

I SIMPÓSIO DISCENTE DO CAMPO DE PÚBLICAS DO PROGRAMA DO PGPP

**Programa de Pós-Graduação
em Políticas Públicas da UFABC**

De 11 a 14 de novembro de 2024
Universidade Federal do ABC
São Bernardo do Campo (SP)



Comitê Científico

Juan de França Magalhães Costa

Ivan Filipe Fernandes

Ricardo Ceneviva

Artur Zimmerman

Instituições Apoiadoras

Universidade Federal do ABC

Pró-Reitoria de Pós Graduação

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

Coordenação dos Anais

Juan de França Magalhães Costa

Pamella Galvani Bubov

Realização

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (PGPP/UFABC)

EXPEDIENTE EDITORIAL

Diagramação: Pamella Galvani Bulbov, doutoranda e mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC, bacharela em Direito pela UNIMEP.

Revisão textual: Juan de França Magalhães Costa
e Ivan Filipe Fernandes.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	4
PROGRAMAÇÃO	10
ALGORITMOS E GOVERNO DIGITAL: quatro desafios do uso de sistemas da informação em políticas públicas	11
Análise de políticas públicas de gestão estratégica de pessoas no serviço público na província de Luanda/Angola	32
DESASTRES CLIMÁTICOS E ORÇAMENTO LOCAL: impactos iniciais das inundações do Rio Grande do Sul	44
<i>CLIMATE DISASTERS AND LOCAL BUDGETING: Initial impacts of floods in Rio Grande do Sul</i>	44
ORÇAMENTO MUNICIPAL E A PANDEMIA DE COVID-19: <i>análise da resiliência das finanças públicas locais</i>	54
COTA DE TELA NO CINEMA: o caso brasileiro	71
SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA:	86
Gestão judicial de recursos advindos das penas de prestação pecuniária e sua implicação nas políticas públicas ...	105
A LEI DE COTAS APÓS UMA DÉCADA: uma análise de estratificação educacional a partir da UFABC (2010 - 2017) ..	139
Desafios para a expansão do ensino médio integral técnico e profissionalizante no Brasil	142
ENTRE LINHAS E ROTAS: uma reflexão sobre capacidades estatais e mobilidade urbana em Balneário Camboriú, SC	186
ANJOS E DEMÔNIOS: uma análise a partir do conceito de <i>Devil e Angel Shift</i> na disputa entre coalizões de defesa para política de financiamento da educação – caso novo FUNDEB	202

PREFÁCIO

Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes

Em novembro de 2024, o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PGPP) da Universidade Federal do ABC (UFABC) realizou o II Encontro de Discussões Metodológicas para se Pensar Políticas Públicas com Base em Evidências: Um Olhar Multidisciplinar, em articulação com o I Simpósio Discente do Campo de Públicas.

Essa iniciativa deu continuidade a um movimento iniciado em 2021, quando ocorreu a primeira edição do Encontro Metodológico. Naquela ocasião (08 a 11 de novembro de 2021), o PGPP reuniu pesquisadores de todo o país para debater os avanços metodológicos nos estudos do campo de políticas públicas e a importância das políticas públicas baseadas em evidências¹.

A segunda edição do Encontro Metodológico, realizada de 11 a 14 de novembro de 2024 no campus São Bernardo do Campo da UFABC, representou uma evolução significativa em relação à edição inaugural. Mantendo o foco em políticas públicas baseadas em evidências e na reflexão sobre métodos de pesquisa, o evento de 2024 ampliou seu alcance ao se integrar ao I Simpósio Discente do Campo de Públicas. Essa articulação permitiu combinar apresentações de trabalhos de estudantes e jovens pesquisadores com palestras de especialistas, criando um espaço dinâmico de troca de conhecimentos.

4

Os objetivos centrais permaneceram alinhados à proposta original: fortalecer a reflexão metodológica no campo de públicas e estimular o pluralismo metodológico na pesquisa em políticas públicas. Ao evoluir para um formato conjunto com o simpósio discente, o II Encontro ampliou significativamente seu alcance, envolvendo ativamente a comunidade discente do programa e de outras universidades, o que enriqueceu o debate com múltiplas perspectivas de pesquisadoras e pesquisadores em formação.

Essa evolução reflete o compromisso do PGPP não apenas com a valorização do rigor científico e metodológico, mas também com a promoção de um ambiente acadêmico inclusivo e colaborativo, que reconhece a importância da diversidade de abordagens e experiências para a compreensão e aprimoramento do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Ao integrar formação acadêmica, produção de conhecimento de excelência e impacto social, o PGPP reafirma sua missão de contribuir para a transformação social por meio da pesquisa

¹ Com apoio da CAPES, via Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP), o I Encontro Metodológico (2021) promoveu debate nacional sobre metodologias em políticas públicas, resultando no livro *Desafios Metodológicos das Políticas Públicas Baseadas em Evidências* (IOLE, 2022), que reúne o estado da arte, ferramentas conceituais e metodológicas inovadoras e discussões sobre inferência causal, tornando-se referência para pesquisadores da área de políticas públicas.

cientificamente embasada, crítica e aplicada, capaz de dialogar com os desafios concretos da governança democrática.

O II Encontro de Discussões Metodológicas para se Pensar Políticas Públicas com Base em Evidências de 2024 destacou-se pela variedade de temas e abordagens discutidos, evidenciando seu caráter multidisciplinar. As palestras de abertura e encerramento e mesas metodológicas abordaram desde questões iniciais do processo de pesquisa até técnicas avançadas de análise, dando continuidade e expansão às discussões iniciadas em 2021. Dentre os principais enfoques apresentados e debatidos ao longo do evento, destacam-se:

- Ciência social computacional e modelagem de problemas complexos: uso de inteligência artificial e ferramentas computacionais avançadas para analisar e simular fenômenos sociais, ampliando a capacidade de compreender e prever dinâmicas políticas e institucionais.
- Métodos qualitativos na análise de políticas públicas: abordagens para coleta, sistematização e interpretação de dados qualitativos, fundamentais para compreender contextos, atores e processos decisórios em realidades complexas.
- Métodos mistos, mecanismos e causalidade: integração de abordagens qualitativas e quantitativas, explorando o pluralismo metodológico para fortalecer a validade das inferências e identificar mecanismos causais em políticas públicas.
- Ciência de dados e aprendizado de máquina: aplicação de técnicas de data science e machine learning para análise de grandes bases de dados, monitoramento e avaliação de políticas públicas, ampliando a precisão e a agilidade das análises.
- Ciência da implementação: estratégias e metodologias voltadas a reduzir o intervalo entre a produção de evidências científicas e sua aplicação prática, fortalecendo a efetividade das políticas públicas e sua aderência às necessidades sociais.

Além destas discussões, as sessões temáticas do I Simpósio Discente do Campo de Públicas trouxeram estudos aplicados em diversas áreas de políticas públicas – da gestão pública local às políticas internacionais – permitindo conectar as reflexões metodológicas à análise de problemas concretos. Essa combinação garantiu um diálogo produtivo entre teoria e prática, em que os participantes puderam tanto aprofundar conhecimentos sobre ferramentas de pesquisa quanto discutir achados empíricos atuais no campo de públicas.

As palestras de metodologia científica ficaram a cargo de pesquisadores experientes, cujas trajetórias ilustram a diversidade de enfoques na área. Cada palestrante trouxe perspectivas complementares – abrangendo, por exemplo, análises de políticas em contexto local e internacional, metodologias quantitativas e qualitativas, bem como experiências em setores variados (saúde, educação, assistência social, entre outros). As intervenções abordaram tópicos que foram desde estratégias para aprimorar a construção de bases de dados e evidências, até reflexões sobre desenho de pesquisa e técnicas de inferência causale em cenários complexos. Assim, o evento cobriu um espectro amplo de metodologias, reforçando a mensagem de que a pesquisa em políticas públicas deve valer-se de diferentes ferramentas conforme a natureza de cada questão investigada.

Fiel ao subtítulo “Um Olhar Multidisciplinar”, o II Encontro de Discussões Metodológicas reafirmou a abordagem interdisciplinar característica do campo de públicas. O evento reuniu participantes de diversas formações acadêmicas – incluindo ciência política, administração pública, relações internacionais, economia, saúde pública, entre outras – o que enriqueceu os debates com múltiplos olhares sobre os desafios metodológicos. Essa multidisciplinaridade ficou evidente tanto nas apresentações discentes quanto nas mesas de discussão: problemas de pesquisa e métodos foram examinados sob diferentes prismas teóricos e práticos, demonstrando a fertilidade de dialogar além das fronteiras de cada disciplina.

Também houve significativa diversidade institucional entre os envolvidos. Além dos estudantes e docentes da UFABC, estiveram presentes contribuições de pesquisadores vinculados a universidades de várias regiões do Brasil. Os conferencistas convidados provinham de instituições como a Universidade Federal da Paraíba, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a Universidade de São Paulo, evidenciando o alcance nacional do evento. Essa diversidade institucional reflete o reconhecimento crescente, em âmbito nacional, da importância da temática metodológica no campo de públicas. Ao congregar vozes de distintas universidades e contextos, o Encontro permitiu compartilhar experiências e best practices em pesquisa, bem como fortalecer redes de colaboração acadêmica.

Vale destacar que o I Simpósio Discente do Campo de Públicas, co-realizado com o Encontro, também contribuiu para a diversidade do público. Com chamada aberta a graduandos e pós-

graduandos de todo o país, o simpósio recebeu trabalhos em português, inglês e espanhol, sinalizando uma abertura internacional e o interesse amplo pela agenda de políticas públicas. Os anais do evento reunirão os trabalhos apresentados, assegurando o registro da variedade de instituições e regiões representadas entre os autores. Essa abertura e pluralidade consolidam o Encontro/Simpósio como um espaço verdadeiramente inclusivo no campo de públicas.

Contribuições para Formação Científica e Pesquisa Aplicada

Em termos de legado, o II Encontro de Discussões Metodológicas para se Pensar Políticas Públicas com Base em Evidências associado ao I Simpósio Discente cumpriu um papel fundamental na formação científica avançada e no fomento à pesquisa aplicada e rigorosa em políticas públicas. Ao integrar pesquisadores seniores – discutindo assuntos na fronteira dos debates metodológicos – com jovens pesquisadores apresentando seus trabalhos, o evento criou um ambiente propício à criação de novas capacidades e ao aperfeiçoamento das habilidades dos participantes. Os estudantes tiveram a oportunidade não apenas de expor suas pesquisas e receber feedback qualificado, mas também de acompanhar palestras de alto nível sobre metodologia, enriquecendo sua formação com conteúdo atualizado e crítico. Essa vivência contribui para a formação de uma nova geração de pesquisadores mais consciente da importância do rigor metodológico e da abordagem baseada em evidências na avaliação e formulação de políticas públicas.

7

Do ponto de vista da pesquisa aplicada, a programação do evento reforçou a centralidade de métodos sólidos para produzir conhecimento com potencial de tornar-se prático no campo da gestão pública por meio dos debates sobre a Ciência da Implementação. As discussões enfatizaram que políticas públicas efetivas dependem de evidências confiáveis e bem interpretadas, provenientes de estudos desenhados com qualidade. Ao difundir metodologias como avaliações experimentais, análises comparativas e revisões sistemáticas, o Encontro estimulou os participantes a elevarem o padrão de suas investigações, maximizando o impacto social de seus achados.

Trata-se, portanto, de “ampliar o horizonte de um pluralismo inferencial” que permita extrair informações relevantes para a tomada de decisão, para a avaliação de políticas e para a compreensão dos processos políticos subjacentes. Em outras palavras, o evento defende a ideia de que a combinação de diferentes métodos e enfoques analíticos fortalece a capacidade de compreender problemas públicos complexos e de propor soluções embasadas em evidências.

A programação foi aberta com a conferência “Ciência Social Computacional – o desafio da inteligência artificial e a modelagem de problemas sociais complexos”, ministrada por Adriano Codato (UFPR), que abordou as potencialidades e os limites da incorporação de ferramentas

computacionais e de inteligência artificial na pesquisa em ciências sociais, destacando seus impactos para o estudo e a formulação de políticas públicas.

A primeira mesa-redonda, “Métodos Qualitativos na Análise de Políticas Públicas”, com Elia Elisa Cia Alves (UFPB) e Lígia Mori Madeira (UFRGS), discutiu estratégias e ferramentas para a coleta e interpretação de dados qualitativos, enfatizando sua relevância na compreensão de contextos complexos e na identificação de mecanismos causais, sobretudo em realidades marcadas por desigualdades e assimetrias de poder.

A segunda mesa-redonda, “Métodos Mistos, Mecanismos e Causalidade”, com Ricardo Ceneviva (UFABC) e Glauco Peres da Silva (FFLCH/USP), tratou da integração entre abordagens quantitativas e qualitativas, explorando como multimétodos e pluralismo inferencial podem ampliar a robustez das conclusões, aprimorar a validade das inferências e gerar evidências mais relevantes para a tomada de decisão em políticas públicas.

A terceira mesa-redonda, “Data Science e Machine Learning”, com Rodrigo Menon Simões Moita (FEA/USP) e Eduardo de Rezende Francisco (FGV-EAESP), apresentou aplicações de ciência de dados e aprendizado de máquina na análise de grandes volumes de informação, discutindo como essas ferramentas podem ser utilizadas para monitoramento, avaliação e desenho de políticas públicas baseadas em evidências.

O evento foi encerrado com a mesa “Ciência da Implementação: acelerando a chegada de evidências científicas às Políticas Públicas”, com Paulo Rossi Menezes (FM/USP) e Carlos Alberto dos Santos Treichel (EE/USP), que discutiram métodos e estratégias para reduzir o hiato entre a produção de conhecimento científico e sua aplicação prática, destacando a importância da implementação como etapa crítica no ciclo de políticas públicas.

Além das mesas, o encontro contou com atividades complementares que ampliaram a dimensão formativa do evento. A aula aberta “Poder Local – governos locais e resposta à pandemia: experiência do GT povos originários do ABC no Consórcio”, organizada por Lúcio Bittencourt (UFABC), apresentou uma experiência concreta de articulação territorial e governança local no enfrentamento à COVID-19. Também foi realizado o “Workshop de Escrita Acadêmica”, conduzido por Wilson Mesquita (UFABC), com foco na qualificação da produção científica de discentes e pesquisadores do campo de públicas.

Essa programação ilustra como o II Encontro buscou fomentar uma reflexão metodológica abrangente, incorporando desde métodos qualitativos e mistos até o uso de técnicas avançadas de ciência de dados, reforçando o compromisso do PGPP com a excelência metodológica, o impacto social e a qualificação da pesquisa aplicada ao processo de políticas públicas.

Ao término do II Encontro de Discussões Metodológicas e do I Simpósio Discente do Campo de Públicas, ficou evidente sua importância institucional para o PGPP/UFABC e para a comunidade acadêmica do campo de públicas em geral.

O evento consolidou-se como um fórum pioneiro de debate metodológico no Brasil, servindo de modelo para iniciativas similares. Sua contribuição reside não apenas nas trocas ocorridas durante os dias de apresentações e palestras, mas também nos produtos concretos gerados – seja na forma de publicações (como o livro da primeira edição e os anais de 2024) ou de parcerias acadêmicas que dali emergiram. Em suma, a iniciativa fortaleceu o tripé formação, pesquisa e impacto social, ao unir rigor científico, diálogo multidisciplinar e engajamento de novos pesquisadores na construção de políticas públicas mais eficazes e baseadas em evidências. Os êxitos das duas edições (2021 e 2024) abrem caminho para a continuidade dessa reflexão metodológica, indicando que eventos assim têm papel fundamental no avanço da qualidade da pesquisa em políticas públicas e, conseqüentemente, no aperfeiçoamento das políticas que beneficiam a sociedade.

PROGRAMAÇÃO

1º Simpósio Discente do Campo de Públicas do PGPP

II Encontro de Discussões Metodológicas para se Pensar Políticas Públicas com Base em Evidências: Um Olhar Multidisciplinar

Mesa – Abertura: Ciência Social Computacional – o desafio da inteligência artificial e a modelagem de problemas sociais complexos.

Adriano Codato (UFPR)

Mesa Redonda 1 – Métodos Qualitativos na Análise de Políticas Públicas

Elia Elisa Alves (UFPB) e Ligia Mori Madeira (UFRGS)

Mesa Redonda 2 – Métodos Mistos, Mecanismos e Causalidade

Ricardo Ceneviva (UFABC) e Glauco Peres da Silva (FFLCH/USP)

Mesa Redonda 3 – Data Science e Machine Learning

Rodrigo Menon Simões Moita (FEA/USP) e Eduardo de Rezende Francisco (FGV-EAESP)

10

Mesa – encerramento: Ciência da Implementação: acelerando a chegada de evidências científicas às Políticas Públicas

Paulo Rossi Menezes (FM/USP) e Carlos Alberto dos Santos Treichel (EE/USP)

Outras atividades

Aula – Aberta: Poder Local – governos locais e resposta à pandemia: experiência do GT povos originários do ABC no Consórcio – organização: Lúcio Bittencourt (UFABC)

Workshop de Escrita Acadêmica: Wilson Mesquisa (UFABC)

**ALGORITMOS E GOVERNO DIGITAL: quatro desafios do uso de sistemas da informação
em políticas públicas**

***ALGORITHMS AND DIGITAL GOVERNMENT: four challenges of using information systems
in public policies***

Gabriel Moraes

RESUMO

A adoção de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) tem crescido no setor público, tanto no executivo, quanto no legislativo, como no judiciário. Contudo, apesar dos ganhos da digitalização, os usos dessas tecnologias também trazem questões novas, que não podem ser ignoradas. Este ensaio teórico e exploratório aborda brevemente quatro questões de centralidade para se pensar o uso das tecnologias no Estado: o problema da rigidez dos sistemas, o problema da discriminação algorítmica, a questão da transparência e explicabilidade das inteligências artificiais na tomada de decisão e o debate sobre soberania digital. Por fim, são apresentadas quatro pinceladas de propostas gerais a respeito dessas questões no Brasil.

Palavras-chave: Administração pública; Algoritmos; Transformação Digital; Governo digital

11

ABSTRACT

The adoption of Information and Communication Technologies (ICTs) has grown in the public sector, both in the executive, legislative and judiciary. However, despite the gains from digitalization, the uses of these technologies also raise new questions that cannot be ignored. This theoretical and exploratory essay briefly addresses four central issues when thinking about the use of technologies in the State: the problem of system rigidity, the problem of algorithmic discrimination, the issue of transparency and explainability of artificial intelligence in decision-making and the debate on digital sovereignty. Finally, four general proposals regarding these issues in Brazil are presented.

Keywords: Public Administration; Algorithms; Digital Transformation; Digital government

INTRODUÇÃO

A transformação digital tem se apresentado como um fenômeno cada vez mais presente no cotidiano das organizações, e que não se limita às empresas privadas, abrangendo também em grande escala o Estado. Nesse sentido, a prestação de serviços públicos tem sido cada vez mais permeada pelo uso de sistemas da informação e algoritmos - no Brasil, a conta gov.br, que unificou o acesso a diferentes políticas públicas, como o SUS, o ENEM, e o INSS, pode ser apresentada como uma reafirmação da chegada da sociedade informacional descrita por Castells (1996).

Os algoritmos podem ser definidos como “procedimentos codificados que, com base em cálculos específicos, transformam dados em resultados desejados” (Gillespie, 2014). De maneira ampla, são procedimentos definidos e realizados em sequência de forma automatizada e, por isso, no senso comum, é habitual serem comparados metaforicamente com receitas culinárias.

No Estado, os algoritmos aparecem em diferentes contextos: no uso recente de inteligências artificiais para elaboração de projetos de lei pelo Legislativo (G1, 2023), na adoção de sistemas para cálculo da probabilidade de reincidência criminal em processos no Judiciário (ProPublica, 2016), e em sistemas que realizam procedimentos de maneira automatizada, como rotinas administrativas, ou em políticas públicas de encaminhamento de candidatos para o mercado de trabalho, no Executivo (Bruno; Faltay; Pereira, 2023).

Para os usuários de serviços públicos, a existência dos algoritmos muitas vezes é invisível - esse fato pode ser interpretado à luz do conceito de alienação técnica proposto por Gilbert Simondon (Oliveira, 2023): por um lado, sequer se anuncia a existência de um intermediário algorítmico que fará o trabalho automatizado, fomentando a ideia de que a tecnologia age sempre como uma ferramenta neutra, precisa, definitiva, e incapaz de prejudicar o interesse dos usuários, afastando as dimensões políticas e culturais intrínsecas ao seu funcionamento. Por outro, o conhecimento sobre a tecnologia é centrado em certos grupos sociais, o que limita o entendimento geral sobre a necessidade de enxergar a tecnologia e seus pressupostos culturais de forma crítica.

Em geral, o tratamento de dados e os agentes responsáveis por ele são encarados de forma neutra, em uma ideologia que atravessa diferentes instâncias, como a academia, empresas e sociedade como um todo, produzindo a dadificação (ou dataficação) da realidade (Dijck, 2014). Nesse cenário, a lógica solucionista, que prega a resolução de problemas pela via da técnica, e sobretudo, pela inovação das grandes empresas de tecnologia (Morozov, 2018), apresenta a rápida transformação tecnológica como o Santo Graal dos problemas sociais. Ainda, quaisquer que sejam as escolhas tomadas por algoritmos, “são apresentadas como sendo tanto livres de intervenção das mãos humanas, quanto submersas no frio funcionamento da máquina” (Gillespie, 2014).

Em paralelo a isso, a crença nos algoritmos e agentes de tratamentos de dados parece inversamente proporcional ao nível de transparência que apresentam. A respeito disso, Pasquale (2016) problematiza a opacidade do que nomeou de “caixa-preta”, uma vez que os resultados dos processos automatizados são aceitos sem entender completamente o que acontece entre a entrada e a saída das informações, escondendo as decisões internas do sistema.

Nessa seara, ao tratar de sistemas de inteligência artificial, Pasquinelli e Joler (2020) explicam que “ela está agora no mesmo estágio em que estava o motor a vapor quando foi inventado, antes que as leis da termodinâmica necessárias para explicar e controlar seu funcionamento interno fossem descobertas”. Nesse sentido, estaríamos cada vez mais adotando tecnologias com baixo nível de explicabilidade para atuar com atividades que possuem consequência importantes para a vida social: tomada de decisão, predição, categorização e elaboração de perfis.

Com a ambição da transformação digital do serviço público, originada principalmente nas propostas das consultorias e Big Techs com discursos que defendem novos modelos de negócio e doutrinas (Silveira, 2024), esses sistemas ganham maior centralidade, pois, em determinadas situações, são eles que definirão como ocorrerá a operacionalização da prestação de serviços públicos, e não necessariamente os burocratas de nível de rua - os agentes públicos que interagem diretamente com os cidadãos na prestação de serviços (Lipsky, 1969). Nesse cenário, os burocratas de nível de rua são substituídos por algoritmos de nível de rua, que atendem a população em seu lugar (Alkhatib & Bernstein, 2019).

Segundo a pesquisa TIC Governo Eletrônico 2023, realizada pelo Cetic.br, nos municípios que possuem mais 100 mil até 500 mil habitantes, 53% das Prefeituras declararam usar algum sistema de apoio à decisão. Já nos municípios com mais de 500 mil habitantes, esse percentual sobe para 86%, evidenciando que o uso de sistemas da informação para tomada de decisão nas Prefeituras já é realidade na maior parte das grandes cidades brasileiras (Cetic.br, 2024).

Assim, a problemática se revela a medida em que os algoritmos ganham centralidade, mas não necessariamente estariam apresentando mecanismos de transparência para garantir a isonomia e a plena aplicação dos princípios elencados na Constituição de 1988, como os princípios da publicidade, legalidade e motivação. Assim, é possível concluir que a sobreposição de doutrinas ideológicas que circundam a tecnologia, aliada aos discursos mercadológicos que pretendem vender novas soluções, corroboram na adoção impensada ou mal formulada dessas ferramentas.

Nesse sentido, o uso das TICs no setor público tem levantado diferentes preocupações e este artigo pretende explorar brevemente, e de forma ensaística e teórica, quatro delas, que se consideram possuir relativa centralidade, sem a pretensão de esgotar a lista de problemas existentes - do mesmo modo, não pretende negar o fato de que o uso de tecnologias no Estado também tem trazido grandes avanços, mas se deseja dar enfoque para os problemas que derivam colateralmente desses benefícios.

Em seguida, na conclusão, serão apresentadas pinceladas de quatro propostas gerais para solução ou mitigação dessas questões.

As problemáticas discutidas durante o artigo serão: 1) a rigidez dos sistemas, e a baixa inclusão digital, que tornam os serviços menos acessíveis a certos grupos mais vulneráveis, 2) a discussão em torno do viés algorítmico, e da discriminação algorítmica embutida em sistemas, sobretudo de inteligência artificial, 3) a questão da opacidade dos algoritmos aliada a sua baixa explicabilidade e 4) a questão da soberania digital e da dependência tecnológica, e da necessidade de se investir em pesquisa e desenvolvimento de soluções soberanas para o Governo.

O problema da rigidez digital

Para que a concessão de um benefício social seja realizada por um sistema, é necessário o cumprimento de pelo menos dois pressupostos: 1) o usuário deve ter conseguido acessar o sistema para realizar sua solicitação, e 2) as informações enviadas e documentos informados pelo usuário devem estar de acordo com os requisitos definidos na política pública para a fruição do direito. Aqui, o “problema da rigidez digital” é apresentado como uma nomenclatura geral para casos em que, injustamente, o usuário não é capaz de atender a um desses dois pressupostos ao pleitear serviços em processos totalmente digitais.

Quando os serviços são totalmente digitais, as alternativas para problemas são escassas: no primeiro caso, um requerente, sem celular ou internet não seria capaz de fazer a solicitação do benefício, ou ainda, poderia não ter a habilidade de manusear o aparelho e realizar o pedido da forma adequada, privando-o do acesso a um direito - questão comumente chamada de “exclusão digital” (Sorj & Guedes, 2005). Já no segundo caso, se os documentos e informações fossem considerados inválidos, não existiria uma pessoa para atender o solicitante e informá-lo a respeito da forma correta de envio dos documentos com a linguagem adequada para seu entendimento, ou então, verificar que, mesmo com informações incorretas, por circunstâncias específicas, o solicitante realmente se encontraria em situações de fato e de direito adequadas para o deferimento do pedido - em certos casos, pode ser que o sistema sequer permita o solicitante recorrer da decisão que considera injusta, ou limitaria o número de recursos, aprofundando dificuldades.

A respeito da digitalização da prestação de serviços da assistência social, Ubiratan Dias, Assistente Social e Doutor em Serviço Social, declarou em uma entrevista a um podcast:

Como se daria isso sem um profissional? [...] Como que ele [assistente social] se furtaria desse processo de não conseguir ler a realidade e de compreender qual é a linguagem técnica que a gente deveria fazer uso para dialogar com essa população? [...] Se eu informasse hoje no aplicativo: ‘quanto você ganhou esse mês?’ Sei lá, R\$

3.000,00, mas veja, é carnaval, vendeu um monte de coisa ali, mas durante o ano todo não se vende. Como que essa pessoa vai colocar a renda de um mês de carnaval, que é um mês que tem uma efervescência do mercado, e que o algoritmo vai ler o que ela disser? - o profissional do serviço social é essa pessoa habilitada de compreender, de fazer essa análise da realidade e de inclusive, mediar isso. (Tecnopolítica, 2024)

A declaração de Ubiratan reforça a ideia de que, o assistente social, no exercício da sua profissão, é capaz de interpretar fatos e analisar situações peculiares, e possui a expertise de conhecer a linguagem adequada para cada público atendido, auxiliando a população mais pobre na garantia de certos direitos, coisa que a rigidez do sistema por si só não permite – sobretudo porque não são os próprios assistentes sociais que programam o sistema, e sim terceiros que não tem contato com a prestação de serviços para a população no dia a dia, que desconhecem as necessidades e especificidades dos usuários e que se atém às orientações de seus superiores, quando não é o caso da contratação de sistemas já prontos vendidos por empresas privadas, que costuma ser mais comum (Silveira, 2017).

Nessa situação, temos a substituição do burocrata de nível de rua profissionalizado em atender a população (Lipsky, 1969) pelo algoritmo de nível de rua (Alkhatib & Bernstein, 2019), um arranjo tecnopolítico inteiramente digital e rígido, que não lida inteiramente com contingências da realidade e pontos fora da curva, sob a justificativa da eficiência e produtividade. A esse respeito, Gillingham, Morley e Floridi (2024), elaboraram uma revisão de literatura dialogando com autores que discutem o impacto do uso de sistemas da informação na discricionariedade de agentes públicos.

Para a pesquisadora Virginia Eubanks, a prática da digitalização de serviços, que tem desencorajado famílias a pleitearem serviços, possibilita a gestão digital da pobreza. Ao automatizar as decisões no serviço público, os algoritmos acabam também automatizando desigualdades, pois, ao contrário do que comumente se pensa ao seu respeito, esses sistemas estão longe de serem neutros e carregam consigo premissas ideológicas, além de possibilitarem o distanciamento entre o prestador e o requerente de serviços. Desse modo, o sistema fica encarregado da tarefa de definir quem é pobre e quem não é, e é capaz de realizar escolhas desumanas sem que os gestores superiores se preocupem com dilemas morais (Eubanks, 2018).

Aqui, a nomenclatura utilizada do “problema da rigidez digital” pretende abraçar perspectivas de diferentes autores, que não necessariamente usam essa terminologia em seu trabalho, e que têm identificado desafios na área do governo digital, sobretudo ligadas ao acesso à políticas, demonstrando a existência de novas dificuldades derivadas do fato do procedimento ser, ele próprio, digital. O problema da rigidez digital é uma proposta de análise mais abrangente, pois identifica que a perda do acesso à políticas públicas não decorre unicamente da falta de equipamentos ou habilidades para acessar o sistema, como propõe o debate sobre a exclusão digital, mas entende que mesmo

quando o acesso ao sistema é efetivado, o acesso às políticas públicas é dificultado por conta do próprio funcionamento do sistema em si, e pela ausência de um profissional na ponta que conheça as especificidades do público atendido - dimensões que são abrangidas no trabalho de Ubiratan (Dias Junior, 2024) e Eubanks.

Em uma simples sistematização de literatura filtrando os termos “Governo Digital” e “Desafios”, em qualquer campo, na plataforma de periódicos Capes, resultaram 70 materiais em português revisados por pares. Fazendo a seleção temática, identificou-se que 16 desses materiais tratavam do tema do governo digital com centralidade, sendo que um deles dá ênfase para a área tributária (Correia Neto et al, 2019), outro para a saúde (Fornazin & Coelho Neto, 2022), e outro para papel do governo eletrônico para a governança (Braga et al, 2024). Outros dois materiais são estudos de casos específicos (Procopiuck & Frey, 2009; Pelinson & Campese, 2024), e os 11 restantes abordam o tema de forma ampla. Entre esses 11 artigos, 8 apresentam a questão da inclusão digital/exclusão digital/alfabetismo digital como desafios para o governo, apresentados no quadro 1.

QUADRO I

Título	Autores	Ano
DESAFIOS DA INCLUSÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DIGITAL PARA O GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL	NETO; CANTO; RIBEIRO; RAMALHA; MELO	2009
Inclusão digital e governo eletrônico no Brasil: após 20 anos, muitos desafios	BECKER	2013
Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil	CRISTÓVAM; SAIKALI; SOUSA	2020
Transformação digital no governo brasileiro: desafios, ações e perspectivas	BROGNOLI; FERENHOF	2020
A EVOLUÇÃO DO GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL E A CONTRIBUIÇÃO DAS TIC NA REDEFINIÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE	MESQUITA	2020
Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital	VIANA	2021
Constitucionalismo e administração pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil	SOUSA; CRISTÓVAM; MACHADO	2022
Governo por plataforma e serviços públicos na Lei nº 14.129/2021: considerações para uma transformação digital adequada	LIMA; SOUSA; CRISTÓVAM	2023

Elaboração própria.

Desse modo, percebe-se que a questão da exclusão digital já é dada como fato por diversos autores, e que além dela, também identificam outras problemáticas para a transformação digital do serviço público, como a necessidade de convencer os servidores públicos a respeito de tais mudanças e questões infraestruturais. Entre esses artigos, sobressaem as contribuições de Cristóvam, Sakali e Sousa (2020), que afirmam que:

deve-se evitar que o movimento de atualização da Administração Pública brasileira e a reformulação dos modos de disponibilização de serviços caiam no vazio da simbologia, a perpetuar continuamente a marginalização de grupos vulneráveis (situados da linha da pobreza para baixo), em matéria de inclusão e cidadania digitais, num círculo vicioso em que os mesmos (sempre eles!) são novamente alijados de direitos sociais e serviços públicos.

e de Sousa, Cristóvam e Machado (2022), que alegam que:

A prestação de serviços públicos de saúde, educação, tutela do emprego e guarda de cidadãos vulnerabilizados não pode estar condicionada a um modelo de prestação digital de serviços que não têm compromisso com a universalização, inclusão e a igualdade, pois, se assim for, estará em descompasso com a Constituição de 1988 e os compromissos por ela assumidos, aprofundando as desigualdades socioeconômicas.

Essas duas contribuições estão mais alinhadas ao que aqui se propõe como problema da rigidez, porque não apenas entendem a necessidade da inclusão digital, mas também consideram que a prestação digital de serviços em si, quando efetivada, não deve servir para reduzir a universalização.

Em acordo com essa lógica, neste texto, o principal argumento proposto é de que a ideia de que a inclusão digital é suficiente para a resolução do problema do acesso à políticas públicas deriva do entendimento de que o design de sistemas é sempre neutro, que seu funcionamento nada difere da atuação do profissional humano, e que algoritmos não são capazes, pela sua neutralidade, de constranger o acesso à políticas. Em contraponto, e em uma curta definição, o problema da rigidez digital se refere à dificuldade de acessar políticas públicas mediadas por sistemas digitais e algoritmos, seja pela impossibilidade de acessar o sistema, seja pelo funcionamento do próprio sistema em si, ao substituir um profissional, ou reduzir sua discricionariedade, que poderia tornar o acesso mais simples para a população desfavorecida. Nessa definição, mesmo havendo inclusão digital plena, permanecem outras questões ligadas à universalização de serviços a serem resolvidas.

18

Viés e discriminação algorítmica

O caso do COMPAS já se tornou um exemplo corriqueiro em estudos sobre vieses em algoritmos. O COMPAS foi um software utilizado nos Estados Unidos, que tentava estimar a probabilidade de reincidência criminal de um indivíduo a partir de dados, e que servia de subsídio à tomada de decisão de juízes. Entretanto, o que se descobriu é que o sistema estimava maiores chances de reincidência para negros do que brancos, mesmo considerando circunstâncias de práticas criminosas similares.

As causas para esse acontecimento são múltiplas: derivam das escolhas estatísticas, dos critérios usados para predição, do espelhamento de padrões da realidade, dos maus dados de entrada e da impossibilidade de estabelecer paridades por conta da variação na prevalência entre grupos. Características como essas foram motivadoras de debate de portais jornalísticos e da área acadêmica (ProPublica, 2016; Corbett-Davies, S.; Pierson, E.; Goel, S, 2016; Kleinberg, J.; Mullainathan, S.; Raghavan, M; 2016) e possibilitaram reafirmar o entendimento de que algoritmos não são neutros e possuem vieses.

Segundo Pasquinelli e Joler (2020), os vieses em algoritmos podem ser de três tipos: o viés histórico, que já é aparente na realidade e é espelhado pelo sistema, o viés do conjunto de dados, oriundo da manipulação dos dados, principalmente na etapa de rotulagem, e o viés algorítmico, que está intrínseco ao código ou modelo estatístico. Em parte da literatura sobre o assunto, a discriminação algorítmica é entendida como o fruto do viés, podendo recair sobre raça, gênero, classe social, ou outras características individuais (Simões-Gomes, L.; Roberto, E.; Mendonça, J, 2020).

A respeito da discriminação algorítmica, Tarcizio Silva (2023b), elaborou seu “Mapeamento de Danos e Discriminação Algorítmica”, no formato de uma linha do tempo com mais de 100 casos em que algoritmos apresentaram comportamentos discriminatórios, e sobretudo racistas. No âmbito do estado, os casos focam em sistemas de reputação de prejudicam negros, ou que criam perfis biométricos sobre grupos específicos, bem como sistemas de reconhecimento facial que performam mal com diferentes etnias, ou sistemas de monitoramento de crimes que penalizam bairros majoritariamente negros.

Nesse caso, o que se observa é que algoritmos com vieses discriminatórios aprofundam desigualdades já existentes, e estão sendo utilizados no Estado principalmente em áreas sensíveis ligadas ao monitoramento de comportamentos e identidades, além do controle policial. No Brasil, ainda há o dado de que 90,5% dos presos por reconhecimento facial são negros (Intercept Brasil, 2019) – para Tarcizio, o racismo algorítmico vai além das questões técnicas ligadas a engenharia do sistema, e está sobretudo pautada pelas relações de poder e por quem é tomada a decisão de implementação das tecnologias (SILVA, 2023a). No âmbito das políticas públicas, basta dizer que ações discriminatórias ferem direitos humanos fundamentais, e vão na contramão do princípio de não-discriminação do Estado Democrático de Direito (HENNIG LEAL, M. C.; MORESCHI PAULO, L., 2023, p. 170).

19

Transparência e Explicabilidade de sistemas

Quando algoritmos de caráter determinista são adotados pelo Estado, a divulgação do código em si já seria um grande avanço para a transparência, mas isso não é feito no Brasil - com exceção da auditoria da urna eletrônica - porque boa parte desses sistemas são contratados de agentes privados que não querem revelar seu segredo de negócio (Silveira, 2016). Desse modo, não há como ter certeza sobre o real funcionamento dos softwares usados e a situação fica ainda mais complexa quando se consideram sistemas de inteligência artificial que, em certos casos não são explicáveis, e que já são adotados por 49% dos órgãos públicos federais e 28% dos órgãos estaduais (Cetic.br, 2024). Nesse cenário, surgem preocupações ligadas à transparência dos softwares e de suas decisões, pois, como vimos, podem ferir direitos individuais.

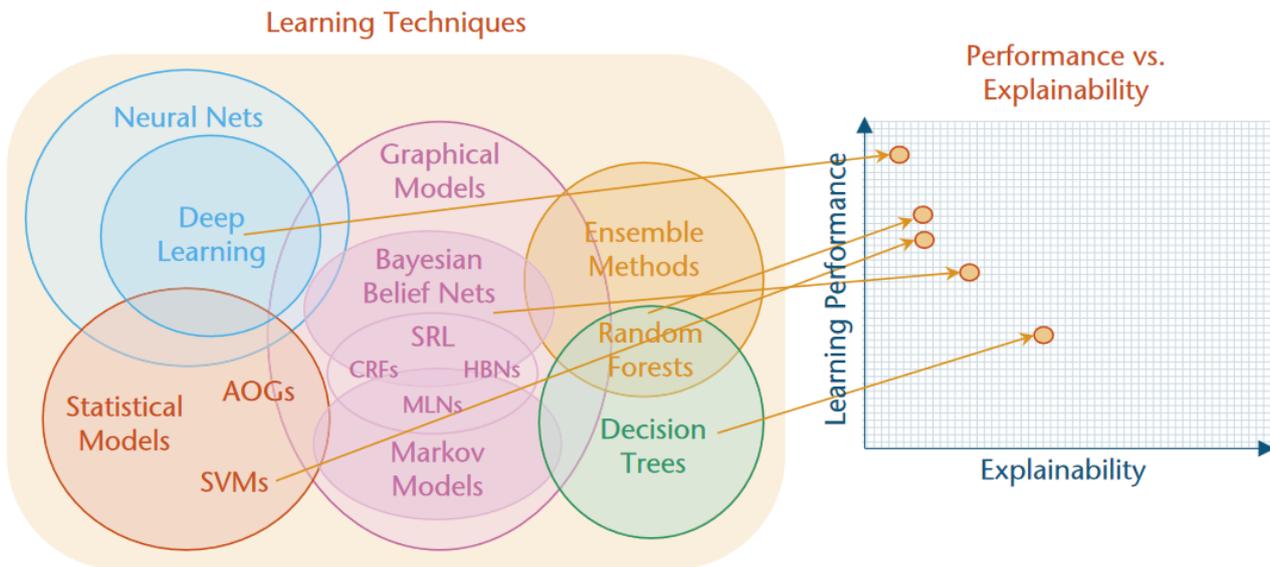
Para Silveira (2016), a ideia de transparência está ligada à necessidade de que os algoritmos usados pelo Estado tenham código-fonte aberto, e que também haja “procedimentos de auditoria, avaliação frequente e correção de rumos e de decisões adotadas”. No atual “Marco Regulatório da Inteligência Artificial” em tramitação (Projeto de Lei n.º 2338/2023), não há uma descrição específica dos critérios que um algoritmo precisa apresentar para ser considerado transparente, mas outras informações devem ser apresentadas visando a transparência, conforme seu Art. 7º, como:

I – caráter automatizado da interação e da decisão em processos ou produtos que afetem a pessoa; II – descrição geral do sistema, tipos de decisões, recomendações ou previsões que se destina a fazer e consequências de sua utilização para a pessoa; III – identificação dos operadores do sistema de inteligência artificial e medidas de governança adotadas no desenvolvimento e emprego do sistema pela organização; IV – papel do sistema de inteligência artificial e dos humanos envolvidos no processo de tomada de decisão, previsão ou recomendação; V – categorias de dados pessoais utilizados no contexto do funcionamento do sistema de inteligência artificial; VI – medidas de segurança, de não-discriminação e de confiabilidade adotadas, incluindo acurácia, precisão e cobertura; e VII – outras informações definidas em regulamento.

Como se vê, essas medidas estão mais ligadas à transparência do projeto dos sistemas adotados do que à transparência do sistema em si – necessidades que não são excludentes. Mas no caso da inteligência artificial, também há a questão da explicabilidade – alguns sistemas de IA, como redes neurais, não são compreensíveis e não se sabe exatamente como produzem suas saídas (Pasquinelli & Joler, 2020). Diante desse fato, surge o dilema: como podemos adotar modelos estatísticos ou algoritmos para decisões que afetem a vida de pessoas sem entender plenamente como eles funcionam? Com esse questionamento, fica claro que o uso de algoritmos inexplicáveis conflita com princípios constitucionais da administração pública, como o da publicidade e o da motivação.

O nível de explicabilidade de IAs varia conforme as técnicas de aprendizagem usadas, e cientistas da computação têm tentado novas abordagens para que os modelos produzidos tenham maior nível de explicabilidade (Gunning & Aha, 2019). O que se nota, no infográfico abaixo, é que quanto maior é a performance de um modelo, menor tende a ser seu nível de explicabilidade. Assim, vemos que o debate sobre transparência e explicabilidade de algoritmos no serviço público possui dimensões ainda mais complexas.

Figura 1. Tipos de técnicas de aprendizagem conforme performance e explicabilidade



Autoria: Gunning & Aha, 2019

A questão da Soberania Digital

O debate sobre a soberania digital está ligado à questão da dependência tecnológica, e em certos autores, é relacionado com a questão da colonialidade e da relação de subalternidade do Sul para o Norte Global (Cassino, 2021). Em uma definição curta, Silveira (2022) apresenta os conceitos de soberania digital e soberania de dados:

A primeira diz respeito ao controle sobre as tecnologias e infraestruturas digitais fundamentais para a economia e para a diversidade cultural do país. A segunda, trata da possibilidade da nossa sociedade ter o completo poder de tomar decisões sobre os dados de sua população. (Silveira, 2022)

Nesse contexto, pesquisadores têm defendido a necessidade de que o setor público invista no desenvolvimento de soluções de armazenamento de dados e de Inteligência Artificial que estejam sob controle governamental e hospedados no território nacional. Em seu “Guia rápido sobre soberania digital e soberania de dados para gestores públicos municipais do Brasil”, os pesquisadores do Laboratório de Tecnologias Livres da UFABC escrevem:

Soberania digital e soberania de dados emergem como questões centrais na administração pública contemporânea, especialmente no contexto da crescente digitalização e dependência das tecnologias de informação. Para gestores públicos municipais no Brasil, é vital compreender tais conceitos e adotar práticas que garantam controle e autonomia sobre dados municipais e infraestruturas digitais. (LabLivre, 2024)

Nesse debate, a preocupação não é unicamente com a proteção de dados e com os ganhos que o Estado obtém quando informações sensíveis necessárias para elaboração de políticas públicas são

armazenados no território nacional, como no caso dos dados da educação (CGI.br, 2023), mas também há a preocupação com a necessidade de que o país se mantenha atualizado no desenvolvimento de tecnologias, como as de inteligência artificial. Assim, os autores argumentam que, em vez do Estado contratar serviços de Big Techs, o ideal seria que ele pudesse desenvolver seu próprio software e produzir uma transformação digital sem aprisionamento tecnológico.

Ainda, pesquisadores como Kwet (2019; 2021) têm discorrido a respeito da prática do “colonialismo digital”, em que multinacionais do Norte Global extraem dados de outros países através do seu controle do software, hardware e da conexão de rede, possibilitando a captura de mercados emergentes. Nessa seara, o pesquisador Evgeny Morozov, em sua visita ao Brasil, defendeu em uma entrevista a necessidade de infraestrutura pública digital, e que o Brasil desenvolvesse inteligências artificiais próprias (F. de São Paulo, 2023).

A influência das Big Techs nas políticas públicas está longe de ser apenas um problema teórico, e pode ser facilmente evidenciada quando se considera que o Serpro, a maior empresa pública de tecnologia da informação do Brasil, dedica-se a prestar serviços ao governo como intermediário de seis grandes multinacionais em seu produto “Serpro MultiCloud”, em parceria com Google, Amazon, Microsoft, Huawei, IBM, e Oracle (Serpro, s.d). Nesse contexto, a depender do contrato celebrado, os dados da administração pública podem ficar localizados em territórios fora do Brasil, em uma contratação feita sem licitação, gerando problemas para a segurança nacional, como evidenciou Edward Snowden em sua denúncia em 2013, a respeito da espionagem da Agência de Segurança Nacional americana (Moraes, 2024; Greenwald, 2014).

22

Esboçando quatro propostas

Propor soluções para esses quatro desafios não é uma tarefa fácil. Contudo, a literatura que trata desses problemas tem conseguido apresentar diferentes alternativas de caminhos para sua mitigação ou resolução. Aqui, pretende-se pincelar uma única proposta para cada uma dessas questões, de modo a possibilitar um maior enfoque no trabalho para resolução dos desafios, e a instigar o leitor a se aprofundar nas temáticas. Mesmo assim, é preciso considerar que essas questões dependem de abordagens transversais, e que uma única proposta pode não ser o suficiente para a sua resolução. De modo geral, espera-se que a aplicação desses princípios ajude a tornar o uso dos algoritmos e sistemas da informação no serviço público mais socialmente responsável, garantindo boas práticas para a implementação de políticas públicas.

1) Recursos

Em seu artigo a respeito dos algoritmos de nível de rua, Alkhatib e Bernstein (2019) propõem que os desenvolvedores de sistemas criem mecanismos para que os usuários possam recorrer das decisões tomadas pelos algoritmos. De fato, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) no Brasil permite que os usuários recorram de decisões automatizadas que afetem seu interesse, mas nada garante que a revisão da decisão deve ser feita por um humano, pois a necessidade de revisão por pessoa natural foi objeto de veto presidencial no Governo Temer – por conta desse veto, hoje, um sistema pode rever a decisão de um outro sistema, e assim não é possível escapar das rigidez do automatismo digital.

Assim, o direito de revisão de decisões automatizadas precisaria ser revisitado de modo a garantir o mínimo necessário para assegurar que os serviços digitais não penalizem usuários com decisões injustas: decisões tomadas por algoritmos no serviço público deveriam ser objeto de revisão por pessoa natural. Mesmo assim, há de se considerar que essa proposta está longe de acabar com o problema da rigidez digital – como apresentado na introdução desta seção, são necessárias abordagens mais amplas e transversais para resolução completa dessas problemáticas.

2) Auditoria

A urna eletrônica no Brasil é auditada por uma série de entidades fiscalizadoras, incluindo partidos políticos, sociedades acadêmicas e órgãos da justiça, que garantem o funcionamento imparcial do processo eleitoral (TSE, 2024). Do mesmo modo, o direito de auditoria é definido na LGPD, mas compete à Agência Nacional de Proteção de Dados e está restrito ao tratamento dos dados pessoais.

Aqui, a proposta é de que os outros algoritmos usados pelo estado para tomada de decisão ou subsídio à tomada de decisão também pudessem ser auditados pela área acadêmica, entidades da sociedade civil, e especialistas no assunto, garantindo maior transparência e, ao mesmo tempo, o controle social adequado para evitar e remediar possíveis vieses no sistema e funcionamentos discriminatórios decorrentes desses vieses. Essa proposta já havia sido apresentada por Silveira (2017).

3) Proibição de sistemas inexplicáveis

A proposta original do Marco Regulatório da Inteligência Artificial que tramita no Senado veda o poder público de implementar IAs “para avaliar, classificar ou ranquear as pessoas naturais, com base no seu comportamento social ou em atributos da sua personalidade, por meio de pontuação universal, para o acesso a bens e serviços e políticas públicas, de forma ilegítima ou desproporcional” (Brasil, 2023).

Aqui, a sugestão é uma restrição adicional, a de que sistemas inexplicáveis não devam ser usados pelo setor público para tomada de decisão, porque vão na contramão dos princípios da publicidade, motivação e transparência. Tal proposta não é excessivamente proibitiva, pois permite que os sistemas sejam usados a partir do momento que se tornam explicáveis – coisa que se espera que aconteça com o avanço da computação.

4) Alternativas soberanas

É difícil propor uma única proposta para a questão da soberania digital. Para o pesquisador Evgeny Morozov, não bastaria regular as plataformas, mas também seria necessário investir dinheiro público para a consolidação de uma infraestrutura digital pública (F. de São Paulo, 2023). Em acordo com essa visão, aqui se propõe a criação de *data centers* de uso compartilhado entre entes públicos, promovida pelo governo federal, com incentivos para a participação dos demais entes federativos. Desse modo, o esforço federativo para cooperação poderia repartir os custos de implementação em torno de uma necessidade comum dos órgãos públicos – contudo, como não poderia ser diferente, uma iniciativa como essa dependeria de maiores estudos prévios a respeito de sua viabilidade.

Ademais, as universidades federais poderiam ser aproveitadas nesse processo, com a utilização da expertise de doutores e estudantes, com a disponibilização de bolsas de estudo para o desenvolvimento dos trabalhos. Por fim, também se estima que a construção de *data centers* promoveria efeitos na área econômica, pois novas obras públicas seriam necessárias, bem como a criação de postos de trabalho qualificados para operar os servidores, promovendo assim o desenvolvimento.

24

Conclusão

O uso de algoritmos e sistemas de TI no serviço público tem levantado diversos debates. Este ensaio de natureza exploratória abordou brevemente quatro questões relacionadas ao tema, bem como pincelou quatro propostas para sua mitigação ou resolução. Entretanto, pela profundidade temática e complexidade de situações, é impossível propor soluções únicas que sejam capazes de esgotar as questões.

Assim, fica clara a necessidade do desenvolvimento de pesquisas temáticas com enfoque no uso de tecnologias pelo Estado, e suas consequências para as políticas públicas. Além disso, mais uma vez, ressalta-se o papel dos arranjos técnicos em sua função de mediadores, que efetivamente influem sobre as relações sociais, em vez de mero intermediários, que nada afetam o meio em que estão inseridos, conforme a concepção de Latour (2021). Assim, fica claro o caráter ideológico na concepção da suposta neutralidade das ferramentas tecnológicas.

REFERÊNCIAS

AGUILAR VIANA, A. C. Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, [S. l.]*, v. 8, n. 1, p. 115–136, 2021. DOI: 10.14409/redoeda.v8i1.10330. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/10330>. Acesso em: 26 oct. 2024.

ALKHATIB, A.; BERNSTEIN, M. Street-Level Algorithms: A Theory at the Gaps Between Policy and Decisions. *In: CHI '19: CHI CONFERENCE ON HUMAN FACTORS IN COMPUTING SYSTEMS, 2019, Glasgow Scotland Uk. Proceedings of the 2019 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*. Glasgow Scotland Uk: ACM, 2019. p. 1–13. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/3290605.3300760>. Acesso em: 22 out. 2024.

BECKER, Maria Lúcia. Inclusão digital e governo eletrônico no Brasil: após 20 anos, muitos desafios. *Ação Midiática – Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura., [S. l.]*, v. 1, n. 6, 2013. DOI: 10.5380/am.v1i6.34376. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/acaomidiatica/article/view/34376>. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRAGA, L. V.; ALVES, W. S.; FIGUEIREDO, R. M. da C.; SANTOS, R. R. dos. O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. *Revista do Serviço Público, [S. l.]*, v. 59, n. 1, p. p. 05-21, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v59i1.137. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/137>. Acesso em: 25 out. 2024.

26

BRASIL. PL 2338/2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>. Acesso em: 26 out 2024.

BRASIL. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LEI Nº 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm Acesso em: 26 out 2024.

BROGNOLI, Tainara da Silva; FERENHOF, Helio Aisenberg. Transformação digital no governo brasileiro: desafios, ações e perspectivas. *NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia, Florianópolis*. v. 10. p. 01-11. 2020.

BRUNO, F.; FALTAY, P.; PEREIRA, P. C. (org.). *Automatização e Desemprego: o uso de Inteligência Artificial no Sistema Nacional de Emprego*. In: *Plataformização, inteligência artificial e soberania de dados: tecnologia no Brasil 2020-2030*. São Paulo: Ação educativa, 2023.

CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. [S. l.: s. n.], 1996. Disponível em: <https://globalizacaoeintegracaoregionalufabc.files.wordpress.com/2014/10/castells-m-a-sociedade-em-rede.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2023.

CASSINO, J.; SOUZA, J.; SILVEIRA, S. A. DA (EDS.). *Colonialismo de dados: como opera a trincheira algorítmica na guerra neoliberal*. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2021.

CASSINO, J. O Sul Global e os desafios pós-coloniais na era digital. Em: *Colonialismo de*

dados: como opera a trincha algorítmica na guerra neoliberal. p. 13–31. 2021.

CETIC.BR. TIC Governo Eletrônico 2023, 2024. Disponível em: <https://cetic.br/pt/pesquisa/governo-eletronico/indicadores/>. Acesso em: 26 out 2024.

CGI.BR. Educação em um cenário de plataformação e de economia de dados: soberania e infraestrutura. GT plataformas educacionais. 2023. Disponível em: <https://cgi.br/publicacao/educacao-em-um-cenario-de-plataformizacao-e-de-economia-de-dados-soberania-e-infraestrutura/>. Acesso em 26 out 2024.

CORBETT-DAVIES, S.; PIERSON, E.; GOEL, S. A computer program used for bail and sentencing decisions was labeled biased against blacks. It's actually not that clear. *The Washington Post*, [s. l.], 17 out. 2016. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/10/17/can-an-algorithm-be-racist-our-analysis-is-more-cautious-than-propublicas/>. Acesso em: 9 fev. 2024.

CORREIA NETO, Celso de Barros; RODRIGUES AFONSO, José Roberto; FUCK, Luciano Felício. A Tributação na Era Digital e os Desafios do Sistema Tributário no Brasil. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 15, n. 1, p. 145-167, set. 2019. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/3356>. Acesso em: 25 out. 2024. doi:<https://doi.org/10.18256/2238-0604.2019.v15i1.3356>.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. *Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209–242, 2020. DOI: 10.5007/2177-7055.2020v43n84p209. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 26 out. 2024.

DIAS JUNIOR, Ubiratan de Souza. Dataficação da pobreza: a centralidade do trabalho profissional em torno dos dados e informações sociais na Política de Assistência Social. 216p. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós Graduados em Serviço Social. 2024. Disponível em: <https://ariel.pucsp.br/bitstream/handle/42546/1/Ubiratan%20de%20Souza%20Dias%20Junior.pdf>. Acesso em: 25 out 2024.

DIJCK, J. van. Datafication, dataism and dataveillance: Big Data between scientific paradigm and ideology. *Surveillance & Society*, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 197–208, 2014.

EUBANKS, V. The Digital Poorhouse. [S. l.], 2018. Disponível em: <https://harpers.org/archive/2018/01/the-digital-poorhouse/>. Acesso em: 15 jun. 2024.

FORNAZIN, Marcelo; RACHID, Raquel Requena; COELHO NETO, Giliate Cardoso. A saúde digital nos últimos quatro anos e os desafios para o novo governo. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, [S. l.], v. 16, n. 4, p. 753–758, 2022. DOI: 10.29397/reciis.v16i4.3515. Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/3515>. Acesso em: 25 out. 2024.

G1. Lei escrita por inteligência artificial é aprovada por vereadores em Porto Alegre; “precedente perigoso”, diz presidente da Câmara. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/11/29/lei-escrita-por-inteligencia-artificial-e-aprovada-por-vereadores-em-porto-alegre-precedente-perigoso-diz-presidente-da-camara.ghtml>. Acesso em: 03 out 2024.

GILLESPIE, T. A relevância dos algoritmos. *Media Technologies: Essays on Communication, Materiality, and Society*, [s. l.], 2014. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5971548/mod_resource/content/1/722-2195-1-PB.pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.

GILLINGHAM, C.; MORLEY, J.; FLORIDI, L. The Effects of AI on Street-Level Bureaucracy: A Scoping Review. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2024. SSRN Scholarly Paper. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=4823175>. Acesso em: 22 out. 2024.

GREENWALD, G. Sem lugar para se esconder. [s.l.] Primeira Pessoa, 2014. v. 1

GUNNING, David; AHA, David. DARPA’s explainable artificial intelligence (XAI) program. *AI magazine*, v. 40, n. 2, p. 44-58, 2019.

HENNIG LEAL, M. C.; MORESCHI PAULO, L. Algoritmos discriminatórios e jurisdição constitucional: os riscos jurídicos e sociais do impacto dos vieses nas plataformas de inteligência artificial de amplo acesso. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, [S. l.], v. 24, n. 3, p. 165–187, 2023. DOI: 10.18759/rdgf.v24i3.2311. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/2311>. Acesso em: 25 out. 2024.

KLEINBERG, J.; MULLAINATHAN, S.; RAGHAVAN, M. Inherent Trade-Offs in the Fair Determination of Risk Scores. 2016. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/1609.05807>. Acesso em: 25 out 2024.

KWET, M. Digital colonialism: US empire and the new imperialism in the Global South. *Race & Class*, v. 60, n. 4, p. 3–26, 1 abr. 2019.

KWET, M. Digital colonialism: the evolution of American empire. Disponível em: <https://roarmag.org/essays/digital-colonialism-the-evolution-of-american-empire/>. Acesso em: 13 ago. 2023.

LABLIVRE. Guia rápido sobre soberania digital e soberania de dados para gestores públicos municipais do Brasil. UFABC. 2024. Disponível em: <https://lablivre.pesquisa.ufabc.edu.br/wp-content/uploads/2024/10/GUIA-SOBERANIA-DIGITAL-PARA-GESTORES-MUNICIPAIS.pdf>. Acesso em: 26 out 2024.

LATOURETTE, B. Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede. [S. l.]: Edufba, 2021.

LIMA, Caio Monteiro Mota; SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Governo por plataforma e serviços públicos na Lei nº 14.129/2021: considerações para uma transformação digital adequada. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 23, n. 91, p. 157–174, 2023. DOI: [10.21056/aec.v23i91.1699](https://doi.org/10.21056/aec.v23i91.1699). Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1699>. Acesso em: 26 out. 2024.

LIPSKY, M. Toward a Theory of Street-level Bureaucracy. [S. l.]: Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin, 1969. (Discussion papers). Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=9aWibwAACAAJ>.

MESQUITA, K. A EVOLUÇÃO DO GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL E A CONTRIBUIÇÃO DAS TIC NA REDEFINIÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE. **Comunicologia - Revista de Comunicação da Universidade Católica de Brasília**, v. 12, n. 2, p. 174-195, 16 abr. 2020.

MELLO, Patrícia Campos. Não basta regular, é preciso ter infraestrutura digital pública, diz especialista. **Folha de São Paulo**. 27 ago 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/tec/2023/08/nao-basta-regular-e-preciso-ter-infraestrutura-digital-publica-diz-especialista.shtml>. Acesso em 26 out 2024.

MORAES, Gabriel Boscardim de. As parcerias das Big Techs com o Estado brasileiro e a Soberania Digital: o caso do Serpro. 55f. Trabalho de Conclusão de Curso – Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas, UFABC. 2024. Disponível em: <https://bpp.ufabc.edu.br/site/wp-content/uploads/2024/10/TCC-Gabriel-Moraes.pdf>. Acesso em: 26 out 2024.

29

MOROZOV, Evgeny. Big tech: a ascensão dos dados e a morte da política. São Paulo: Ubu Editora, 2018. 192 p.

NETO, J. M. da S.; CANTO, J. A. E.; RIBEIRO, R. P.; RAMALHO, R. de C. R.; MELO, R. P. DESAFIOS DA INCLUSÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DIGITAL PARA O GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL. **Gestão e Sociedade**, [S. l.], v. 2, n. 3, 2009. DOI: 10.21171/ges.v2i3.560. Disponível em: <https://ges.face.ufmg.br/index.php/gestaoesociedade/article/view/560>. Acesso em: 26 out. 2024.

NUNES, Pablo. Exclusivo: levantamento revela que 90,5% dos presos por monitoramento facial no Brasil são negros. Intercept Brasil. 21 nov 2019. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2019/11/21/presos-monitoramento-facial-brasil-negros/>. Acesso em 26 out 2024.

OLIVEIRA, A. M. Pensar as Tecnologias a partir de Gilbert Simondon e Yuk Hui. **Educação & Realidade**, [s. l.], v. 48, p. e120769, 2023.

PASQUALE, F. The black box society: the secret algorithms that control money and information. First Harvard University Press paperback edition. Cambridge, Massachusetts London, England: Harvard University Press, 2016.

PASQUINELLI, M.; JOLER, V. O Manifesto Nooscópio: Inteligência Artificial como Instrumento de Extrativismo do Conhecimento – Lavits. In: 30 jul. 2020. Disponível em: <https://lavits.org/o->

manifesto-nooscopio-inteligencia-artificial-como-instrumento-de-extratativismo-do-conhecimento/.
Acesso em: 13 ago. 2023.

PELINSON, T.; CAMPESE, C. Sprint design - application in public service web portal in São Paulo - SP, Brazil. *Brazilian Journal of Science, [S. l.]*, v. 2, n. 12, p. 94–105, 2023. DOI: 10.14295/bjs.v2i12.387. Disponível em: <https://periodicos.cerradopub.com.br/bjs/article/view/387>. Acesso em: 25 oct. 2024.

PROCOPIUCK, M.; FREY, K.. Articulações organizacionais em redes de políticas públicas no ciberespaço: o caso da política de difusão social de TICS em Porto Alegre e Curitiba. *Organizações & Sociedade*, v. 16, n. 51, p. 687–706, out. 2009.

PROPUBLICA. Machine Bias. [S. l.], 2016. Disponível em: <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing>. Acesso em: 9 fev. 2024.

SERPRO. Serpro MultiCloud (página online). [s.d] Disponível em: <https://campanhas.serpro.gov.br/serpro-multicloud/>. Acesso em: 26 out 2024.

SILVA, Tarcízio. Mapeamento de Danos e Discriminação Algorítmica. Desvelar, 2023a. Disponível em: <https://desvelar.org/casos-de-discriminacao-algoritmica/>. Acesso em: dia, mês e ano

30

SILVA, T. Racismo algorítmico. São Paulo, SP: Edições Sesc São Paulo, 2023b.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. A ideologia da transformação digital. Automatismos, solucionismos e alienação técnica. *Revista Linguagem em Foco*, v.15, n.3, 2024. p. 11-25. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/linguagememfoco/article/view/12380>

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. GOVERNO DOS ALGORITMOS. *Revista de Políticas Públicas*, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 267–282, 2017.

SILVEIRA, S. A. DA. Inteligência artificial & neoliberalismo. Em: SANTAELLA, L. (Ed.). *Simbioses do Humano & Tecnologias. Impasses, dilemas, desafios*. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 2022. p. 63–76.

SIMÕES-GOMES, L.; ROBERTO, E.; MENDONÇA, J. Viés algorítmico – um balanço provisório. *Estudos de Sociologia, Araraquara*, v. 25, n. 48, 2020. DOI: 10.52780/res.13402. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/13402>. Acesso em: 25 out. 2024.

SORJ, B.; GUEDES, L. E.. Exclusão digital: problemas conceituais, evidências empíricas e políticas públicas. *Novos estudos CEBRAP*, n. 72, p. 101–117, jul. 2005.

SOUZA, Thanderson P.; CRISTÓVAM, José S. da S.; MACHADO, Raquel C. R. Constitucionalismo e administração pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o

desenvolvimento no Brasil. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 12, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7830>. Acesso em 26 out 2024.

TSE. Eleições 2024: conheça as etapas de auditoria da urna eletrônica. Tribunal Superior Eleitoral. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Junho/eleicoes-2024-saiba-quais-as-etapas-de-auditoria-dos-sistemas-eleitorais-1>. Acesso em 26 out 2024.

PODCAST TECNOPOLÍTICA. TECNOPOLÍTICA #218 - A dataficação da pobreza. 2024. 1 vídeo (40 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZMuUww3HjU&t>. Acesso em: 25 out 2024.

Análise de políticas públicas de gestão estratégica de pessoas no serviço público na província de Luanda/Angola

Analysis of public policies for strategic people management in the public service in the province of Luanda/ Angola

Manuel Mfinda Pedro marques

RESUMO

O mundo moderno exige cada vez mais das organizações, tornando essencial reconhecer a importância das pessoas como capital intelectual. Na administração pública, não é diferente: é necessário um sistema de gestão de pessoas que ofereça treinamentos e oportunidades de desenvolvimento para alcançar resultados que beneficiem a coletividade. Este estudo, com amostragem não probabilística, foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e revisão de literatura, adotando um olhar crítico-reflexivo sobre as políticas públicas de gestão estratégica de pessoas e seus benefícios na província de Luanda, Angola. Busca-se discutir formas de atuação no gerenciamento de pessoas e a importância de integrar à gestão pública um sistema que valorize não apenas as competências técnicas e teóricas dos profissionais, mas também sua capacidade de gerar resultados alinhados aos objetivos organizacionais. Para embasar o conteúdo do artigo, foi definida uma fundamentação teórica que inclui autores renomados, como Amaral (2006), Barzelay (2005), Bergue (2005), Carmo et al. (2018), Coelho (2004), Longo (2007), Oliveira e Medeiros (2011), Moura e Souza (2016), Nogueira (2015), Pantoja (2010) e Probst (2002). Esses autores abordam temas relevantes para o processo organizacional, incluindo a gestão de pessoas e o desempenho produtivo, aspectos fundamentais para fortalecer as organizações em um contexto competitivo. O estudo destaca que os novos gestores precisam implementar de fato as políticas de gestão de pessoas. Através do desenvolvimento do capital intelectual dos servidores, é possível criar perspectivas de evolução profissional e pessoal, estimulando a excelência na prestação de serviços públicos, agregando valor ao processo produtivo e maximizando a satisfação dos cidadãos. Essa abordagem contribui para o surgimento de uma administração pública responsiva, plural e solidária, alinhada ao modelo de gestão praticado no setor privado. Os resultados da pesquisa indicam uma correlação direta entre a eficácia das políticas de gestão estratégica de pessoas e a qualidade dos serviços prestados à população. No entanto, também foi identificado que há lacunas na implementação de políticas adequadas de gestão no setor público em Luanda. Constatou-se que as políticas públicas de gestão de pessoas e estratégias são essenciais para promover uma administração eficiente, assim como para a formulação, implementação e avaliação dessas políticas, que impactam diretamente o desenvolvimento social.

32

Palavras-Chave: Gestão de Pessoas, Papel Estratégico da ARH, Administração Pública, Práticas de Gestão.

ABSTRACT

The modern world increasingly demands more from organizations, making it essential to recognize the importance of people as intellectual capital. In public administration, it is no different: a people management system is necessary to provide training and development opportunities to achieve results that benefit the community as a whole. This study, using a non-probabilistic sample, was conducted through bibliographic research and a literature review, adopting a critical-reflective view on public policies for strategic people management and its benefits in Luanda province, Angola. The goal is to discuss approaches to people management and the importance of integrating a system into public administration that values not only the technical and theoretical competencies of professionals but also their ability to generate results aligned with organizational objectives. To support the content of the article, a theoretical framework was defined, including renowned authors such as Amaral (2006), Barzelay (2005), Bergue (2005), Carmo et al. (2018), Coelho (2004), Longo (2007), Oliveira and Medeiros (2011), Moura and Souza (2016), Nogueira (2015), Pantoja (2010), and Probst (2002). These authors address relevant topics for the organizational process, including people management and productive performance, fundamental aspects for strengthening organizations in a competitive context. The study highlights that new managers need to actually implement people management policies. Through the development of employees' intellectual capital, it is possible to create prospects for professional and personal growth, promoting excellence in public service delivery, adding value to the production process, and maximizing citizen satisfaction. This approach contributes to the emergence of a responsive, pluralistic, and solidary public administration, aligned with the management model practiced in the private sector. The research results indicate a direct correlation between the effectiveness of strategic people management policies and the quality of services provided to the population. However, it was also identified that there are gaps in implementing appropriate management policies in the public sector in Luanda. It was found that public policies for people management and strategies are essential for promoting efficient administration, as well as for the formulation, implementation, and evaluation of these policies, which directly impact social development.

33

Keywords: People Management, Strategic Role of HRM, Public Administration, Management Practices.

INTRODUÇÃO

Luanda é a capital de Angola, localizada na região centro-norte do país. Segundo as projeções populacionais de 2022, elaboradas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), a Província de Luanda conta com uma população de (9.079.811) habitantes, sendo a província mais populosa de Angola².

A gestão estratégica de pessoas no serviço público é uma ferramenta crucial para o desenvolvimento de um estado eficiente, capaz de atender as demandas da sociedade de maneira eficaz e sustentável. Na província de Luanda, Angola, o desafio de implementar políticas públicas e eficazes nesse âmbito é particularmente acentuada, dado o contexto socioeconômico e político do país.

As políticas públicas de gestão de pessoas envolvem um conjunto de diretrizes e práticas destinadas a planejar, atrair, desenvolver e reter talentos no serviço público, visando garantir que os servidores públicos estejam alinhados aos objetivos estratégicos do governo. No contexto de Luanda, estas políticas são essenciais para melhorar a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população, além de promover a transparência, a equidade e a eficiência administrativa.

Nesse sentido, Bergue (2007, p. 18):

Afirma que uma definição possível para Gestão de Pessoas no setor público é: esforço orientado para o suprimento, a manutenção, e o desenvolvimento de pessoas nas organizações públicas, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, observadas as necessidades e condições do ambiente em que se inserem.

34

No entanto, a implementação de uma gestão estratégica de pessoas enfrenta diversos desafios em Luanda. Entre eles, destacam-se a falta de recursos adequados, a burocratização dos processos de contratação e promoção, e a resistência à mudança por parte de alguns gestores e servidores. Neste sentido, a insuficiência de formação contínua e a falta de incentivos claros para o desenvolvimento profissional limitam o potencial de muitos funcionários públicos, resultando em uma prestação de serviços aquém das expectativas da população.

No âmbito da gestão de pessoas, a perspectiva gerencialista busca implementar um estilo de gestão semelhante ao praticado na iniciativa privada (Nogueira; Santana, 2015). Isso significa que o gestor público precisa ter a capacidade de alinhar os funcionários à estratégia tanto da organização quanto do governo, assegurando que os esforços da equipe resultem em benefícios concretos para a sociedade.

² Governo de Angola. Contextualização de Luanda.2024. Disponível em: <https://luanda.gov.ao/ao/>. Acesso: 21 de agosto.2024.

Esse alinhamento exige que a gestão de recursos humanos (RH) vá além das funções tradicionais e assuma um papel verdadeiramente estratégico dentro da organização. De acordo com Longo (2007), o RH deve estar atento ao desempenho dos colaboradores, direcionando suas atividades para a obtenção de resultados que sejam compatíveis com os objetivos organizacionais e governamentais. Dessa forma, a gestão de pessoas torna-se uma peça fundamental na construção de um serviço público mais eficiente e eficaz, centrado nas necessidades do cidadão.

Oliveira e Medeiros (2011), a gestão estratégica de pessoas é apresentada como um elemento central para o sucesso organizacional, especialmente no contexto de organizações que buscam alcançar um elevado nível de desempenho e competitividade. Para os autores, a gestão estratégica de pessoas vai além das funções tradicionais de recursos humanos, como recrutamento, seleção e treinamento. Trata-se de alinhar as práticas de gestão de pessoas aos objetivos estratégicos da organização, de forma que os colaboradores sejam vistos como ativos estratégicos capazes de gerar valor e sustentar vantagens competitivas.

Amaral (2006) defendem que a gestão estratégica de pessoas deve ser integrada ao planejamento estratégico da organização, garantindo que as ações voltadas para a gestão de pessoas estejam alinhadas com a visão, missão e objetivos da empresa. Isso implica a adoção de uma perspectiva proativa, onde a área de recursos humanos não apenas responde às demandas da organização, mas também antecipa tendências e necessidades, propondo estratégias que suportem o crescimento e a inovação organizacional.

Este estudo baseia-se na literatura existente sobre a análise de políticas públicas e gestão estratégica de pessoas no setor público. O objetivo foi compreender as percepções de diferentes teóricos e acadêmicos que discutem o tema e áreas correlatas. A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, bibliográfica e documental, permitindo a construção e interpretação do estudo em questão. Especificamente, a pesquisa focou na análise de políticas públicas de gestão estratégica de pessoas no serviço público da Província de Luanda, Angola.

Metodologia

A metodologia deste artigo fundamenta-se em uma revisão bibliográfica e de literatura, com foco na problemática das políticas públicas de gestão e estratégia de pessoal no setor público. A pesquisa seguiu uma abordagem abrangente e estruturada para garantir rigor e precisão em todas as etapas.

O primeiro passo foi realizar uma revisão exaustiva da literatura existente, que abordasse temas relacionados à gestão de pessoas e estratégias no setor público, incluindo estudos relacionados às políticas públicas e à administração de recursos humanos nesse contexto com ênfase em estudos sobre políticas públicas e gestão estratégica de pessoas no contexto angolano. Essa revisão buscou

identificar as principais teorias, metodologias e resultados obtidos em pesquisas anteriores, proporcionando uma base sólida e confiável para a análise. A abordagem deste estudo visa explorar e compreender as políticas públicas de gestão estratégica de pessoas no serviço público da província de Luanda, Angola.

Diversas técnicas e procedimentos de coleta de dados foram empregados para responder ao problema de pesquisa. As etapas foram definidas de acordo com Gil (2008), que destaca a importância de objetivos descritivos na coleta de dados a partir de fontes documentais e materiais já existentes. A coleta foi conduzida por meio de um levantamento bibliográfico, complementado por discussões teóricas com autores que analisam a gestão de pessoas e políticas estratégicas em contextos variados. Esse processo permitiu uma análise integrada e detalhada, aprofundando a compreensão da política pública de gestão de pessoas na província de Luanda.

A metodologia adotada também contempla múltiplas abordagens para compreender a política pública de gestão de pessoas em diferentes contextos sociais e culturais, possibilitando uma análise abrangente e fundamentada. Essa abordagem multidisciplinar é essencial para capturar a complexidade do fenômeno e enriquecer a compreensão do tema.

O uso de diversas fontes teóricas e metodológicas enriqueceu a análise, oferecendo uma visão holística da gestão estratégica de pessoas no serviço público. Tal perspectiva é especialmente relevante no contexto de Luanda, onde as especificidades sociais, culturais e políticas exigem uma análise detalhada e bem embasada. Assim, a metodologia adotada contribui para a formulação de estratégias de gestão mais eficazes, alinhadas às realidades e necessidades locais.

36

Resultados e Discussão

As políticas públicas de gestão de pessoas comparativamente, outras regiões e países que implementaram com sucesso políticas de gestão estratégica de pessoas demonstram que a adoção de práticas modernas, como a gestão por competências e a liderança transformacional, pode resultar em melhorias significativas na eficácia do serviço público. Para que essas melhorias se concretizem, é necessário um compromisso firme do governo e dos líderes do serviço público com a modernização e a profissionalização da gestão de pessoas. Isso inclui a revisão e a atualização das políticas públicas existentes, a implementação de programas de formação contínua e a criação de mecanismos de avaliação e recompensa que incentivem o desempenho e o desenvolvimento profissional.

Carmo et al. (2018) destacam que, diante das transformações globais, regionais e políticas, os Estados modernos precisam voltar sua atenção para o setor público e organizacional, com o objetivo de se adaptar às mudanças. Essas transformações visam definir novas estratégias voltadas à gestão de pessoas no setor público. Para Antonello e Pantoja (2010) reconhecem a necessidade de o Estado observar e acompanhar a evolução dos modelos de gestão, criando políticas eficazes e eficientes que

possam gerar mudanças na gestão pública, abordando os modelos de Estado patrimonial, burocrático e gerencial.

Coelho (2004) afirma que o setor público ainda não conseguiu criar um ambiente que estimule o desenvolvimento e capacitação dos agentes públicos. Moura e Souza (2016) reforçam essa visão ao identificar a ausência de uma gestão estratégica eficaz no setor, apontando como principais causas a predominância de um setor de RH reativo e operacional. Além disso, eles destacam as características peculiares do setor público, que impõem restrições e limitações à implementação de práticas típicas da administração gerencial.

Na realidade Angola, a gestão de pessoas no setor público enfrenta desafios significativos devido à complexidade estrutural das organizações. Embora essa complexidade possa ser parcialmente gerenciada por meio de soluções tecnológicas e burocráticas, é crucial que os sistemas de governança sejam aprimorados para reduzir a complexidade comportamental dentro das estruturas organizacionais. A implementação de estratégias eficazes de gestão de pessoas, aliadas a uma governança robusta, pode mitigar essas dificuldades, promovendo um ambiente mais eficiente e capaz de responder às demandas contemporâneas do serviço público.

Como destaca Oliveira e Medeiros (2011, p.33):

Setor público no Brasil, segue o modelo de gerenciamento. No entanto, esse modelo está começando a redirecionar seu foco: da burocracia, estruturas e sistemas organizacionais, para uma mudança de práticas, de padrões de ação. E esses padrões de ação têm tudo a ver com pessoas e com capacitação em uma era em que se destaca, especialmente nas organizações do setor privado, o valor do conhecimento e da competência individual e organizacional.

Segundo Barzelay (2005) argumenta que o planejamento estratégico no setor público, combinado com uma gestão eficaz de pessoas, é fundamental para a implementação de uma administração pública mais eficiente e responsiva. Ele destaca que uma gestão estratégica de pessoas não só possibilita a compreensão do papel da administração pública, mas também incentiva o engajamento dos gestores. Esse engajamento é crucial para que os gestores entendam a importância de comprometer-se com a capacitação contínua dos servidores públicos, garantindo que eles estejam aptos a desempenhar suas funções com excelência.

Barzelay (2005), enfatiza que o planejamento estratégico deve ser visto como um processo dinâmico, onde a gestão de pessoas desempenha um papel central na adaptação às mudanças e na promoção de uma cultura organizacional alinhada aos objetivos públicos. Por meio do compromisso com o desenvolvimento profissional, os servidores públicos podem contribuir de maneira mais efetiva para o alcance das metas institucionais, fortalecendo a administração pública como um todo.

Estratégia e planejamento na administração pública

O planejamento em todo circuito do aparelho administrativo, que por sua vez, é o processo pelo qual as estratégias são transformadas em planos de ação concretos. Isso inclui a definição de prazos, a alocação de recursos humanos e financeiros, e a criação de indicadores para monitorar o progresso e avaliar o impacto das ações implementadas. No setor público, o planejamento deve ser participativo, envolvendo diferentes níveis de governo, a sociedade civil e outras partes interessadas, para garantir que as políticas públicas sejam inclusivas e reflitam as necessidades da sociedade. Para Bergue (2005, p.268) o planejamento como atividade integrante e indissociável do ciclo administrativo pode ser definido, de forma sintética, como a antecipação de cenários de atuação e o estabelecimento dos correspondentes objetivos organizacionais.”. Trata-se de uma estratégia e planejamento rigoroso para a formulação e implementação de políticas públicas eficazes. No contexto governamental, a estratégia é essencial para garantir que os recursos públicos sejam alocados de forma eficiente e que as políticas adotadas realmente atendam às necessidades da população.

Segundo Pfeiffer(2000), estratégia na administração pública envolve a definição de metas claras, alinhadas com as prioridades nacionais ou locais, e a identificação dos recursos e capacidades necessários para alcançá-las. Ela também requer uma análise cuidadosa do ambiente externo, incluindo fatores políticos, econômicos, sociais e tecnológicos, que podem influenciar a execução das políticas.

38

A esse esforço segue-se a definição dos estágios e da trajetória de consecução desses objetivos, estruturados segundo diferentes horizontes de gestão. Trata-se, de fato, o planejar, de um processo complexo e contingente, que exige a devida adaptação de suas fases e ações, observados os diferentes períodos e realidades organizacionais. Não há, portanto, um modelo de planejamento ideal passível de utilização generalizada para qualquer tipo de organização; constituindo, sim, um processo cíclico, de construção essencialmente interior, intensamente integrado ao ambiente, e orientado para o desenvolvimento gerencial. (Bergue, 2005, p.).

A estratégia pode ser vista como um conjunto de ações gerenciadas para potencializar os recursos humanos no setor público, o que tem se mostrado essencial para o desenvolvimento do próprio setor. O desenvolvimento e a gestão eficaz dos recursos humanos impactam diretamente na qualidade dos serviços oferecidos à população e na execução eficiente das políticas públicas. Para Wright et al. (2000, p. 24) a estratégia “refere-se aos planos da alta administração para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos gerais da organização”. Segundo Bergue (2005), a estratégia emerge como uma das diretrizes fundamentais que orienta as ações organizacionais, especialmente no contexto da administração pública. Ele argumenta que a estratégia não apenas

define os objetivos e metas a serem alcançados, mas também proporciona um quadro de referência para a tomada de decisões e a alocação de recursos.

Segundo Probst (2002), no âmbito das organizações públicas, a estratégia desempenha um papel crucial na coordenação das atividades e na adaptação às mudanças do ambiente externo, que podem incluir fatores econômicos, sociais, políticos e tecnológicos. Ela serve como uma bússola, guiando os gestores na implementação de políticas públicas que atendam às demandas da sociedade e promovam o desenvolvimento sustentável.

A estratégia de planejamento deve ser integrada a todos os níveis da organização, desde a alta administração até as operações diárias. Essa integração é essencial para garantir que todos os membros da organização estejam alinhados com os objetivos estratégicos e trabalhem de forma coesa para alcançá-los. A estratégia também facilita a gestão de riscos, permitindo que as organizações públicas antecipem e respondam a desafios e oportunidades de maneira proativa. Em um ambiente em constante mudança, como o do setor público, a capacidade de ajustar estratégias de acordo com as circunstâncias emergentes é fundamental para o sucesso organizacional.

O planejamento de gestão de pessoas no sector público

O planejamento de gestão de pessoas no setor público é um componente vital para o sucesso das políticas públicas e para a prestação eficiente de serviços à sociedade. Diferente do setor privado, onde o foco principal muitas vezes é o lucro, no setor público o objetivo é o bem-estar coletivo, o que torna a gestão de pessoas ainda mais complexa e desafiadora.

No contexto do setor público, o planejamento de gestão de pessoas envolve uma série de etapas estratégicas, que incluem o recrutamento, a seleção, a formação, o desenvolvimento e a retenção de talentos. Este planejamento deve ser realizado de maneira que as necessidades de curto, médio e longo prazo da organização pública sejam atendidas, garantindo que os profissionais possuam as competências necessárias para enfrentar os desafios específicos do serviço público. Conforme Longo (2007), Uma das características fundamentais do planejamento de gestão de pessoas no setor público é a necessidade de alinhar as competências dos servidores com os objetivos estratégicos das políticas públicas. Isso exige uma análise contínua das demandas sociais, das capacidades internas e das mudanças no ambiente externo, que podem impactar o desempenho das organizações públicas.

Amaral, (2006), o planejamento de gestão de pessoas no setor público deve considerar aspectos como a valorização e motivação dos servidores públicos. Essa a criação de um ambiente de trabalho que promova o desenvolvimento profissional, a equidade e a justiça é essencial para manter a motivação e o engajamento dos funcionários. Nesse sentido, a implementação de programas de

capacitação e desenvolvimento contínuo é crucial para assegurar que os servidores estejam preparados para lidar com as complexidades do serviço público.

Segundo Mello et al. (2009), o planejamento de gestão de pessoas no setor público permite alinhar as competências dos servidores às necessidades estratégicas das organizações, garantindo maior eficiência na execução das políticas públicas. Esse planejamento é essencial para identificar, desenvolver e reter talentos, além de promover um ambiente de trabalho motivador e justo, o que resulta em uma prestação de serviços mais eficaz à sociedade. Em um contexto de recursos limitados, como é comum no setor público, esse alinhamento torna-se crucial para maximizar o impacto das ações governamentais.

O planejamento de gestão de pessoas no setor público é um processo contínuo e estratégico que visa garantir que as organizações públicas disponham dos recursos humanos necessários para cumprir suas missões de maneira eficiente e eficaz. Esse planejamento deve ser dinâmico, adaptável e orientado para o desenvolvimento das competências dos servidores públicos, sempre com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços prestados à população.

Considerações Finais

Este artigo busca compreender, de forma analítica e aprofundada, a gestão nas organizações do setor público, com foco nas políticas públicas em Luanda, Angola, especialmente no que se refere ao planejamento e controle das ações governamentais. O processo de planejamento, conforme apontado por diversos pesquisadores, resulta na elaboração de planos que variam em definição e aplicação. No entanto, persiste uma lacuna na administração governamental quanto à compreensão e à aplicação do conceito de estratégia, bem como das ferramentas necessárias para sua implementação eficaz.

A gestão de pessoas no setor público tem ganhado destaque como elemento essencial, especialmente no gerenciamento de programas complexos e de alto custo. Esse enfoque é fundamental para aprimorar a resposta às demandas sociais, mesmo diante da escassez de recursos. Assim, o estudo permitiu entender a importância das políticas públicas de gestão estratégica no setor público em Luanda, observando como essas políticas são cruciais tanto para o desenvolvimento organizacional quanto para o aprimoramento dos recursos humanos.

Por outro lado, a gestão de pessoas tem se consolidado como uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento da administração pública como um todo. Essa abordagem contribui para a eficiência e a eficácia na execução de políticas públicas, favorecendo uma administração mais alinhada às necessidades sociais e mais adaptada às especificidades locais.

REFERÊNCIAS

AMARAL, R. M. **Gestão de pessoas por competências em organizações públicas**. In: Seminário Nacional de Bibliotecas Universitárias, 15. 2006, São Paulo. Anais...São Paulo: Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), 2006.

BARZELAY, Michael. **Gestão pública na prática. Entrevista**. *sp.gov* (versão eletrônica), São Paulo, n. 6, set. 2005.

Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401420/1/Gestao%20Pessoas%20Setor%20Publico%203ed%20GRAFICA.pdf>. Acesso em: 21 ago.2024.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas e *balanced scorecard* em organizações públicas**. *Revista Análise*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 265–284, ago./dez. 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/viewFile/274/223>. Acesso em: 21 ago. 2024.

CARMO, Luana Jéssica Oliveira; Assis, Lilian Bambirra; Martins, Mariana Geisel, Saldanha, Cristina Camila Teles; Gomes, Patrícia Alburquerque. **Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal**. *Rev. Serv. Público Brasília* 69 (2) 163-191 abr/jun 2018.

Coelho, E. M. **Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público**. *Revista do Serviço Público (RSP)*, v. 55, n. 1 e 2, p. 89-115, jan./jun. 2004.

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Tradução: Magd Lopes; Revisão técnica: Dirceu da Silva, Porto Alegre: penso, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LONGO, F. Mérito e flexibilidade: a gestão de pessoas no setor público. São Paulo: Fundap, 2007.

OLIVEIRA, José Arimatés de; MEDEIROS, Maria da Penha Machado de. **Gestão de pessoas no setor público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2011.

MOURA, A. L. N.; SOUZA, B. C. Gestão estratégica de pessoas na administração indireta do setor público federal: na prática, ainda um discurso. *Revista do Serviço Público*, v. 67, n. 4, p. 575-602, 2016.

NOGUEIRA, R. P.; SANTANA, J. P. **Human resources management and public sector reforms: trends and origins of a new approach**. Discussion Paper, n. 115. Brasília: Ipea, jan. 2015.

PANTOJA, M. J.; BERGUE, S. T. (Orgs.). **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: Enap, 2010.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000. (Textos para discussão, n. 37).

PROBST, Gilbert; RAUB Steffen; ROMHARDT, Kai. **Gestão do conhecimento: os elementos construtivos do sucesso**. Porto Alegre: Bookman, 2002.

WRIGHT, Peter; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. **Administração estratégica: conceitos**. São Paulo: Atlas, 2000.

DESASTRES CLIMÁTICOS E ORÇAMENTO LOCAL: impactos iniciais das inundações do Rio Grande do Sul

CLIMATE DISASTERS AND LOCAL BUDGETING: Initial impacts of floods in Rio Grande do Sul

Juan de França Magalhães Costa³

Eixo III: Análise e Gestão de Políticas Públicas

RESUMO

Os desastres naturais têm se intensificado ao longo dos últimos anos, em decorrência das mudanças climáticas. Além dos efeitos negativos em termos de perdas de vidas humanas, os episódios resultam em desorganizações dos espaços socioeconômicos, o que causa impactos na capacidade de arrecadação dos governos locais. Há um gap relacionado ao fato de que os estudos não investigaram o impacto de médio e longo prazo dos eventos hidrológicos em orçamentos locais, como inundações. Dessa maneira, o presente trabalho visa investigar em que medida o orçamento do estado do Rio Grande do Sul foi afetado pelas inundações de 2023 e 2024. Foram observados os orçamentos bimestrais do Estado com base do Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Os resultados sugerem que os três eventos de inundações mais leves não causaram impactos significativos para as receitas estaduais, mas o evento mais significativo que ocorreu em 2024 resultou em queda das receitas, o que sugere que eventos mais fortes tendem a impactar as receitas. A pesquisa enfrenta a limitação de estar em estado inicial.

44

Palavras-Chave: Desastres Naturais; Receitas, Inundações.

ABSTRACT

Natural disasters have intensified over the past few years, as a result of climate change. In addition to the negative effects in terms of loss of human lives, the episodes result in disorganization of socioeconomic spaces, which impacts the collection capacity of local governments. There is a gap related to the fact that studies have not investigated the medium and long-term impact of hydrological events on local budgets, such as flooding. Thus, the present work aims to investigate the extent to which the budget of the state of Rio Grande do Sul was affected by the floods of 2023 and 2024. The bimonthly budgets of the State were observed based on the Summary Report of Budget Execution. The results suggest that the three milder flooding events did not cause significant impacts to state revenues, but the most significant event that occurred in 2024 resulted in declining revenues, which suggests that stronger events tend to impact revenues. The research faces the limitation of being in an initial state.

Keywords: Natural Disasters; Revenue; Flooding.

³ Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Bolsista de Doutorado da UNIVESP. Pesquisador do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) e do Consórcio Sobre Crises e Poder Local. Membro da Comissão de Eventos do PGPP. Email: franca.magalhaes@ufabc.edu.br.

Introdução

Os desastres naturais resultam em perdas significativas para a atividade econômica dos locais atingidos pelos eventos e, conseqüentemente, causam impactos relevantes em relação à dívida pública. Terremotos podem causar aumentos de até 30% no endividamento dos países atingidos, enquanto furações podem resultar em impactos de até 60% na dívida pública. No caso de inundações, objeto do presente estudo, os impactos podem chegar a 7,8% (BORENSZTEIN; CAVALLO; VALENZUELA, 2009; KOETSIER, 2017).

Tendo em vista a relevância dos impactos para a atividade econômica e para o endividamento público, a literatura comparada buscou mensurar os impactos em termos de receitas e despesas nacionais, com diferenças significativas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, em que estes últimos apresentam resultados mais negativos (NOY; NUALSRI, 2011). Apenas a partir de meados do segundo decênio do século XXI houve o interesse em observar os impactos para as finanças públicas locais. Os impactos dos desastres naturais são relevantes tanto para as despesas quanto para as receitas, sendo que o impacto para estas últimas pode ser atenuado por meio de transferências intergovernamentais (MIAO, et al., 2020; GONÇALVES; SAMPAIO, 2022).

No Brasil, a literatura que busca apresentar os impactos dos desastres naturais para os orçamentos locais. Houve um estudo sobre os impactos de desastres hidrológicos em municípios brasileiros, em que foi possível observar alta nos gastos no ano do desastre com defesa civil e agricultura, mas no segundo ano houve aumento das despesas com saúde e urbanismo (GONÇALVES; SAMPAIO, 2022). Há um *gap* quanto aos impactos dos episódios de inundações no Estado do Rio Grande do Sul em 2023 e 2024.

Dessa forma, o presente trabalho visa responder à pergunta de pesquisa: “em que medida o orçamento do estado do Rio Grande do Sul foi afetado pelas inundações de 2023 e 2024?” O objetivo geral é apresentar o comportamento das receitas e despesas estaduais entre o primeiro bimestre de 2022 e o terceiro bimestre de 2024. Os objetivos específicos são: apresentar a literatura que relaciona desastres climáticos ao orçamento local e identificar o impacto para as receitas totais, tributárias e de transferências do estado gaúcho.

REFERENCIAL TEÓRICO

Os desastres naturais podem resultar em prejuízos que ultrapassam os relacionados ao comportamento cíclico dos sistemas socioeconômicos. Durante o século XX nos países desenvolvidos, as perdas decorrentes dos eventos do ciclo de negócios alcançaram 1,5% do PIB ao passo que as perdas em decorrência de desastres naturais alcançaram 20% do PIB. Nesse sentido, os

choques econômicos provenientes dos desastres naturais causam custos reais acima do crescimento do PIB gerando impactos fiscais diretos, como resposta aos eventos, e indiretos, como resposta aos gastos sociais às pessoas afetadas (BORENZESTEIN; CAVALLO; VALENZUELA, 2009; DERYUGINA, 2017).

A literatura comparada tem observado os impactos macroeconômicos e fiscais dos desastres naturais para os países. Quanto ao ambiente macroeconômico, os que utilizam modelos neoclássicos apresentam crescimento do PIB pelo aumento do estoque de capital necessário à reconstrução e os que usam modelos endógenos mostram queda do PIB pelas perdas de capital humano, tecnologia e saldo comercial (LIS; NICKEL, 2010).

Considerando os impactos da política fiscal, a literatura comparada mostra que os terremotos podem resultar em aumento da dívida pública de 30% do PIB para o caso de terremotos, 60% para o caso de furacões e 7,8% para o caso de inundações. Além disso, o aumento médio na dívida pública chega a 3,8% do PIB para eventos climáticos e para os eventos não climáticos alcança cerca de 20% do PIB, sendo que os impactos são maiores em países em desenvolvimento e menores em países desenvolvidos (BORENSZTEIN; CAVALLO; VALENZUELA, 2009; KOETSIER, 2017).

Além disso, eventos climáticos de grandes proporções resultam em perda orçamentária de 0,23% do PIB, sendo pior nos países em desenvolvimento (0,27% do PIB) e ainda pior em países mais próximos da linha do equador (0,68% do PIB). Os países desenvolvidos apresentam perdas na receita da ordem de 1,27% do PIB logo após o desastre, já os países em desenvolvimento apresentam aumento das receitas em 4,23% do PIB. O que se observa é que o orçamento de países desenvolvidos apresenta comportamento contracíclico e o de países em desenvolvimento apresenta comportamento pró-cíclico, prolongando os impactos (LIS; NECKEL, 2010; NOY; NUALSRI, 2011).

Apenas na metade do segundo decênio do século XXI houve o interesse pelo impacto dos desastres naturais sobre os orçamentos locais, já que quando ocorre um desastre natural a as respostas precisam ser implementadas em âmbito local, impactando os orçamentos (GONÇALVES; SAMPAIO, 2022; UNTERBERGER, 2017). Os primeiros estudos foram desenvolvidos por Leppänen, Solanko e Kosonen (2015), que observaram os impactos alterações climáticas nas despesas governamentais dos entes subnacionais da Rússia. Observaram que o aumento de um grau na temperatura reduz em cerca de 3% as despesas, considerando as regiões mais frias do país. Já nas regiões mais quentes o efeito é nulo.

Muita atenção tem sido dada aos impactos em relação às despesas. Nos municípios da Indonésia, por exemplo, Skoufias, Strobl e Tveit (2018) observaram que em episódios de inundações severas as despesas com a administração pública e educação foram reduzidas em 5,7% e 4,4%, respectivamente e houve aumento nas despesas com saúde e infraestrutura de 2,2% e 5,8, respectivamente. Já ao estudar os desastres naturais nos condados de Kentucky, Talbee (2019),

mostrou que há queda nas despesas com recreação, cultura e administração, mas há aumento de gastos com transporte e infraestrutura de estradas.

Miao et al. (2020), por sua vez, mostraram que quando ocorrem desastres naturais em províncias chinesas, as despesas aumentam em 4,2% do PIB cinco anos após os desastres, gerando um efeito cumulativo de 20%, em média. Além disso, quando as províncias possuem maiores rendimentos, as despesas aumentam mais do que as províncias com menor rendimento. Já sobre os episódios de inundação em municípios italianos, Lodi, Marin e Modica (2022) mostraram que as despesas aumentam entre o primeiro e o terceiro semestre após o evento, variando de 3,4% de alta até 6%, respectivamente, sobretudo em decorrência das despesas com investimento. Por fim, sobre os desastres hidrológicos em municípios brasileiros, Gonçalves e Sampaio (2022) mostraram que durante o primeiro ano após o desastre houve alta nos gastos em segurança pública, por conta dos gastos com a defesa civil, e em com agricultura. Já no segundo ano, houve aumento nas despesas de saúde e urbanismo.

Houve, também, estudos sobre a estabilidade fiscal dos governos locais quando ocorrem desastres naturais. Bachner e Bednar-Friedl (2018) observaram que os entes subnacionais da Áustria que sofreram esses eventos e não adotaram medidas fiscais para contrabalançar os efeitos, apresentaram impactos significativos em decorrência dos efeitos de feedback macroeconômico e perderam parte da base fiscal tributária.

Ainda sobre os desastres naturais em municípios austríacos, Unterberger (2017) identificou que a renda de equilíbrio e o saldo anual sofrem influências negativas, sendo que no caso deste último, a elevação de 1% nos danos reduz em 0,22% o saldo, o que reduz a solidez orçamentária dos municípios. Ao desenvolver um modelo de projeção para identificar os impactos em uma cidade costeira chinesa, Taberna et al. (2023) observaram que medidas de proteção doméstica, subsídios e seguros podem gerar menor queda do PIB, maior resiliência econômica e contribuir para o nível de equilíbrio orçamentário.

A literatura comparada também buscou compreender os impactos sobre as receitas. Sobre as receitas totais, Capuno, Corpuz e Lordemus (2024) identificaram que quando ocorreu o tufão Hayan, de 2013 nas Filipinas, os municípios não tiveram alteração das receitas, na média. Contudo, quando separados por grupos de municípios pobres e ricos evidenciaram heterogeneidade nos resultados, os mais pobres tiveram queda de receita e os mais ricos não foram afetados.

Há uma concentração de estudos sobre o papel das transferências. Quando há desastres naturais nas províncias chinesas, há aumento no volume de recursos transferidos para os governos locais. Contudo, províncias mais ricas recebem mais transferências após os desastres, reduzindo o impacto sobre as receitas totais, em contraste com o observado em províncias mais pobres, de acordo com Miao et al. (2020). No caso dos municípios italianos atingidos por inundações, Lodi, Marin e

Modica (2022) observaram que as receitas apresentam tendência de alta entre o primeiro e o terceiro semestre após os eventos, com alta em torno de 5%, sobretudo por conta das transferências intergovernamentais, sendo que os municípios menos resilientes tem aumento imediato das transferências.

Nos condados de Kentucky atingidos por desastres naturais, Talbee (2019) mostra que houve queda na receita no ano que ocorre o desastre, mas houve aumento nas receitas de transferências intergovernamentais no ano seguinte ao desastre. No caso dos municípios brasileiros atingidos por desastres hidrológicos, Gonçalves e Sampaio (2022) ressaltam que houve crescimento substancial das transferências intergovernamentais no primeiro ano após o desastre. Por fim, Deryugina (2017) identificou que os efeitos dos furacões nas transferências ocasionam elevação destas para a rede de segurança social que chegam a 3,9% em 10 anos após o evento, houve alta de até US\$ 600 dólares per capita em benefícios médicos transferidos.

O que podemos observar é que os estudos não investigaram o impacto dos desastres naturais em relação às receitas próprias dos municípios. Tal fato merece atenção, sobretudo no contexto brasileiro, uma vez que as receitas próprias dos municípios brasileiros possuem fontes de receitas que são sensíveis aos ciclos econômicos, como foi possível observar em Costa e Fernandes (2023) ao longo da pandemia de Covid-19.

48

METODOLOGIA

Para a presente pesquisa, foi observado o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do estado do Rio Grande do Sul entre o primeiro bimestre de 2022 e o terceiro bimestre de 2024. Como o RREO é de periodicidade bimestral, foram observados quinze bimestres. Os dados foram extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). O período permite identificar o comportamento durante os quatro eventos de inundações mais relevantes no período. O RREO permite a análise da avaliação de diversas fontes de receita e das funções e subfunções da despesa. Para a presente pesquisa, foram consideradas as receitas totais, de impostos, taxas e contribuições de melhoria e as receitas de transferência.

Para avaliar as receitas selecionadas em termos reais foi realizado um processo de descontar a variação da inflação a cada bimestre. O indicador selecionado foi o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), de base mensal. Para transformar em taxa bimestral foi necessário somar a variação mensal a cada dois meses. Por fim, foi realizada a análise de acordo com a variação ao longo do período indicado em termos reais, visando comparar os resultados com os quatro episódios de inundações mais relevantes do período: junho de 2023; setembro de 2023; novembro de 2023 e maio

de 2024. Convém ressaltar que a pesquisa se encontra em estágio inicial e os resultados se limitam a análise da estatística descritiva dos dados selecionados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

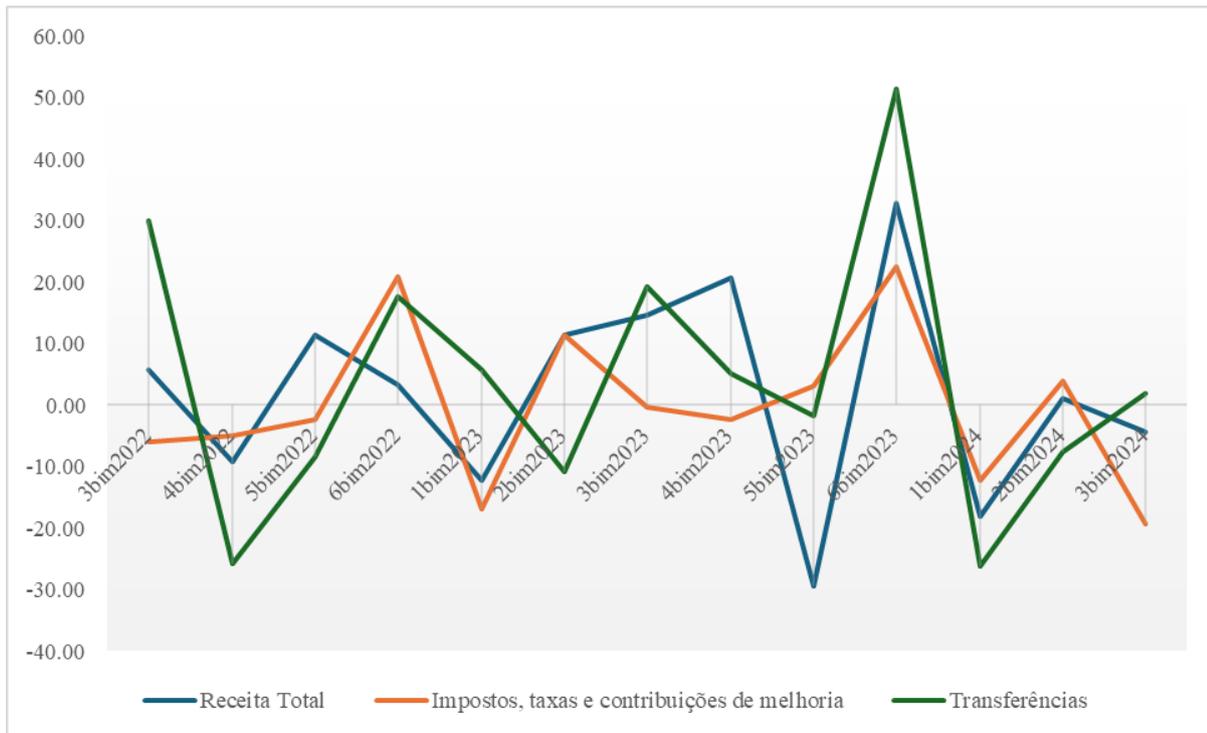
No terceiro bimestre de 2023, período que aconteceu o primeiro evento de inundação analisado, houve aumento de 14% das receitas totais, sendo que houve queda das receitas tributárias de 0,45% e crescimento das transferências intergovernamentais de mais de 19%. O resultado, contudo, difere do verificado no mesmo período de 2022, quando houve crescimento de 5,66% das receitas totais, queda de mais de 6% das receitas próprias e aumento de cerca de 30% das transferências.

Já no quinto bimestre de 2023, quando ocorreu o segundo evento de inundação observado, houve queda de 29,48% das receitas totais, aumento de 3% das receitas próprias e queda de 1,87% das receitas de transferência. Quando comparado com o mesmo período de 2022, as receitas totais tiveram resultado pior, uma vez que houve alta de 11,24%. Por outro lado, no mesmo período de 2022 houve queda de 2,42% das receitas próprias e queda de 8,5% das transferências.

No sexto bimestre de 2023, por sua vez, período em que ocorreu o terceiro episódio de inundação no estado, houve crescimento das receitas totais de 32,76%, aumento das receitas tributárias de 22,72% e aumento das transferências de 51,38%. Quando comparado com o mesmo período de 2022, foi possível notar que houve aumento de 3,3% das receitas totais, 20,8% das receitas tributárias e aumento de 17,65% das transferências. Nesse período, foi possível notar, portanto, expressivo crescimento das transferências.

Por fim, no terceiro bimestre de 2024, foi possível notar a maior diferença para as receitas e coincide com o quarto evento analisado, o mais relevante dentre todos os que foram observados. Houve queda de 4,45% das receitas próprias, queda de 19,28% das receitas tributárias e alta de 1,88% das transferências. As três fontes de receita apresentaram resultados inferiores ao verificado em 2022 e, inclusive, em 2023, quando houve o primeiro episódio analisado, conforme mostra o gráfico 1.

Gráfico 1 – Comportamento das receitas do estado do Rio Grande do Sul



Fonte: SICONFI.
Elaborado pelo autor.

De maneira geral, é possível notar, através do gráfico 1, que os desastres naturais resultantes de inundações leves não parecem causar impactos significativos nas receitas. No entanto, a medida em que aumenta a intensidade, a situação se altera e começam a surgir impactos negativos para as receitas. Tal resultado, embora ainda em estágio inicial da pesquisa, sugere que desastres mais significativos tendem a impactar o orçamento dos Estados, corroborando com o verificado na literatura comparada.

50

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acerca do proposto, foi possível observar que os três primeiros episódios não parecem ter causado impactos relevantes para as receitas. Houve, inclusive, resultados melhores para as receitas tributárias e de transferências em todos os eventos de 2023. Já no evento de 2024, contudo, foi possível notar que as receitas apresentaram resultados altamente negativos, inclusive as de transferências.

O resultado sugere que quanto mais forte o evento maior o impacto para as receitas analisadas. Tal resultado dialoga com o verificado na literatura, sobretudo o apurado em Miao, et al., 2020. Todavia, difere do que foi verificado em Costa e Fernandes (2023), que mostraram que as transferências foram relevantes para explicar a resiliência dos municípios brasileiros durante a pandemia de Covid-19. Contudo, os resultados apresentados nessa pesquisa merecem cautela, tendo em vista que se referem a estatísticas descritivas básicas.

REFERÊNCIAS

BACHNER, G.; BEDNAR-FRIEDL. The Effects of Climate Change Impacts on Public Budgets and Implications of Fiscal Counterbalancing Instruments. **Environmental Modeling & Assessment**, v. 24, n. 1, p. 121-142, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10666-018-9617-3>. Acesso em: 18 de junho de 2024.

BORENZSZTEIN, E., CAVALLO, E., VALENZUELA, P. Debt sustainability under catastrophic risk: the case for government budget insurance. **Risk Management and Insurance Review**, v. 12, n.2, p. 273–294, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6296.2009.01168.x>. Acesso em: 15 de junho de 2024.

CAPUNO, J.; CORPUZ, J.; LORDEMUS, S. Natural disasters and local government finance: Evidence from Typhoon Haiyan. **Journal of Economic Behavior and Organization**, v. 220, n. 1, p. 869-887, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2024.03.007>. Acesso em: 18 de junho de 2024.

COSTA, J. F. M.; FERNANDES, I. F. F. Muito barulho por nada: comportamento das receitas totais e tributárias dos municípios durante a pandemia de Covid—19. **Revista do Legislativo Paranaense**, v. 7, n. 1, p. 81-107, 2023. Disponível em: <http://revista.alep.pr.gov.br/index.php/escolalegislativo/article/view/205>. Acesso em: 18 de junho de 2024.

DERYUGINA, T. The Fiscal Cost of Hurricanes: Disaster Aid versus Social Insurance. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 9, n. 3, p. 168-198, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1257/pol.20140296>. Acesso em: 15 de junho de 2024.

52

GONÇALVES, H. S.; SAMPAIO, Y. S. B. Impacto de repasses federais em desastres hidrológicos no orçamento público de municípios brasileiros. **Reuna**, v. 27, n. 1, p. 24-42, 2022. Disponível em: <http://revistas.una.br/index.php/reuna/article/view/1303>. Acesso em: 18 de junho de 2024.

KOETSIER, I. Types of natural disasters and their fiscal impact. **Discussion Paper Series.**, n. 17–18. [S.l: s.n.], 2017.

LEPPÄNEN, S.; SOLANKO, L.; KOSONEN, R. The Impact of Climate Change on Regional Government Expenditures: Evidence from Russia. **Environmental and Resource Economics**, v. 67, n. 1, p. 67-92, 2015. DOI: <https://10.1007/s10640-015-9977-y>. Acesso em: 18 de junho de 2024.

LIS, E. M.; NICKEL, C. The impact of extreme weather events on budget balances. **International Tax and Public Finance**, v. 17, n. 1, p. 378-399, 2010. DOI: <https://10.1007/s10797-010-9144-x>. Acesso em: 15 de junho de 2024.

MIAO, et al. Natural Disasters and Financial Implications for Subnational Governments: Evidence from China. **Public Finance Review**, v. 48, n. 1, p. 72-101, 2020. DOI: <https://10.1177/1091142119884710>. Acesso em: 10 de junho de 2024.

NOY, I.; NUALSRY, A. Fiscal storms: public spending and revenues in the aftermath of natural disasters. **Environment and Development Economics**, v. 16, n. 1, p. 113-128, 2011. DOI: <https://10.1017/S1355770X1000046X>. Acesso em: 15 de junho de 2024.

SKOUFIAS, E.; STROBL, E.; TVEIT T.B.B. The reallocation of district-Level Spending and Natural Disasters: evidence from Indonesia. **World Bank Policy Research Working Paper n. 8359**, 2018. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3135589. Acesso em: 16 de junho de 2024.

TABERNA, et al. Economic implications of autonomous adaptation of firms and households in a resource-rich coastal city. **Scientific Reports**, v. 13, n. 1, p. 1-13, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41598-023-46318-2>. Acesso em: 18 de junho de 2024.

TALBEE, L. The Local Government Financial Response to Natural Disasters in Kentucky. **Working Paper MPA/MPP Capstone Projects**, v. 330, 2019. Disponível em: https://uknowledge.uky.edu/mpampp_etds/330/. Acesso em: 17 de junho de 2024.

UNTERBERGER, C. How Flood Damages to Public Infrastructure Affect Municipal Budget Indicators. **Economics of Disasters and Climate Change**, v. 2, n. 1, p. 5-20, 2017. DOI: <https://10.1007/s41885-017-0015-0>. Acesso em: 18 de junho de 2024.

**ORÇAMENTO MUNICIPAL E A PANDEMIA DE COVID-19: análise da resiliência das
finanças públicas locais**

***MUNICIPAL BUDGET AND THE COVID-19 PANDEMIC: analysis of the resilience of local
public finances***

Juan de França Magalhães Costa⁴

RESUMO

A pandemia de Covid-19 causou perturbações em toda a atividade econômica global, o que resultou em impactos significativos tanto do lado das receitas orçamentárias quanto pelo lado das despesas. No caso dos municípios brasileiros, os efeitos da pandemia somaram-se ao quadro de debilidade observado com a crise ao longo dos anos 2010, o que poderia produzir efeitos ainda mais negativos para as finanças públicas locais no médio e longo prazo. Dessa forma, a presente pesquisa investiga de que maneira a situação orçamentária dos municípios com mais de 200.000 habitantes foi afetada durante a pandemia de COVID-19. Os resultados apontam para o fato de que a pandemia de COVID-19 não parece ter alterado nem as receitas per capita e nem as despesas per capita dos municípios. Contudo, os resultados demandam cautela, tendo em vista que houve a implementação de medidas de congelamento de gastos em 2020 e 2021, por meio da LC 173/2020.

Palavras-chave: Covid-19; Orçamento; Municípios; Receitas.

ABSTRACT

The Covid-19 pandemic has caused disruptions to all global economic activity, which has resulted in significant impacts on both the budget revenue side and the expenditure side. In the case of Brazilian municipalities, the effects of the pandemic added to the situation of weakness observed with the crisis throughout the 2010s, which could produce even more negative effects for local public finances in the medium and long term. Thus, the present research investigates how the budgetary situation of municipalities with more than 200,000 inhabitants was affected during the COVID-19 pandemic. The results point to the fact that the COVID-19 pandemic does not seem to have changed either the per capita revenues or the per capita expenditures of the municipalities. However, the results require caution, given that spending freeze measures were implemented in 2020 and 2021, through LC 173/2020.

Keywords: Covid-19; Budget; Municipalities; Revenues.

INTRODUÇÃO

A pandemia de Covid-19 produziu efeitos negativos, causando perturbações à atividade econômica mundial. Como consequência da interrupção da produção de bens e serviços, as finanças públicas foram altamente impactadas, uma vez que houve redução da arrecadação e elevação nas

⁴Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Bolsista de Doutorado da UNIVESP. Pesquisador do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) e do Consórcio Sobre Crises e Poder Local. Membro da Comissão de Eventos do PGPP. Email: franca.magalhaes@ufabc.edu.br.

despesas (MILANOVIC; STAMENKOVIC, 2022). Os impactos para o Brasil não foram diferentes. Contudo, as finanças públicas brasileiras possuem aspectos que merecem ser destacados. O federalismo fiscal no Brasil passou por sucessivos processos de centralização e descentralização das atribuições dos entes federativos entre 1889 e 1988. A Constituição Federal de 1988 inaugurou um dos períodos mais duradouros da descentralização orçamentária, em que os municípios foram considerados entes subnacionais (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

Houve, contudo, debilidades no processo de autonomia orçamentária municipal, sobretudo pela dependência das transferências intergovernamentais e do baixo incentivo à implementação de impostos locais. A literatura aponta para evidências de que há dificuldades para a atualização da planta genérica e a implementação do imposto sobre serviços em uma parcela dos municípios (AZEVEDO; SILVA; CHAVES, 2020).

Em decorrência disso e das características pró-cíclicas da política fiscal no Brasil, os municípios passaram por crises ao longo da última década. Em meio a esse cenário a crise da pandemia de Covid-19 se instalou no Brasil. Os estudos sobre resiliência econômica do orçamento municipal são incipientes no Brasil. Costa e Fernandes (2023) apresentaram resultados que sugerem que as características do sistema federativo brasileiro permitiram que as transferências da União aos municípios atenuassem os impactos da pandemia de Covid-19 para as receitas. Entretanto, não foi analisada a capacidade através de indicadores de longo prazo.

Os objetivos visam responder à pergunta de pesquisa: de que maneira a situação orçamentária dos municípios com mais de 200.000 habitantes foi afetada durante a pandemia de COVID-19? O objetivo geral é identificar se houve resiliência econômica do orçamento municipal por meio da receita e despesa per capita. Os objetivos específicos são: apresentar o conceito de resiliência econômica do orçamento municipal; identificar como a COVID-19 afetou os orçamentos regionais; e apresentar os indicadores receita e despesa per capita dos 152 municípios entre 2018 e 2021.

Dessa maneira, o presente trabalho é composto por quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção são apresentadas as relações entre o federalismo e a resiliência econômica, onde a estrutura de transferências e atribuições de políticas públicas influenciam a capacidade de adaptação a choques recessivos. Na segunda seção é apresentada a atual configuração do orçamento municipal no Brasil, sobretudo após significativas modificações quanto ao papel dos municípios no federalismo brasileiro. Na terceira seção é apresentada a metodologia do artigo. Por fim, na quarta seção são apresentados os resultados da pesquisa.

RELAÇÃO ENTRE FEDERALISMO FISCAL E RESILIÊNCIA ECONÔMICA

A implementação do Tratado de *Maastricht* em 1993 possibilitou ao federalismo fiscal atenuar os impactos de choques econômicos, sobretudo em países onde há heterogeneidade das estruturas produtivas. Nesse caso, o federalismo forneceria um seguro regional contra os choques (ARVATE; BIDERMAN, 2004).

Persson e Tabellini (1996) desenvolveram uma pesquisa para propor um modelo que fosse capaz de reduzir o risco moral na tomada de decisão da política local. Foi realizada uma comparação entre os EUA e os países da União Europeia para avaliar o comportamento de risco entre o governo central e o governo local. Os autores analisaram as transferências intergovernamentais e mostraram que uma federação análoga aos EUA, que possua um seguro social centralizado no governo federal, é eficaz para reduzir o risco moral na dotação orçamentária, porque em geral os governos nacionais têm poucos incentivos para adotar políticas que reduzam o risco no âmbito nacional. Ao centralizar certas políticas públicas, como a de seguridade social, os governos locais delegam ao governo central certas responsabilidades, o que gera um compartilhamento do risco.

Em um estudo sobre o impacto do choque recessivo de 2008 no orçamento dos estados dos EUA, Cornia e Nelson (2010) buscaram mensurar como os orçamentos estaduais sofrem com crises e adaptam as receitas e despesas. Em momentos de crise, os estados norte-americanos implementam medidas para aumentar as receitas, o que só é sentido no momento da recuperação e gera um efeito de arrecadação significativo em períodos de prosperidade, e novamente cai quando uma nova crise. A crise de 2008 não foi exceção e foram registrados déficits orçamentários, sobretudo em estados dependentes de impostos voláteis. No caso dos EUA, os autores apontam que os estados possuem autonomia para alterar o código tributário para adequá-lo ao ciclo econômico, sobretudo na alíquota de isenção do imposto de renda. Os resultados mostram que em qualquer episódio de crise, assim como em 2008, quando as receitas estaduais são confrontadas com o ciclo de negócios há alta superior em períodos de expansão, mas nos períodos de contração a queda é superior. Notadamente, há significativa heterogeneidade no resultado, mas o dado sugere que as receitas estaduais são mais sensíveis aos ciclos de negócios.

Já relacionando resiliência ao federalismo fiscal durante o choque recessivo da pandemia, há alguns estudos desenvolvidos na Rússia. Os estudos deste país são significativos para o Brasil pelo fato de haver semelhanças na dependência dos entes federativos por transferências federais. O primeiro foi desenvolvido por Klimanov et. al (2020), que teve como objetivo analisar como a pandemia afetou o orçamento das regiões russas. Analisaram os dados dos orçamentos regionais antes e durante a crise, a composição das dívidas e as medidas adotadas para avaliar a capacidade de adaptação. Antes da crise, os autores apontam que as receitas municipais apresentavam crescimento das receitas superior às despesas. A partir de abril, houve a necessidade de implementar medidas para adaptar a queda das receitas e o aumento das despesas por conta da pandemia. Nesse sentido, as

transferências federais foram elevadas e contribuíram para minimizar a queda na arrecadação das cidades. Os municípios mais dependentes das receitas de extração de petróleo e mais desenvolvidos foram os mais afetados. Ademais, citam que o endividamento apresentava queda até 2019, depois estabilizou e cresceu nas cidades russas, mas não foi uma elevação que gerasse constrangimento.

O segundo estudo russo foi desenvolvido por Malkina (2021), que teve como objetivo mensurar como as receitas fiscais das regiões do país foram afetadas e como foi possível gerar resiliência. Para isso, utilizou os dados de receitas mensais de 83 regiões entre janeiro de 2013 e março de 2020, como forma de avaliar o impacto antes da pandemia de COVID-19 e durante o ano de 2020, desenvolveu uma projeção para confrontar com os dados observados e avaliar os desvios. Os resultados apontam que as regiões mais vulneráveis foram as mais dependentes da produção de minério, petróleo e gás. Em contraste, as que geraram maior resiliência foram as que possuem maior diversificação na estrutura produtiva, sobretudo em relação ao comércio, indústria e infraestrutura, confirmando os estudos sobre resiliência econômica que apontam para a importância de diversificar a produção local. Ademais, também ressaltou a importância das transferências federais para atenuar o choque, com uma média de alta de 36%.

Chernick, Copeland e Reschovsky (2020) avaliaram de que maneira a pandemia afetou a receita fiscal dos orçamentos de 150 cidades nos EUA. Para isso, utilizaram a comparação entre o período pré e pós crise, além de um cenário projetado das receitas sem a crise, como forma de avaliar o desvio em relação à trajetória anterior e a elasticidade das receitas. Os resultados mostram que cidades mais dependentes de impostos voláteis possuem menor resiliência, ao passo que municípios mais dependentes de impostos sobre a propriedade possuem maior resiliência, pelo fato de historicamente essas receitas terem um padrão de estabilidade em decorrência da necessidade de avaliação do valor do imóvel. Os autores mostram, ainda, que houve diferença na forma como cada cidade sentiu os impactos, em virtude das diferenças na estrutura tributária e produtiva. Ademais, cidades que cobram mais imposto com vendas sentiram um impacto de até 30% de redução nas receitas.

Não só a pandemia tem sido observada nos Estados Unidos, a crise de 2008 também despertou o interesse para identificar a resiliência por conta do federalismo fiscal. Lee e Wang (2022) buscaram entender como ocorreu a recuperação econômica considerando a estrutura fragmentada dos governos locais. Para isso, consideraram o recorte temporal de 2007 a 2017 de 9409 cidades para avaliar o processo de recuperação econômica. Os autores explicam que o federalismo norte-americano possui uma singularidade que é a diferença entre fragmentação horizontal e vertical. A primeira é a divisão entre municípios de uma região. A segunda é entre os distritos de uma cidade. Ou seja, as cidades possuem autonomia, assim como os distritos também possuem. Os resultados mostram que a fragmentação local se correlaciona positivamente com a desigualdade na recuperação da renda, por

conta das divisões sociais entre os distritos. Em contraste, o oposto ocorre na fragmentação vertical. Mostraram ainda que cidades com pessoas que têm renda mais alta se recuperaram mais rápido e em cidades com pessoas de renda mais baixa a recuperação foi mais lenta e desigual. Ademais, mostraram que cidades com maior dispersão fiscal horizontal foram mais eficazes para reduzir a desigualdade e gerar resiliência.

Uma pesquisa desenvolvida por Mello e Ter-Minassian (2022) buscou discutir a resiliência das finanças públicas subnacionais aos choques externos e inerentes aos ciclos econômicos, além de desenvolver mecanismos fiscais que atuem como amortecedores. O estudo com base nos dados de países da OCDE mostrou que os governos subnacionais são menos sensíveis às flutuações dos ciclos econômicos que os governos nacionais, em contraste ao observado no estudo dos estados norte-americanos. Além disso, os autores ressaltam que os entes subnacionais podem gerar mais resiliência através da utilização de uma política fiscal anticíclica. Ademais, concluem ressaltando que a pandemia resultou na flexibilização parcial das medidas de responsabilidade fiscal, gerou maior pressão por gastos a nível local, que foram cobertos majoritariamente por meio de maiores transferências dos governos nacionais.

Por fim, Costa e Fernandes (2023) analisaram as receitas dos 152 municípios com mais de 200.000 habitantes no Brasil durante a pandemia de Covid-19 e observaram que as transferências da União foram responsáveis por reduzir os efeitos da queda da atividade econômica sobre a receita total, contrabalançando a queda sobre a receita própria e de transferência dos Estados aos municípios.

De maneira geral, o que se observa é que federalismo fiscal e resiliência econômica possuem estreita relação conceitual, uma vez que os estudos apontam para o fato de que diferentes estruturas de federalismo conduzem a alguma forma de resiliência a choques recessivos. A magnitude da resiliência, contudo, depende da velocidade e da flexibilidade para conceder um maior volume de transferências em momentos de crises econômicas.

O ORÇAMENTO MUNICIPAL NO BRASIL NO PÓS 1988

A Constituição Federal dotou os municípios de autonomia tanto política quanto fiscal, conforme citado. Isso inclui a autonomia para realização de esforço fiscal. Para a arrecadação de impostos própria, os municípios possuem um conjunto de impostos que deve ser coletado em âmbito local. O primeiro é o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), que se aplica a posse de um imóvel e depende de lei própria para implementação, sendo necessário haver alguns itens que comprovem a urbanização no local, como calçamento, abastecimento de água, iluminação ou posto de saúde. Para a implementação do imposto é preciso que o município desenvolva a planta genérica de valores dos

imóveis, uma vez que o imposto é cobrado com base no valor venal do imóvel (MASSARDI; ABRANTES, 2014).

O segundo é o Imposto de Transmissão sobre Bens Imóveis (ITBI), ao qual é cobrado no ato da compra e venda de imóveis. À semelhança do IPTU, o ITBI precisa de lei própria para ter validade, mas a diferença é que o valor arrecadado depende do valor do imóvel no ato da transação. Ou seja, a base de cálculo pode ser atribuída pelo próprio contribuinte, uma vez que este informa o valor da transação. O ITBI foi implementado a primeira vez no Brasil em 1809 e permaneceu sob responsabilidade dos estados até a Constituição. Por haver maior eficiência na cobrança em âmbito municipal, este foi transferido para as cidades. O recolhimento do imposto pode ser realizado pelas prefeituras ou por cartórios autorizados (AZEVEDO; SILVA; CHAVES, 2020).

O terceiro é a Contribuição de melhoria, que é um tributo cobrado para um conjunto de moradores de uma dada região da cidade em que tenha havido uma obra decorrente de um investimento. O fato gerador é o ganho proveniente da valorização dos imóveis na localidade e visa promover o retorno do valor investido, não podendo ser cobrado valor adicional ao total da obra. Há também a Contribuição para a Iluminação Pública, ao qual assegura a cobrança por parte dos municípios para garantir recursos específicos para esta finalidade (MASSARDI; ABRANTES, 2014).

Há, por fim, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). O ISSQN é o imposto mais recente de atribuição municipal, inclusive após a aprovação da LRF, uma vez que foi implementado em 2002 e passou por modificações em 2003. O imposto se aplica a execução de qualquer serviço realizado por um prestador de serviço, desde que a atividade esteja em conformidade com a lei. Diferentemente do IPTU e do ITBI, o ISS possui piso e teto. Uma vez implementado, o imposto não pode ter uma alíquota menor que 2% e maior que 5% (BIDERMAN; ARVATE, 2004; MASSARDI; ABRANTES, 2014).

Apesar disso, a estrutura de arrecadação depende de diversos fatores, como a alíquota dos impostos, valores das propriedades, zoneamento, quantidade de habitantes e legislação própria para implementar o imposto em si. De maneira geral, há a presença de economias de escala na arrecadação de ISS e IPTU, ou seja, na medida que aumenta a quantidade populacional aumenta a arrecadação. Os municípios mais ricos possuem maior receita de IPTU do que de ISS, uma vez que os imóveis possuem valor venal alto. Ademais, há uma relação importante entre receita própria e transferências. Os municípios maiores têm maior arrecadação própria que os menores, o que leva a maior dependência dos menores por transferências (BIDERMAN; ARVATE, 2004; MARCONATO; PARRÉ; COELHO, 2020).

O mecanismo de transferências se divide em transferências da União para os municípios e dos Estados para os municípios. As transferências da União para os municípios ocorrem de duas maneiras. A primeira por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O fundo surgiu em 1965 e não

partilhava os recursos para as capitais estaduais, situação que mudou em 1967, quando 10% dos recursos passaram a ser destinados para estas. Em 1981 foram aprovadas mudanças no sentido de reverter o processo de multiplicação de municípios, uma vez que quando fosse instituída uma nova cidade seria necessário haver o compartilhamento dos mesmos recursos destinados às cidades daquele estado. A configuração do fundo desenvolvida com a Constituição foi de 86,4% dos recursos para as cidades com menos de 156.216 habitantes, 10% para as capitais e 3,6% do total para os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes (BARROSO, 2013).

A base do FPM implementada com a Constituição foi definida desta maneira: 20% do Imposto de Renda (IR) das respectivas cidades e 20% do Imposto de Produção Industrial (IPI). As alíquotas sofreram diversas modificações, onde o percentual chegou a 22,5% de ambos os impostos entre 1993 e 2007, em 2015 passou a 24,5% e em 2022 chegou a 25,5%. Os valores que são transferidos decenalmente aos municípios (MASSARDI; ABRANTES, 2014; STN, 2023).

A segunda forma de transferência da União envolve um conjunto de impostos não integrados ao FPM. O Imposto Territorial Rural (ITR) é um imposto de responsabilidade da União e metade do que foi arrecadado deve ser compartilhado com o município onde está localizado o imóvel, que precisa estar localizado fora do perímetro urbano e a base de cálculo incide sobre o valor da terra nua em relação ao exercício anterior da cobrança. O município tem autonomia para cobrar e fiscalizar o ITR, situação que ganha 100% do imposto. Além disso, o governo federal repassa 7,25% da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE) dos combustíveis, tributo de atribuição federal, para os municípios. Por fim, a União repassa 70% do Imposto de Operações Financeiras (IOF) sobre as transações com ouro (MASSARDI; ABRANTES, 2014).

Já as transferências dos Estados aos municípios possuem um arranjo institucional mais simples, com apenas três principais tributos partilhados. O primeiro é o Imposto Sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA). Este era de responsabilidade federal, fato que mudou após 1985 ao ser de atribuição estadual. A Constituição Federal de 1988 instituiu que 50% do imposto seja compartilhado com o município de origem do fato gerador, ou seja, a localidade onde foi realizado o licenciamento do veículo, o percentual varia de acordo com o estado e o combustível utilizado no modelo do veículo. O segundo é o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), um tipo de imposto que é cobrado sobre o valor agregado na produção de bens e serviços e de atribuição estadual. Bens que sejam de primeira necessidade possuem tributação mais baixa que os demais. A repartição ocorre da seguinte maneira: 75% da receita retorna de forma proporcional aos municípios em que ocorreram o fato gerador e os 25% restantes podem ser partilhados de acordo com a legislação de cada estado. Por fim, o terceiro imposto é o Fundo do IPI-exportação, que é de responsabilidade federal e recebe um décimo do total arrecadado com o tributo. Esse montante é repassado para os

estados de origem e um quarto de tudo que é repassado deve ser partilhado com os municípios (BIDERMAN; ARVATE, 2004; MASSARDI; ABRANTES, 2014).

Há, ainda, outras transferências da União para os municípios, que são as condicionais e sem contrapartida, como o FUNDEB, que visa garantir um padrão mínimo de uma política pública. Ademais, existem as transferências para a saúde, por meio do SUS, que assumem responsabilidades compartilhadas na arrecadação entre todos os entes. De maneira geral, as transferências da União visam reduzir as desigualdades ao contemplar os menores municípios e as Estaduais se concentram nas maiores cidades, uma vez que são majoritariamente destinadas a realização de investimentos em capitais e regiões metropolitanas, no que se convencionou chamar de modelo de federalismo cooperativo por assegurar a cooperação técnico-financeira para a execução de políticas públicas em âmbito local (BIDERMAN; ARVATE, 2004; GIROLDO; KEMPFER, 2012; MELO; RAMOS, 2021).

A implementação da LRF nos municípios, além dos já largamente efeitos apontados pela literatura no tocante à transparência de todos os entes federativos, sobretudo ao impor limites de gastos e responsabilização dos gestores, serviu como incentivo para ampliar as receitas próprias. O resultado no primeiro ano de vigência da lei apontou para o fato de que mais de 4500 cidades já contavam com arrecadação de impostos próprias, sendo que desse total, mais de 90% das receitas eram provenientes dos maiores municípios. Isso mostra que a autonomia financeira dos municípios ocorre majoritariamente dentre os maiores em termos populacionais (CEOLIN; CAVALCANTE JÚNIOR; QUEIRÓZ NETO, 2022; FIGUEIRÓ et al., 2002).

Em consonância com isso, Santos e Nazareth (2017) apontam para o fato de que os municípios com mais de 200.000 habitantes possuem maior autonomia financeira, sobretudo após a implementação do ISS, que propiciou substancial aumento na arrecadação já que as indústrias evitam se instalar em metrópoles, o que faz com que estas cidades tenham maior potencial de arrecadação no setor de serviços, sobretudo nas capitais. A exceção destas, os municípios com mais de 200.000 habitantes possuem também a maior parte da partilha da receita do ICMS.

A LRF também foi capaz de atenuar distorções que já estavam presentes desde os anos 1990 e estavam diretamente atrelados com a autonomia dos municípios. Os municípios mais pobres possuíam a tendência de ter saldo em conta corrente negativo, em contraste com os municípios mais ricos. Uma parte desse efeito é explicada pelo gasto de custeio que se tornou mais elevado para implementar as novas políticas públicas asseguradas com a CF. Quando considerado o limite de 60% de gastos com custeio da máquina pública, quase nenhum município apresentava saldo negativo (ARRAES; LOPES, 1999).

O montante arrecadado com as receitas tributárias próprias não guarda somente heterogeneidade em relação à população, mas também há diferenças em termos regionais. A região

Sudeste conta com mais de 66% do total arrecadado contra apenas 11% dos municípios nordestinos. A diferença em relação aos que detêm as maiores e menores fatias das receitas também é significativa, já que cerca de 10% dos municípios com as maiores receitas possuem um terço do total, o que revela grande concentração na estrutura de arrecadação. Além disso, os municípios que possuem PIB mais alto e são mais desenvolvidos possuem maior arrecadação própria, notadamente as receitas com o ISS e IPTU (BARROSO, 2013; MASSARDI; ABRANTES, 2014).

As receitas totais dos municípios após o ano de 2003 acompanharam o dinamismo da economia brasileira. Entre 2003 e 2011 a média de crescimento das receitas foi superior a 7,5%, ao passo que entre 2011 e 2014 o crescimento declinou para pouco mais de 1,5%. O resultado satisfatório observado mesmo no período da crise do subprime teve como causa a liberação de R\$ 2,4 bilhões, sem qualquer contrapartida para os municípios, o que explica a queda no período posterior. As evidências sugerem a possibilidade de que a descentralização levou a um período de maior discricionariedade em momentos de bonança e prosperidade econômica, mas em momentos de choques recessivos houve choques nas receitas, que comprometeram a capacidade fiscal e, conseqüentemente, impossibilitou a manutenção da expansão das políticas públicas locais. Além disso, reforça o caráter pró-cíclico da política fiscal já citada (ORAIR, 2020).

O que se observa, com isso, é que desde 1988 as receitas municipais passaram por momentos de alta e baixa. Logo após a promulgação, houve crescimento substancial das transferências. Depois, com a implementação da arrecadação houve um ligeiro processo de recentralização da arrecadação para a União por meio das Contribuições para garantir a estabilidade macroeconômica. Posteriormente, entre 2003 e 2010 houve a ampliação por conta do dinamismo econômico nacional. Por fim, entre 2011 e 2016 houve queda das receitas de tal maneira que foi impossível manter os crescentes gastos sociais. O resultado foi o corte nos gastos com investimentos, o que gerou uma espiral que retroalimenta a lentidão do crescimento econômico (SANTOS; NAZARETH, 2017).

As mudanças no dinamismo econômico também tiveram reflexo na composição das receitas próprias municipais. O IPTU perdeu espaço na importância para o ISS e o ITBI. O IPTU respondia por um terço do esforço fiscal das cidades em 2003 e caiu para um quinto em 2014. Os outros dois impostos tiveram elevação na participação entre 2003 e 2011, mas tiveram queda entre 2011 e 2014. A razão para isso é que o ISS e o ITBI são tributos que dependem do ciclo econômico. O primeiro depende da velocidade das transações no setor de serviços e o segundo dos negócios no setor imobiliário. Em contrapartida, o crescimento do IPTU foi constante entre 2003 e 2014, uma vez que este não depende da expansão econômica (ORAIR, 2020).

Os municípios mais afetados com a crise que se instalou na metade da década de 2010 foram os pertencentes ao estado do Rio de Janeiro. As razões são de natureza econômica e política. A primeira se deve pela queda abrupta do preço do petróleo entre 2014 e 2015, além da descoberta de

petróleo na Bacia de Santos, o que causou significativa redução dos royalties transferidos aos municípios fluminenses. O segundo está diretamente relacionado com os efeitos da crise política que acometeu a Petrobrás, com a interrupção de diversos investimentos de maneira abrupta. O ISS teve queda de quase 20% entre 2014 e 2016 e o ITBI caiu quase 30% no período. Em contrapartida, houve elevação significativa dos gastos municipais, notadamente no município do Rio de Janeiro para a realização das Olimpíadas. O resultado foi uma crise sem precedentes que levou diversos gestores das cidades do estado a decretar calamidade financeira, como forma de reduzir o volume de endividamento (SANTOS; NAZARETH, 2017).

Em relação ao endividamento, os municípios com mais de 300.000 habitantes do nordeste excetuando as capitais também evidenciaram parte da crise. Embora não relacionado com a crise das receitas de petróleo, o conjunto de 10 cidades teve elevação das despesas superior às despesas entre 2017 e 2019. No primeiro ano, em apenas um município foi possível observar despesas maiores que receitas, ao passo que em 2019 esse fato já foi possível de ser observado em quatro cidades (CEOLIN; CAVALCANTE JÚNIOR; QUEIROZ NETO, 2022)

Um ponto a ser ressaltado é que há deficiências quanto à eficácia dos incentivos para a obtenção de receitas próprias. O primeiro aspecto diz respeito a atualização do valor dos imóveis, já que há morosidade para calcular os novos valores e, em algumas cidades inclusive, a última ocorreu há décadas. Problemas como a ausência de cadastro imobiliário também são frequentes. Isso afeta significativamente a arrecadação de IPTU, onde a diferença entre cidades que têm o cadastro e cidades que não possuem chega a mais de 13 vezes, segundo dados de 2018. O segundo se refere a não implementação do ITBI. A responsabilidade pela coleta deste imposto é dos cartórios e há evidências de baixos incentivos e problemas de agência na coleta deste imposto. Uma evidência contundente é que a região Sudeste, mais populosa e mais rica, é somente a terceira que mais arrecada o ITBI. A ausência de cadastro imobiliário também afeta a arrecadação deste, onde a diferença chega a ser de mais de quatro vezes. Isso se reflete, portanto, em baixa arrecadação própria em muitas cidades (AZEVEDO; SILVA; CHAVES, 2020).

Há viés na arrecadação não só relacionada à receita própria, mas também nas transferências voluntárias da União para os municípios, que possibilitam a implementação de políticas públicas locais por meio de convênios firmados entre a União e os municípios. Há duas formas de obtenção desta receita: por meio de emenda parlamentar ou através do desenvolvimento de um projeto municipal solicitando o recurso à União. Contudo, o alinhamento de parlamentares à coalizão do governo federal e a quantidade de eleitores afeta a liberação de recursos (MOUTINHO; KNISS, 2017).

Nesse sentido, o que se observa é que há significativa debilidade na situação orçamentária municipal, uma vez que há dependência das transferências e baixos incentivos a arrecadação própria.

Essa situação se torna crítica em uma crise, uma vez que há queda de receita em todos os entes. O problema ficou maior após o ano de 2019, quando o governo federal passou a atribuir aos municípios um volume de responsabilidade cada vez maior, o que ficou conhecido como federalismo competitivo. Quando a pandemia de COVID-19 apresentou os primeiros impactos, os resultados foram a ampliação das vulnerabilidades dos municípios mais debilitados. O desenvolvimento de acordos de cooperação técnica por meio dos Consórcios foi o mecanismo mais utilizado para amenizar as fraquezas (MELO; RAMOS, 2021).

Para fazer frente às necessidades especiais de recursos, foi decretado o estado de calamidade pública pelo Congresso Brasileiro, a Emenda Constitucional nº 106, de 08 de maio de 2020. A medida instituiu o regime extraordinário dos gastos públicos, que permitiu aos entes federativos o gasto emergencial para suprir a demanda por serviços de saúde e permitiu a ampliação das transferências da União para os municípios, apesar dos constantes conflitos entre União e prefeituras. A lei do Orçamento de Guerra liberou cerca de R\$ 120 bilhões aos municípios, ao custo do congelamento de salários dos servidores e demais despesas administrativas até o final de 2021. Foram transferidos somente pelo FPM cerca de R\$ 79,19 bilhões, com base na diferença entre o comparativo entre 2020 e 2019 para avaliar o resultado sem a crise pandêmica. Outra contrapartida foi a determinação de que os municípios deveriam alocar recursos de outras áreas para lidar com a ampliação sem precedentes nos gastos com saúde (BRASIL(a), 2020; MELO; RAMOS, 2021).

64

METODOLOGIA

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram observados os municípios com mais de 200.000 habitantes no Brasil, com base nas estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2021. Considerando os resultados da estimativa, havia 155 municípios com o critério populacional especificado. Entretanto, a análise prévia dos orçamentos locais levou a exclusão de três municípios, sendo dois por dados inconsistentes ou faltantes (Brasília e Carapicuíba) e um pelo total de habitantes em relação aos demais (São Paulo). Assim, a amostra contou com 152 municípios, de um total de 5.570, o que corresponde a 2,73% do total de municípios. Esses municípios possuem 84.042.018 habitantes, o que corresponde a 41,38% do total de habitantes no Brasil.

Para a análise do orçamento, foram observados os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e o Balanço Patrimonial. Foi utilizado o total de receita e despesa ao fim de cada ano fiscal. Como forma de avaliar a situação anterior à pandemia de Covid-19, o recorte temporal compreende o período de 2018 a 2021, totalizando quatro anos. Os dados de receitas e despesas foram descontados da inflação para que fosse possível avaliar os orçamentos em valores reais.

Para a avaliação, foi aplicado o Teste de 10 pontos de Brown, que mede a capacidade de manutenção dos serviços e adaptação a perturbações que afetem o ambiente econômico local (MCDONALD, 2018). Dos 10 indicadores, foi utilizado o indicador 01, que mede a receita per capita, ou seja, a receita total dividida pelo total de habitantes e o indicador 04, que mede a despesa per capita, ou seja, a despesa total dividida pelo total de habitantes.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

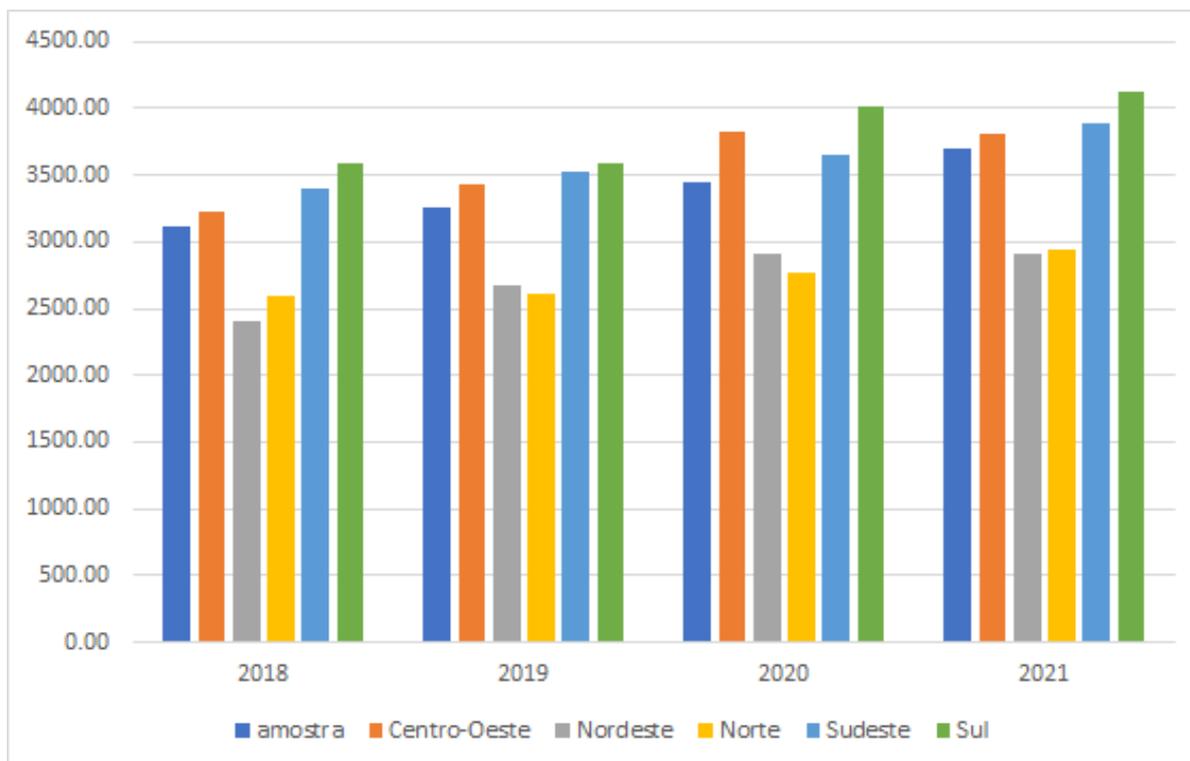
A pandemia de COVID-19 não parece ter alterado o panorama de crescimento das receitas per capita dos municípios analisados. A amostra de 152 municípios manteve a tendência de expansão da receita per capita em 2020 e 2021 do que foi observado em 2018 e 2019, respectivamente.

O resultado, contudo, guarda diferenças entre as regiões. Nas regiões Centro-Oeste e Nordeste, por exemplo, houve crescimento da receita per capita em 2020 superior ao que ocorreu nos anos anteriores. Entretanto, o gráfico XX mostra que houve leve queda em 2021 na receita per capita. Isso pode indicar que o que ocorreu em 2021 foi uma compensação em relação ao crescimento de 2020, sendo que este foi, conforme verificado no capítulo 3, grande parte em decorrência da EC/106 de 2020, que permitiu a maciça transferência de recursos da União para os municípios enfrentarem a pandemia de COVID-19.

Na região Sul ocorreu fato semelhante em relação ao Nordeste no que diz respeito ao crescimento da receita per capita maior em 2020 do que nos anos anteriores. Entretanto, diferentemente do Nordeste, houve crescimento também em 2021, embora em um ritmo significativamente inferior. De qualquer maneira, a tendência de crescimento não foi alterada. No Sudeste a tendência não foi alterada de maneira alguma, nem mesmo houve crescimento em 2020 acima do observado em 2018 e 2019.

Por fim, a região Norte é a que guarda a maior diferença entre todas as regiões. Entre 2018 e 2019 houve queda da receita per capita nos municípios da região Norte. Em 2020 e em 2021, por outro lado, houve expansão da receita per capita, conforme mostra o gráfico 1. Tal resultado dialoga com o crescimento das Transferências da União verificado em Costa e Fernandes (2023), que apontam para o fato de que o volume sem precedentes de recursos transferidos foi superior a queda verificada nos impostos próprios dos municípios.

Gráfico 1 - Receita per capita.



Fonte: SICONFI.
Elaborado pelo autor.

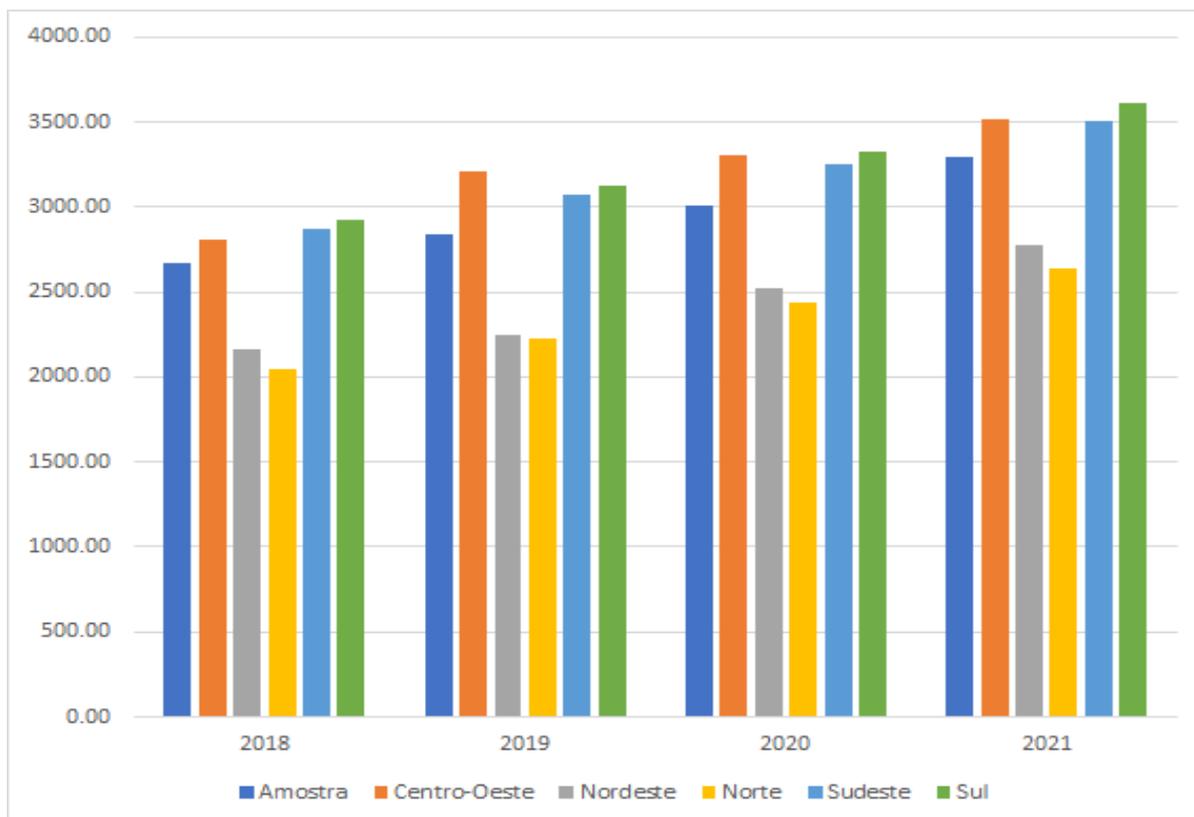
O indicador 4 mede as despesas per capita dos municípios. Nesse sentido, os gastos dos 152 municípios analisados apresentaram comportamento semelhante às receitas per capita, ou seja, cresceram em todo o período de 2018 a 2021. Quando considerada a totalidade dos 152 municípios o que se observa é que o ritmo de crescimento das despesas foi constante entre 2018 e 2020, mudando apenas em 2021, quando foi possível notar expansão mais significativa dos gastos.

O resultado entre as regiões apresentou poucas variações. Em todas as cinco regiões houve expansão dos gastos em todos os anos analisados. Nas regiões Norte, Sudeste e Sul as despesas cresceram em um ritmo constante entre 2018 e 2021.

Contudo, na região Nordeste convém ressaltar que a tendência verificada entre 2018 e 2019 não foi a mesma observada entre 2020 e 2021. Enquanto no período anterior à pandemia de COVID-19 a despesa per capita ficou estável, entre 2020 e 2021 houve significativo crescimento, o que indica que a região precisou elevar os gastos para combater os efeitos da pandemia de COVID-19.

Já na região Centro-Oeste houve situação diferente. Entre 2018 e 2019 as despesas cresceram significativamente na região. O gráfico 2 mostra, contudo, em 2020 o crescimento foi bem menor e em 2021 a expansão dos gastos foi superior.

Gráfico 28 - Despesa per capita



Fonte: SICONFI.
Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, o que se observa é que no Centro-Oeste não houve o efeito esperado de manutenção da trajetória e nem de expansão mais significativa dos gastos como forma de enfrentar a pandemia de COVID-19, conforme é possível observar no gráfico 2.

CONCLUSÕES

De acordo com o que foi proposto, foi possível observar que considerando a totalidade dos 152 municípios a pandemia de COVID-19 não parece ter alterado nem as receitas per capita e nem as despesas per capita. Quanto às receitas, tal fato se justifica pelo volume sem precedentes de recursos transferidos por meio da EC 106/2020 que, conforme verificado por Costa e Fernandes (2023), foi responsável por garantir a resiliência das receitas durante à pandemia de COVID-19. Já em relação as despesas, o resultado apresentado veio em linha com o esperado, ou seja, aumento das despesas para o enfrentamento à pandemia de COVID-19, sobretudo em 2021.

Por fim, convém ressaltar que os municípios de algumas regiões apresentaram diferenças em relação à média dos 152 municípios, o que confirma a heterogeneidade das regiões e dialoga com o evidenciado pela literatura acerca da resiliência econômica. Convém ressaltar, contudo, que os resultados demandam cautela, tendo em vista que consideram apenas um choque recessivo.

REFERÊNCIAS

ARRAES, R. A.; LOPES, C. M. Irresponsabilidade fiscal, pacto federativo e as finanças municipais. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, p. 596-613, 1999. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/2265/1/1999_art_raarraes.pdf. Acesso em: 04 mar. 2023.

AZEVEDO, R. R.; SILVA, J. M.; CHAVES, S. O. Teoria da agência, problemas de monitoramento e moral tributária: efeitos na arrecadação de tributos em municípios. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 17, n. 45, p. 3-18, 2020. Doi: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2020v17n45p3>. Acesso em: 04 mar. 2024.

BARROSO, R. M. C. Federalismo fiscal no Brasil: o impacto das transferências orçamentárias na desconcentração de receitas entre as esferas de governo. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 11, n. 1, p. 78-104, 2013. Doi: <https://doi.org/10.32586/rcda.v11i1.258>. Acesso em: 04 mar. 2023.

BIDERMAN, C.; ARVATE, P. R. **Economia do setor público no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 560p., 2004.

BRASIL(a). Emenda Constitucional nº 106, de 08 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, ed. 87, seção 1, p. 1, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/emenda-constitucional-n-106-255941715>. Acesso em: 22 de agosto de 2022.

BRASIL(b). Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus Sars-Cov2 (COVID-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Ed. 101, seção 1, p. 4, 2020(b). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>. Acesso em: 02 set. 2023.

CEOLIN, A. C.; CAVALCANTE JÚNIOR, F. C.; QUEIROZ NETO, H. Resultado Fiscal e Endividamento Bruto em Prefeituras dos Maiores Municípios do Nordeste. **Revista FSA**, v. 19, n. 5, 2022. Doi: <http://dx.doi.org/10.12819/2022.19.5.5>. Acesso em: 21 nov. 2022.

CHERNICK, H.; COPELAND, D.; RESCHOVSKY. The fiscal effects of the COVID-19 pandemic on cities: An initial assessment. **National Tax Journal**, v. 73, n. 3, p. 699-732, 2020. Doi: <https://doi.org/10.17310/ntj.2020.3.04>. Acesso em: 22 ago. 2022.

CORNIA, G. C.; NELSON, R. D. State tax revenue growth and volatility. **Federal Reserve Bank of St. Louis Regional Economic Development**, v. 6, n. 1, p. 23-58, 2010. Disponível em: <https://files.stlouisfed.org/files/htdocs/publications/red/2010/01/Cornia.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2024.

COSTA, J. F. M.; FERNANDES, I. F. Muito barulho por nada: comportamento das receitas totais e tributárias dos municípios durante a pandemia de COVID-19. **Revista do Legislativo Paranaense**, n. 7, p. 81-107, 2023. Disponível em: <http://revista.alep.pr.gov.br/index.php/escolalegislativo/article/view/205>. Acesso em 08 de março de 2024.

GIROLDO, C. N.; KEMPFER, M. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. **Revista do Direito Público**, v. 7, n. 3, p. 3-20, 2012. Doi: <https://doi.org/10.5433/1980-511X.2012v7n3p3>. Acesso em: 01 de julho de 2023.

- KLIMANOV, V., et al. Fiscal resilience of Russia's regions in the face of COVID-19. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 33, n. 1, p. 87-94, 2021. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0123> . Acesso em: 04 mar. 2024.
- LEE, S.; WANG, S. Impacts of political fragmentation on inclusive economic resilience: Examining American metropolitan areas after the great recession. **Urban Studies**, v. 60, n. 1, p. 26-45, 2023. Doi: <https://doi.org/10.1177/00420980211064455> . Acesso em: 04 mar. 2024.
- MALKINA, M. Y. How the 2020 pandemic affected tax revenues in Russian regions? **Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy**, v. 16, n. 2, p. 239-260, 2021. Doi: <https://doi.org/10.24136/eq.2021.009> . Acesso em: 04 mar. 2024.
- MARCONATO, M.; PARRÉ, J. L.; COELHO, M. H. Dinâmica financeira dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 378-394, 2021. Doi: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200041>. Acesso em: 08 jul. 2022.
- MASSARDI, W. O.; ABRANTES, L. A. Classificação dos municípios mineiros em relação à composição de suas receitas. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 4, n. 1, p. 144-161, 2014. Fonte: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/view/1865>. Acesso em: 08 jul. 2022.
- MCDONALD, B. C. Local Governance and the Issue of Fiscal Health. **State and Local Government Review**, v. 50, n. 1, p. 46-55, 2018. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/48596370>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- MELO, L. G. G.; RAMOS, M. R. F. COVID-19, federalismo fiscal e a crise financeira das cidades. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 2, p. 729-752, 2021. Doi: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.56848>. Acesso em: 08 jul. 2022.
- MELLO, L.; TER-MINASSIAN, T. Improving subnational governments' resilience in the wake of the COVID-19 pandemic. **OECD Library**, 2022. Doi: <https://doi.org/10.1787/6b1304c8-en>. Acesso em: 04 mar. 2023.
- MILANOVIC, M.; STAMENKOVIC, M. Impact of COVID-19 pandemic on economic performance of European Countries. **Zb. rad. Ekon. fak. Rij**, v. 40, n. 1, p. 177-200, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.18045/zbefri.2022.1.177> . Acesso em: 10 jun. 2024.
- MOUTINHO, J. A.; KNISS, C. T. Transferências voluntárias da União para Municípios Brasileiros: identificação de correlação entre variáveis. **Revista de Gestão e Projetos**, v. 8, n. 1, p. 90-101, 2017. Doi: <https://doi.org/10.5585/gep.v8i1.484>. Acesso em: 04 mar. 2023.
- ORAIR, R. O. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. **Repositório IPEA**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9181/1/Dilemas%20do%20Financiamento.pdf>. Acesso em: 14 abr 2023.
- PAIVA, C. C.; TORRESAN, R. G. A.; PAIVA, S. C. F. O Federalismo Cooperativo em Obstrução: fissuras intergovernamentais da pandemia. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, p. 1-18, 2022. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.83857>. Acesso em: 28 ago 2024.
- PERSSON, T.; TABELLINI, G. Federal fiscal constitutions: Risk sharing and moral hazard. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, p. 623-646, 1996. Doi: <https://doi.org/10.2307/2171864>. Acesso em: 14 abr 2024.

SANTOS, A. M. S. P.; NAZARETH, P. A. Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses. **Geo Uerj**, n. 31, p. 1-33, 2017. Doi: <https://doi.org/10.12957/geouerj.2017.32055>. Acesso em: 14 abr 2023.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Cartilha do Fundo de Participação dos Municípios, **Ministério da Fazenda**, 2023. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6370. Acesso em: 14 abr 2023.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (SICONFI). FINBRA: Banco de Dados de Consulta das Receitas e Despesas dos Municípios. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária**. 2022. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf;jsessionid=J9Ixx+5Ds0YtRIFdYVdv2fMf.node2>. Acesso em: 10 nov. 2023.

COTA DE TELA NO CINEMA: o caso brasileiro

Carlos Gustavo Ramos Silva⁵

Agnes de Souza Arruda⁶

RESUMO

O presente artigo discute a importância da cota de tela nos cinemas, do ponto de vista de acesso ao conteúdo audiovisual brasileiro e do desenvolvimento da indústria local, além de apresentar uma breve linha temporal da história desse mecanismo. Conclui-se que, além de ter amparo constitucional, a cota de tela é importante não só para garantir espaço de veiculação das obras nacionais, mas também para assegurar variedade de conteúdo nos programas das salas de exibição, ainda que sejam observadas ineficiências no modelo atual, especificamente na disparidade entre a proporção de estreias nacionais no total de lançamentos e o *market share* associado a essas produções nas receitas com ingressos.

Palavras-chave: Cinema; cota de tela; audiovisual.

SCREEN QUOTA IN CINEMA: THE BRAZILIAN CASE

71

ABSTRACT

This article discusses the importance of the screen quota in cinemas, from the perspective of access to Brazilian audiovisual content and the development of the local industry, presenting a brief timeline of this mechanism. In addition to having constitutional support, the screen quota is important not only to ensure space for the dissemination of national production, but also to guarantee a variety of content in the exhibition programs. However, inefficiencies in the current model are observed, specifically in the disparity between the proportion of national premieres in the total releases and the market share associated with these productions in ticket revenue.

Keywords: Cinema; screen quota; audiovisual.

⁵ Mestrando em Políticas Públicas na Universidade de Mogi das Cruzes (UMC), Mogi das Cruzes, SP, Brasil. E-mail: carlos.ramos@gmail.com

⁶ Profª. Dra. no Programa de Mestrado em Políticas Públicas na Universidade de Mogi das Cruzes (UMC), Mogi das Cruzes, SP, Brasil.

1. INTRODUÇÃO

No início do ano de 2024, a Lei nº 14.814 fora editada pelo governo brasileiro, determinando a prorrogação, até 2033, da obrigatoriedade das empresas de exibição pública comercial de conteúdo cinematográfico em exibir um número mínimo de conteúdo audiovisual independente produzido no Brasil (BRASIL, 2024), reacendendo a discussão sobre a existência e eficiência da chamada cota de tela. Ao contrário do que se propaga em alguns setores da comunicação, o advento da cota de tela nas salas de exibição no Brasil não deve ser interpretado como um componente restritivo do ponto de vista do consumidor. Ele não diminui, por imposição de uma normativa editada sem bases mercadológicas, o poder de escolha de quem vai ao cinema: na realidade, a intenção é garantir que o conteúdo disponível para o espectador seja variado, ampliando as opções de conteúdo e evitando que a cartela de filmes seja limitada a alguns poucos lançamentos de grandes estúdios, além de ser importante por apresentar a um maior público as produções brasileiras, fato que reforça a identidade nacional e a cultura do país nesse formato audiovisual.

O presente artigo visa relatar brevemente os principais pontos históricos do mercado cinematográfico que ensejou a constante edição, por parte do governo brasileiro, de sistemas de cota de tela e obrigatoriedade de exibição de conteúdo brasileiro, indicando as influências de tal sistema na produção local e sua fruição por parte do público nacional.

72

2. HISTÓRICO E APLICAÇÃO DA COTA DE TELA NO BRASIL

2.1. Início do Século XX, Governo Vargas e Anos Pré Ditadura Militar

A cota de tela, historicamente, foi um dos mecanismos mais utilizados pelo Estado para a valorização da produção nacional e a garantia de exibição de obras locais (ZUBELLI, 2017, p. 106). Tal procedimento foi e ainda é adotado não somente no Brasil, mas em uma série de países de diferentes níveis de desenvolvimento do cinema local (SIMIS, 2015, p. 121; ANCINE, 2017, p. 17-18).

Já no início do século XX, a hegemonia estadunidense no setor cinematográfico divulgava seu conteúdo em todos os países, e dada a sua produção em série, já dentro de uma estrutura industrial fordista, havia a necessidade de escoamento das películas produzidas para mercados além do doméstico. Os grandes estúdios nos EUA acabaram por verticalizar toda a cadeia de produção dos filmes, tendo os controles criativo, gerencial e operacional de todas as fases da cadeia do setor: desenvolvimento, produção, distribuição e, em alguns casos, até exibição (SIMIS, 2015, p. 67-72;

MELEIRO, 2010, p. 17). Após a atuação estatal estadunidense em relação à regulação antitruste, objetivando aumentar a competição no setor e evitar sistemas monopolistas e oligopolistas, as diversas atividades da cadeia produtiva do cinema foram desmembradas, e as chamadas *majors* (os grandes estúdios) acabaram focando na distribuição de conteúdo, elo estratégico da cadeia do audiovisual.

Com a distribuição sendo o foco principal, o que se observou foi a massiva exportação do conteúdo estadunidense para todo o mundo, especialmente para o Brasil, que passou a consumir essa produção, a qual muitas vezes não tinha qualidade expressiva nem se conectava com a realidade do público. Cabe lembrar que à época não existia a televisão, logo toda a produção audiovisual se concentrava no cinema.

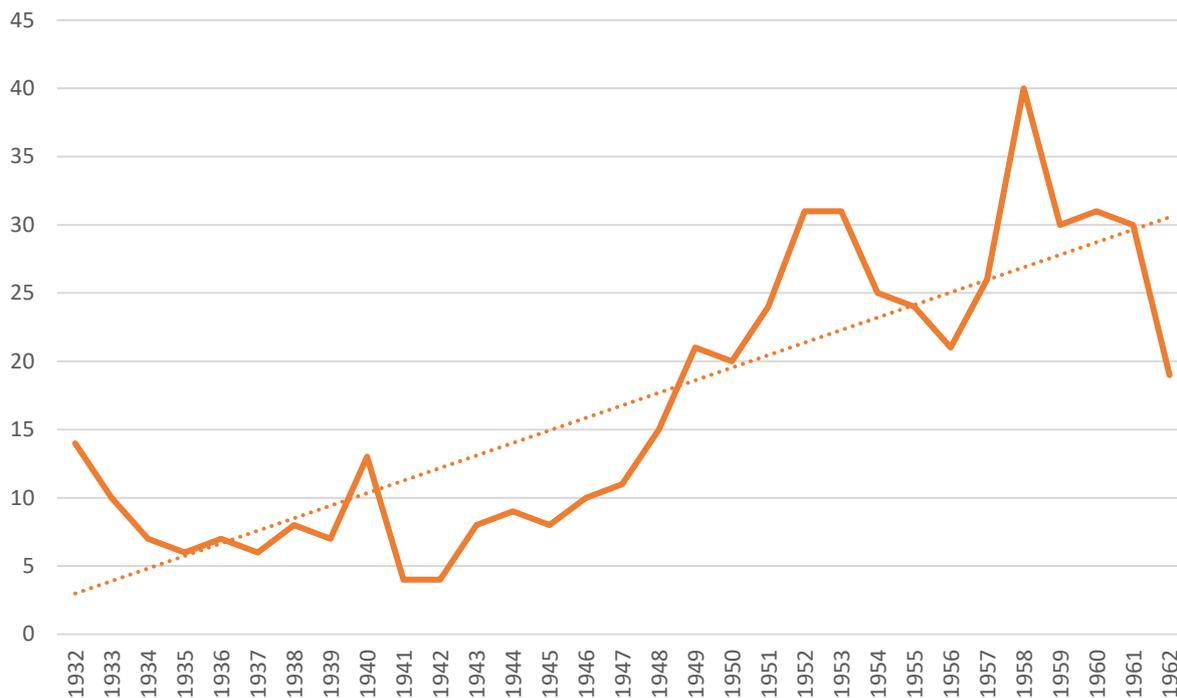
Assim, mesmo com a limitada produção nacional, existia a necessidade de se exibir o que os poucos profissionais brasileiros produziam de maneira quase que artesanal, dada a primazia das salas de cinema pela exibição do produto estrangeiro. Junta-se a isso o fato de que o Estado, à época, observou o potencial educativo do conteúdo audiovisual, uma vez que grande parte da população brasileira não era alfabetizada.

Nesse sentido, em 1932, sob o governo de Getúlio Vargas, é editado o primeiro decreto que obrigava a exibição de filmes educativos brasileiros, embrião da cota de tela do cinema comercial. Logo em 1933, já havia a obrigatoriedade de exibição de um filme de curta-metragem brasileiro em cada programa dos cinemas, e em 1939 a obrigatoriedade era de um longa-metragem brasileiro a cada programa (SIMIS, 2010, p. 73). A partir daí, diversas normas foram editadas sobre o tema, transpassando diferentes governos e ditaduras, sempre existindo de alguma forma a obrigatoriedade de exibição do conteúdo nacional em volume especificado a cada mudança normativa.

A julgar pela diferença técnica entre as produções nacionais e estrangeiras, principalmente a estadunidense, não fossem os mecanismos de obrigatoriedade de exibição e de cota de tela, o conteúdo brasileiro dificilmente teria espaço para sua veiculação comercial, o que consequentemente afetaria o seu pleno desenvolvimento. Inclusive, com a obrigatoriedade da exibição de longas-metragens nacionais a partir de 1939, conforme já mencionado, o que se observou foi o aumento de produção local, em boa parte para o atendimento da cota demandada pela legislação – tal fato até mesmo ensejou a criação de produtoras ligadas a empresas exibidoras, visando o cumprimento da cota de tela (SIMIS, 2015, p. 116).

O gráfico 01 expressa a quantidade total de filmes de longa metragem produzidos no Brasil entre o período de 1932 a 1962 ora analisado. Nota-se uma tendência crescente na produção, indicada pela linha pontilhada:

Gráfico 01 - Total de filmes nacionais de longa metragem – 1932 a 1962



Fonte: adaptado de Simis (2010, p. 77)

Dado que mecanismos outros de fomento à produção local foram surgir apenas em 1962, com a edição de lei que normatizava a coprodução de filmes com recursos de renúncia fiscal de lucros provenientes de exploração de filmes importados (SIMIS, 2010, p. 87), pode-se inferir que a cota de tela, até o referido momento histórico, foi um importante catalisador do cinema brasileiro nesse momento histórico, do ponto de vista da ação estatal.

74

2.2. Ditadura Militar, anos 1990 e ‘Retomada’

Mesmo durante a ditadura militar a cota de tela fora mantida. Não é de se estranhar, dado o caráter geralmente nacionalista desse tipo de governo; inclusive, em 1978, por exemplo, a obrigação era de exibir filmes brasileiros por pelo menos 140 dias por ano (SIMIS, 2009, p. 142), máximo histórico dessa obrigação legal.

Com o advento da Embrafilme - Empresa Brasileira de Filmes S/A, em 1969, o Estado cria uma empresa de economia mista, na concepção original uma distribuidora de filmes brasileiros no mercado externo. A Embrafilme “(...) embutia a ideia de desenvolvimentismo para a produção cinematográfica nacional, o que aconteceu ao atacar um dos seus pontos mais frágeis: o escoamento da produção” (GATTI, 2008, p. 13). Ainda que o ponto de partida tenha sido a distribuição de filmes para o cinema, com o passar dos anos a Embrafilme passou também a investir na própria produção

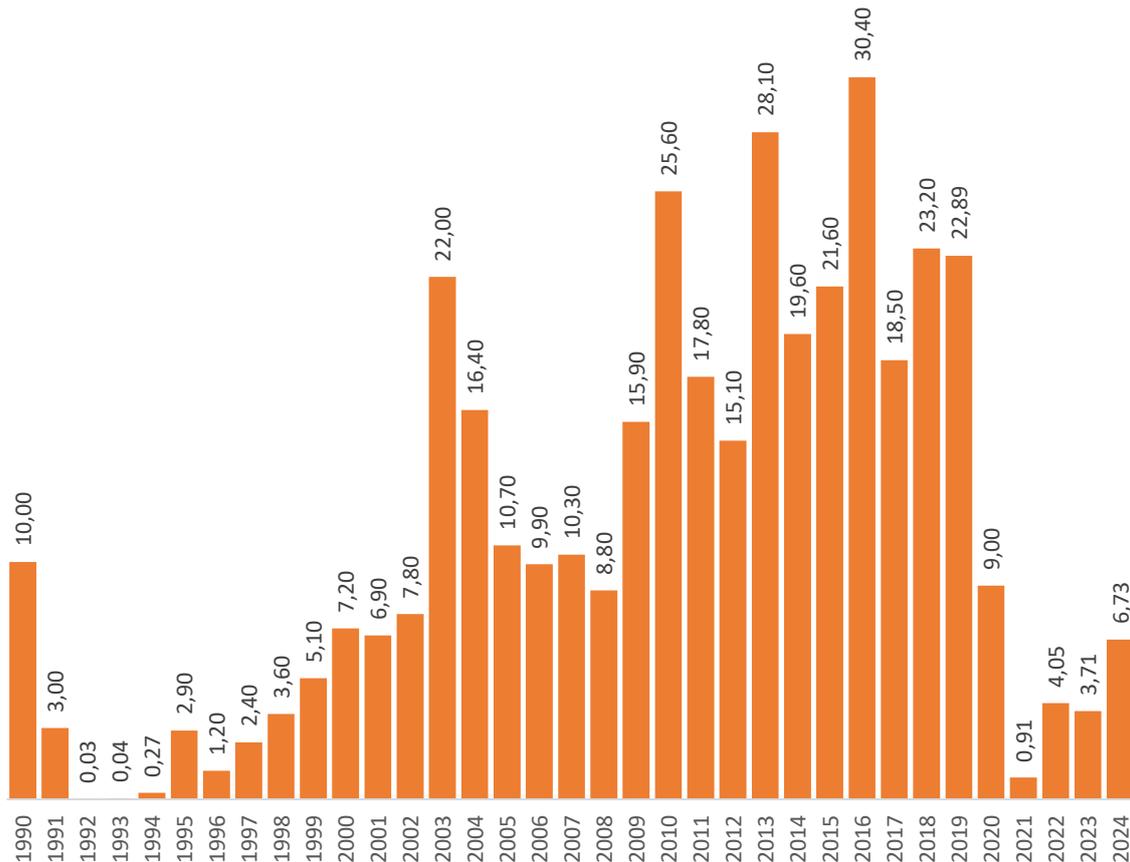
das películas, o que denotou, além de um aumento na influência do Estado nessa vertente cultural, no maior risco tomado pelo ente público, já que estaria participando de duas fases da cadeia do audiovisual (produção e distribuição).

Já em 1990, com a abertura comercial e a influência da ideologia neoliberal que se instalou com o novo governo, todos os mecanismos ligados ao tema do cinema foram extintos pelo Estado – inclui-se aqui também o fim da Embrafilme, na esteira de diversas ações gerenciais questionáveis envolvendo a sua administração. Os mecanismos estatais de incentivo à atividade audiovisual voltariam alguns anos mais tarde, privilegiando essencialmente o fomento à produção, com as Leis Rouanet e do Audiovisual (BRASIL, 1991, 1993). Somente em 1992 o advento da cota de tela retornou ao arcabouço legal do ecossistema do audiovisual (SANTOS, 2019, p. 25).

Com o fortalecimento do cinema local a partir da segunda metade da década de 1990, denominado como ‘retomada do cinema brasileiro’, ensejado em boa parte pelo novo arcabouço legal de fomento à atividade, o setor foi reorganizado e novamente obteve expressão em nível mundial, com suas produções tendo seguidas indicações às mais importantes premiações internacionais. Como pode ser observado no gráfico 02, houve sustentada evolução no quantitativo de público das obras brasileiras nas salas de exibição (ressalvado o período da pandemia da COVID-19):

Gráfico 02 – Público de filmes brasileiros em salas de exibição (milhões) entre 1990 e 2024

75



Fonte: ANCINE (2024a, 2024c), FilmeB (2021)

2.3. ANCINE e Regulação do Mercado

Com o recrudescimento da indústria houve o avanço regulatório e de fomento, com a criação da Agência Nacional do Cinema – ANCINE, que entre outras atribuições é responsável por propor o quantitativo anual referente à cota de tela nos cinemas e outros mercados específicos (BRASIL, 2001). Ressalta-se que, mesmo com o desenvolvimento recente do cinema brasileiro a partir do período da dita ‘retomada’, a cota de tela é um mecanismo que ainda existe para garantir a exibição de certo número mínimo de obras nacionais.

Em breve análise dos números disponibilizados pelo Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual – OCA (setor da ANCINE responsável por dados comerciais do mercado audiovisual) sobre o quantitativo de longa metragens e a bilheteria dos cinemas do país, observa-se que nas primeiras 45 semanas de 2024, dos 704 títulos exibidos nos cinemas brasileiros, 274 eram nacionais (39%), enquanto os estrangeiros representaram 430 títulos (61%); no entanto, em termos de *market share* de receitas com bilheteria, as produções locais representaram somente 8% do público

e renda (ANCINE, 2024c). Esse desequilíbrio apresenta indícios de que o produto brasileiro é consumido em menor proporção do que é ofertado.

Uma explicação possível para tal desequilíbrio é a crescente produção de conteúdo nacional independente financiada pela ANCINE, resultando em uma oferta maior e sustentada de produtos audiovisuais com necessidade de veiculação comercial. Ou seja, há um maior quantitativo de obras à disposição do público nos cinemas oriundo da maior produção motivada pelo incentivo público e que precisam ser exibidas para gerar receita para seus produtores; esse aumento da produção não está, nesse caso, relacionado ao aumento da demanda por conteúdo nacional.

Sobre o tema, o gráfico 03 apresenta os valores captados sob leis de incentivo federais e aplicados em projetos audiovisuais e correlatos (desenvolvimento de roteiro, distribuição, finalização) entre 1995 e 2022, além de valores de editais voltados para a produção de conteúdo independente geridos pelo FSA – Fundo Setorial do Audiovisual, fundo criado pela Lei nº 11.437/06 (BRASIL, 2006) financiado por tributos relacionados à cadeia do audiovisual (CONDECINE – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional), e cuja decisão de aporte no projeto é tomada pelo ente público através de comissões subsidiadas por pareceristas especializados, diferentemente dos mecanismos de renúncia fiscal existentes até então. Nota-se clara evolução positiva dos valores captados sob mecanismos federais e uma alta correlação (cerca de 80%⁷) com o número de lançamentos de obras brasileiras nos cinemas no período observado (ANCINE, 2024a). Após a queda relacionada à pandemia da COVID-19, os valores voltaram a patamares próximos aos anteriores assim que a situação sanitária foi controlada.

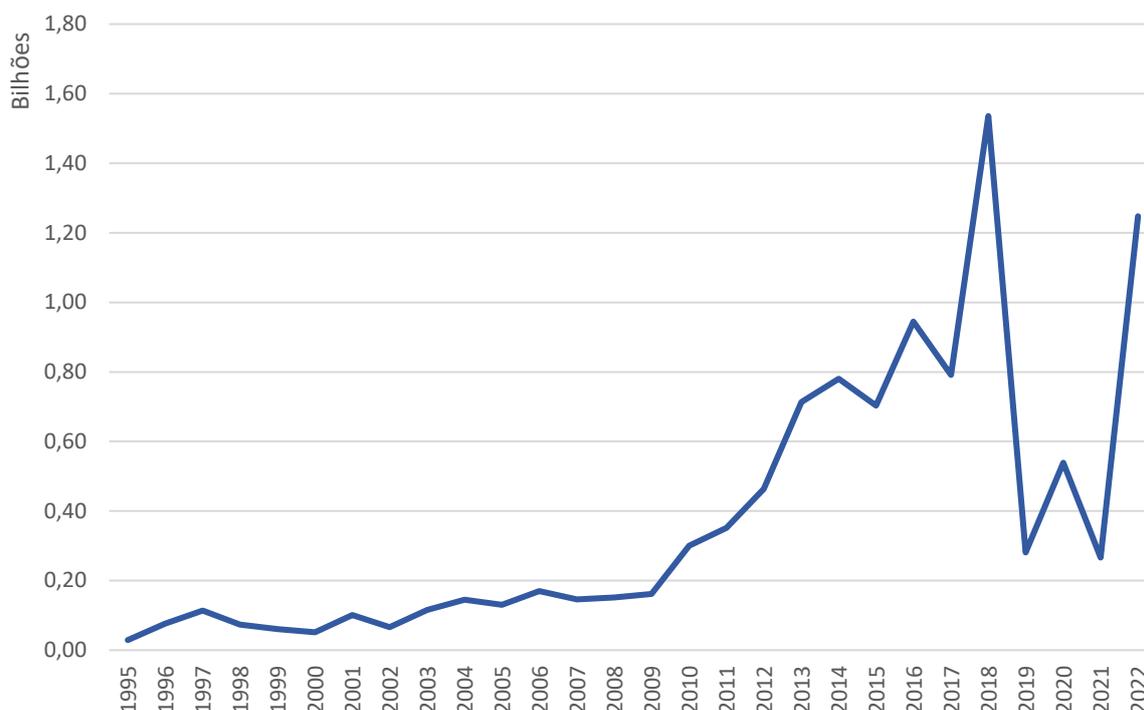
77

Gráfico 03 – Valores Federais Aplicados em Projetos Audiovisuais e Correlatos – 1995 a 2022

⁷ Calculado a partir dos dados dos gráficos 02 e 03, por meio da seguinte fórmula:

$$\text{Correl}(X, Y) = \frac{\sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum (x - \bar{x})^2 \sum (y - \bar{y})^2}}$$

onde x é o número de de lançamentos de obras brasileiras e y o montante de recursos públicos aplicados no setor, conforme divulgado pela ANCINE (ANCINE, 2023, 2024a, 2024b).



Fonte: ANCINE (2023, 2024b), FilmeB (2021)

Outro ponto a ser observado nos dados é a proporção entre os tipos de obra (filmes de ficção, animação e documentários). A tabela 01 abaixo indica o número de lançamentos nos cinemas entre 1995 e 2023 para cada tipo de produção audiovisual, apontando que os documentários perfizeram cerca de 36% dos lançamentos desse período; no entanto, todos esses documentários somaram apenas 1,4% do valor acumulado da bilheteria no mesmo período, com uma média de bilheteria de pouco mais de R\$ 60 mil por obra, comparado com a média de aproximadamente R\$ 2,4 milhões para filmes de ficção.

78

Tabela 01 – Lançamentos e Arrecadação de Bilheteria por Tipo de Lançamento – 1995 a 2023

Tipo de Produto	Número de Lançamentos	Arrecadação Bilheteria R\$	Média de Arrecadação R\$
Animação	45 (2%)	27.042.351 (0,7%)	600.941
Documentário	862 (36%)	52.298.416 (1,4%)	61.673*
Ficção	1.521 (62%)	3.617.335.833 (97,9%)	2.395.587*

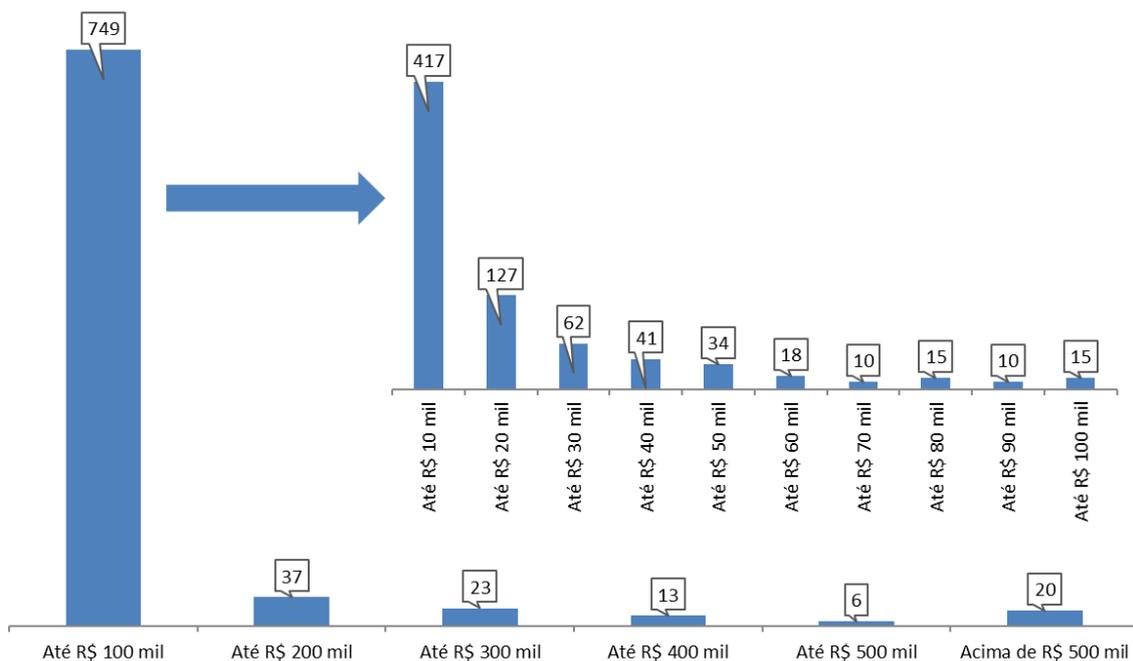
*foram considerados para o cálculo da média somente os lançamentos cujos valores de bilheteria foram efetivamente informados pela ANCINE, no caso, 848 documentários e 1.510 ficções

Fonte: ANCINE (2024a)

Ao se calcular um teste ANOVA independente de um fator para se comparar as médias de arrecadação de bilheteria acima por meio do *software* SPSS (FIELD, 2020, p. 551-568), observou-se que o efeito do tipo de produto (animação, documentário ou ficção) é significativo, com a estatística F (2, 2400) igual a 25,96, com o respectivo p-valor muito próximo de zero (igual a 7,0067E-12), indicando que as médias da renda de bilheteria dos três tipos de produtos observados são estatisticamente diferentes. Complementarmente, o teste *post-hoc* de Games-Howell⁸ indica que as diferenças entre as médias de bilheteria dos três grupos são estatisticamente diferentes entre si, quando comparadas dois a dois (animação e documentário, animação e ficção, e documentário e ficção), a um nível de significância de 95%.

Em relação aos documentários, que apresentam a menor média de arrecadação de bilheteria indicada pela tabela 01, o gráfico 04 expressa a distribuição de bilheteria dessas produções no período entre 1995 e 2023. É clara a indicação de concentração nas faixas mais baixas de arrecadação: quase 90% dos documentários (749) obtiveram menos de R\$ 100 mil em bilheteria, e dentro desse grupo, mais da metade (417) não chegou a arrecadar R\$ 10 mil.

Gráfico 04 – Distribuição da Bilheteria de Documentários Brasileiros – 1995 a 2023



Fonte: ANCINE (2024a)

⁸ Utilizou-se esse teste pela desigualdade das variâncias observadas entre os grupos, conforme indicado por Field (2020, p. 550-551). Foram calculados outros testes *post hoc*, como os de Tukey, Bonferroni e Hochberg, todos apontando diferença significativa entre as médias de bilheteria de documentário e ficção – sem, no entanto, observar diferenças na renda média entre animação e documentário e animação e ficção.

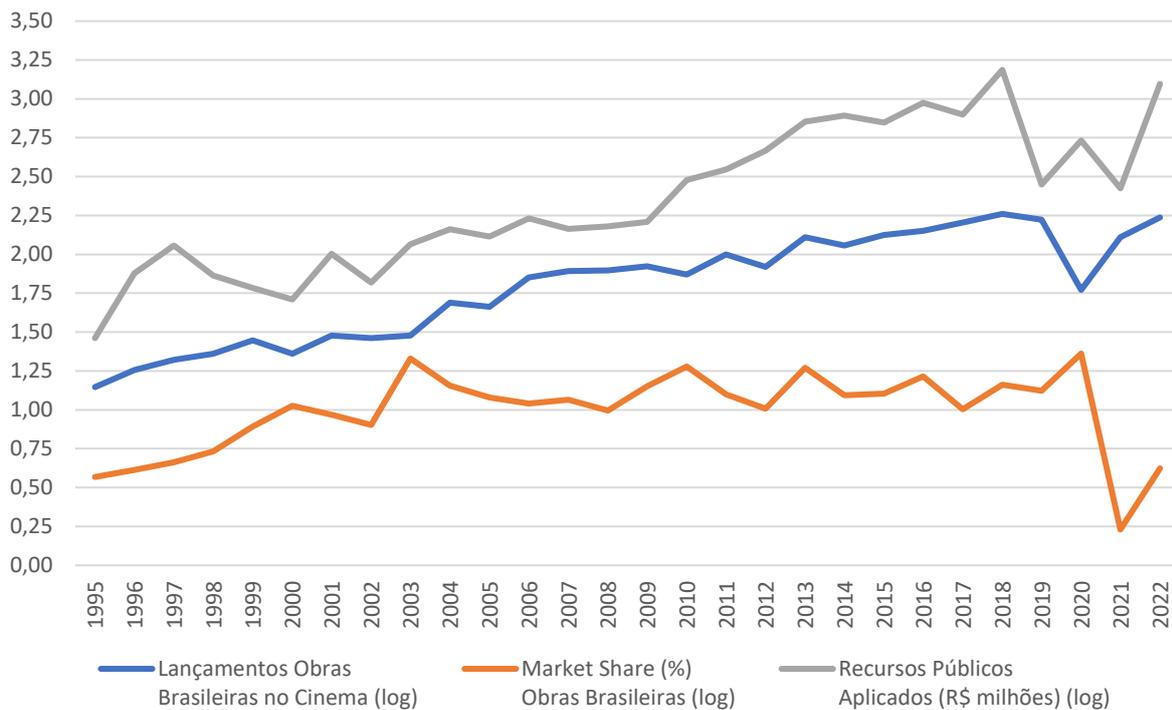
Assim, uma vez que houve (i) o franco aumento do aporte financeiro de recursos públicos na produção audiovisual independente brasileira, (ii) o consequente aumento da oferta de conteúdo audiovisual para as salas de exibição de todos os tipos (animação, ficção e documentário), e (iii) a obrigatoriedade de exibição de conteúdo nacional, é possível que obras de baixo potencial mercadológico sejam sistematicamente oferecidas ao público, muitas vezes em sessões menos atrativas (datas e horários não convencionais), inclusive para que se cumpra o disposto normativo da obrigatoriedade de exibição da obra incentivada para fins de prestação de contas (ANCINE, 2021), resultando num *market share* das receitas das produções nacionais abaixo da proporção observada no número de lançamentos locais em relação ao total ofertado.

Ainda em termos de eficiência, estudos quantitativos (McCOURTNEY, 2015; SOARES, 2022) não encontraram efeitos significativos das cotas sobre o público de filmes nacionais, apontando, no entanto, para efeitos negativos da cota de tela na bilheteria e no público de filmes estrangeiros e em geral. Apesar disso, Soares afirma que “(...) *as cotas parecem induzir cinemas a exibirem mais filmes brasileiros*” (SOARES, *op. cit.*, p. 6) – ainda que, conforme exposto na tabela e gráfico anteriores, a quantidade de produtos audiovisuais brasileiros disponíveis, por si, não implique aumento de arrecadação em bilheteria.

Sobre o tema da participação das obras audiovisuais nacionais na arrecadação das bilheterias, o gráfico 05 apresenta série histórica entre 1995 e 2022 de três métricas do mercado cinematográfico e audiovisual: (i) número de obras brasileiras lançadas no cinema; (ii) *market share* das obras brasileiras na bilheteria das salas de exibição; e (iii) recursos públicos federais aplicados no audiovisual em milhões de reais (já apresentado no gráfico 03). Expressas em base logarítmica (base 10), as séries indicam o crescimento consolidado dos lançamentos e valores federais aplicados em todo o intervalo estudado (à exceção dos anos relacionados à pandemia da COVID-19), enquanto o *market share* das obras brasileiras, depois de crescer no final da década de 1990 (fase final da ‘retomada’), se estabiliza na faixa entre 10 e 20% do mercado, indicando aparentemente um patamar consolidado e com certa dificuldade de ser superado sob o aparato legal disponível.

80

Gráfico 05 – Série Histórica de Métricas Selecionadas do Mercado Cinematográfico e Audiovisual
– 1995 a 2022



Fonte: ANCINE (2023, 2024a, 2024b, 2024c), FilmeB (2021)

3. CONCLUSÃO

Como no Brasil, o mecanismo da cota de tela é utilizado em outros países. A experiência internacional aponta que Argentina, México e Venezuela, na América Latina, fazem uso do procedimento, ainda que de maneiras diversas. Isso também vale para outras nações de diferentes continentes, como Espanha e Coreia do Sul, além de existir uma rede de complexos de cinema na União Europeia cujos associados recebem apoio financeiro com o compromisso da exibição de filmes europeus em mais de 50% de suas sessões, mesmo que no país não haja a obrigação legal (ANCINE, 2018).

Complementarmente, existe definição do Supremo Tribunal Federal⁹ que expressa a constitucionalidade da cota de tela, no sentido social e econômico, visto que o mecanismo fomenta a indústria audiovisual local, ampliando inclusive a concorrência no setor e promovendo a criação de postos de trabalho. A fruição do produto brasileiro também acaba por manter recursos internamente ao país, que posteriormente serão reaplicados no setor e em outras atividades correlatas. Finalmente, o STF indicou que o mecanismo não fere a livre iniciativa nem privilegia determinados setores, mas sim dá a oportunidade do grande público de escolher e consumir o produto cultural brasileiro.

⁹ COTA DE TELA para filmes nacionais nos cinemas é constitucional. Agência Senado, Brasília. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=462541&ori=1>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

Conforme exposto, o advento da cota de tela nas salas de exibição que demandam a veiculação de obras nacionais não é uma imposição de determinado conteúdo, mas sim uma garantia de maior oferta e variedade de temas audiovisuais para o público. Ainda, como é disposto na carta constitucional, é dever do Estado e de todos os entes federativos promover a cultura nacional, inclusive pautada pela regionalização das manifestações culturais (BRASIL, 1988).

No entanto, conforme observado nos dados acima, somente a cota de tela não explica sozinha o aumento da produção nacional, como sugerido por Simis no contexto da década de 1930 (SIMIS, 2010) – há o vetor da vasta disponibilidade de recursos incentivados federais oferecidos pelos marcos legais atuais que deve ser considerado. Ainda, nos estudos mencionados (McCOURTNEY, 2015; SOARES, 2022), não são encontrados efeitos positivos gerados pelo advento da cota de tela em relação ao público de filmes brasileiros nos cinemas, fato esse amparado pelos dados ora analisados.

Conclui-se que a cota de tela contribui para a disseminação da cultura local e fortalecimento da indústria audiovisual brasileira no sentido de promover o acesso a esse conteúdo ao grande público, ainda que sejam observadas ineficiências no modelo atual, especificamente na disparidade entre (i) a proporção de estreias nacionais no total de lançamentos em salas de exibição e (ii) o *market share* associado a essas produções locais em relação às receitas associadas aos ingressos das sessões de exibição.

REFERÊNCIAS

ANCINE. Análise de Impacto Regulatório visando a alteração dos parâmetros de aplicação e aferição da obrigatoriedade de Cota de Tela, em que se determina a exibição de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem por um número de dias fixado anualmente, por Decreto Presidencial, regulamentando o art. 55 da MP 2.228-1/01. Publicado em 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/assuntos/atribuicoes-ancine/regulacao/relatorio-de-analise-de-impacto-viii-cota-de-tela.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2024.

ANCINE – Agência Nacional do Cinema. Instrução Normativa n.º 159, de 23 de dezembro de 2021. Dispõe sobre os procedimentos para apresentação e análise das prestações de contas de recursos públicos aplicados em projetos audiovisuais de competência da ANCINE, executados por meio de ações de fomento direto e indireto, revoga a Instrução Normativa n.º 150, de 23 de setembro de 2019, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-159>>. Acesso em: 14 nov. 2024.

ANCINE – Agência Nacional do Cinema. **Recursos Públicos – Valores Totais Captados por Mecanismo de Incentivo 2006 a 2022**. 2023. Disponível em: < <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/recursos-publicos-1>>. Acesso em: 26 set. 2024.

ANCINE – Agência Nacional do Cinema. **Listagem de Filmes Brasileiros Lançados 1995 a 2023**. 2024a. Disponível em <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema->>. Acesso em: 26 set. 2024.

ANCINE – Agência Nacional do Cinema. **Execução Orçamentária e Financeira – Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)**. 2024b. Disponível em: < <https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/execucao-orcamentaria-e-financeira>>. Acesso em: 26 set. 2024.

ANCINE. Observatório do Cinema Brasileiro – OCA: **Painel Indicadores do Mercado de Exibição**. 2024c. Disponível em: <<https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca>>. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313compilada.htm>. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.685 de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jul. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8685compilado.htm>. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Medida Provisória Nº 2228-1 de 06 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica

Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 set. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm>. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.437 de 28 de dezembro de 2006. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional -CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11437.htm>. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.814 de 15 de janeiro de 2024. Altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, para prorrogar o prazo de obrigatoriedade de exibição comercial de obras cinematográficas brasileiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jan. 2024. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14814.htm>. Acesso em: 14 nov. 2024.

FIELD, A. **Descobrimo a estatística usando o SPSS**. Porto Alegre: Penso, 2020. 1069 p.

FILME B. **Database Brasil 2020**. 2021. Disponível em <<https://www.filmeb.com.br/database-brasil>>. Acesso em: 26 set. 2024.

GATTI, A. P. **Embrafilme e o cinema brasileiro**. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://www.cena.ufscar.br/wp-content/uploads/embrafilme.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2024.

McCOURTNEY, C. E. M. P. **O efeito da cota de tela sobre o cinema brasileiro**. 2015. 32 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Carlos_Eduardo_MP_Mc_Courtney.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2024.

MELEIRO, A. (Org.). **Cinema e mercado**. São Paulo: Escrituras Editora, 2010.

SANTOS, A. Z. **A cota de tela é uma medida que atende às necessidades atuais do mercado do cinema nacional?** 2019. 86 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso Superior do Audiovisual) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em <https://www.academia.edu/download/59901344/TCC_AcotaDeTelaeasnecessidadesdomercado_AlineZambriniSantos20190630-2860-1fzit04.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2024.

SIMIS, A. A contribuição da cota de tela no cinema brasileiro. **O Público e o Privado** (UECE), v. 7, p. 137-146, 2009. Disponível em: <<https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeprivado/article/view/2696/2352>>. Acesso em: 14 nov. 2024.

SIMIS, A. **Política Cultural: o audiovisual**. 2010. 160 f. Tese (Livre Docência em Sociologia) – Departamento de Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista,

Araraquara, SP, 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/106701>>. Acesso em: 14 nov. 2024.

SIMIS, A. **Estado e cinema no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

SOARES, P. B. A. **The Effects of Screen Quotas on the Movie Exhibition Market: Evidence from Brazil**. 2022. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em <https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/27_abr_2022_2011887_2022_Completo.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2024.

ZUBELLI, Luana Máira Rufino Alves. **Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual: entendendo sua trajetória desde os anos 1990 no brasil**. 2017. 275 f. Tese (Doutorado) – Curso de Economia, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em <<https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPGE/teses/2017/Luana%20Ma%C3%ADra%20Rufino%20Alves%20da%20%20Silva.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2024.

SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: transformação digital à luz do interesse público

Ronaldo Lima¹⁰

Eixo II: Instituições, sociedade e governança democrática

RESUMO

Este artigo consiste em propor um modelo/mapa conceitual para análise de serviços públicos digitais e plataformas digitais de participação à luz do interesse público e/ou valor público, na condição de instrumentos de participação política. Considerado que a transformação digital pode contribuir com o engajamento civil, democracia e empoderamento social. Contudo, pode apresentar barreiras diante das desigualdades, desinformação, assimetrias de informação, conhecimento, recursos e poder, uma vez que aspectos institucionais, políticos e técnicos são priorizados pelos governos. Metodologicamente, trata-se de artigo exploratório sob abordagem qualitativa com levantamento bibliográfico e documental para estabelecer a fundamentação teórica, balizar o percurso e alcançar o objetivo proposto. Como resultado, foram selecionadas premissas vinculadas ao interesse público e/ou valor público como estratégia para reduzir as barreiras impostas aos cidadãos e quiçá contribuir com o aperfeiçoamento qualitativo dessas soluções. Conclui-se que a participação do Estado é essencial para equilibrar as relações de poder, promover a inclusão, salvaguardar direitos, fomentar a qualificação da sociedade, sem prejuízo do desenvolvimento tecnológico.

86

Palavras-chave: Participação Política; Transformação Digital; Serviço público digital; Plataforma digital; Interesse público.

¹⁰ Doutorando do PGPP.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das tecnologias trouxe muitas conquistas à sociedade, principalmente com o surgimento da internet, a qual foi a mola propulsora dessa transformação social, econômica e política. No entanto, esse ambiente pode apresentar barreiras que prejudicam a participação do cidadão comum, pela indisponibilidade de acesso à internet, má distribuição de recursos tecnológicos e ausência de informações relacionadas ao direito de participar. Ao mesmo tempo, tornou-se cenário democrático de participação, onde ninguém pode ficar à margem, assim todos devem ter acesso às informações digitais, inclusive os indivíduos socialmente excluídos (CASTELLS, 2003).

No ambiente público, as tecnologias da informação de comunicação (TIC) podem apoiar a organização interna das administrações públicas, seja na prestação de serviços públicos, interações eletrônicas com os cidadãos e atendimento às demandas públicas por meio de sistemas de informação. Inclusive, essas ferramentas podem ajudar na resolução de problemas relacionados à burocracia, otimização de recursos e redução de custos da máquina pública em geral (HOOD, 2008).

Nesse universo, as inovações tecnológicas têm peso fundamental sob os aspectos relacionados a participação, sobretudo nas questões vinculadas ao engajamento cívico e coletivo para realização de protestos. Num contexto mais amplo, as tecnologias também podem contribuir com a democracia, igualdade econômica e representação política. Portanto, a capilaridade da rede possibilita surgimento de novas formas de participação, seja para reunir, organizar e propagar informações de maneira instantânea a fim de atingir maior número de ativistas (YOUSSEF, 2018a).

A internet como ambiente dinâmico, descentralizado, interativo e plural pode fortalecer a participação cidadã por meio das redes, soluções e plataformas digitais, as quais propiciam entrosamento, visibilidade e integração de militantes homogêneos que lutam pelos direitos, causas, necessidades e interesses coletivos. Neste passo, o ciberativismo pavimenta o fluxo comunicacional na rede de computadores em tempo real, fortalece vínculos entre as comunidades afins, favorece a convergência de ideais e valores frente ao poder do Estado (MORAES, 2018).

No sentido oposto, esse aparato técnico pode fortalecer as grandes corporações com informações sobre a atuação dos usuários no ambiente digital, conhecidas como "*big tech's*", essas empresas são guiadas por interesse econômico, participação e valorização junto ao mercado em que atuam. Para contrapor a oligarquia tecnológica, acredita-se que um caminho seria a regulação por parte do Estado para preservar a privacidade e proteção de dados pessoais com transparência de processos corporativos (YOUSSEF, 2018b).

As tecnologias potencializaram a propagação de desinformação, em que os algoritmos são elementos indutores desse processo e exige novas habilidades às pessoas para distinguir informação verídica da falsa. Assim, algoritmos enviesados têm a missão de propagar informação falsa para

confundir, manipular e fazer com que as pessoas tomem decisões conforme os valores e objetivos de seus modeladores. Por meio de revisão de literatura, os autores identificaram soluções técnicas para combater esse desserviço, onde os próprios algoritmos apresentaram o maior resultado para rastrear, detectar, classificar a desinformação (DIAS; SILVA, 2022).

Sob o mesmo propósito de coibir a propagação de informações falsas por meio de medidas jurídicas, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 21/2020 para criar o marco jurídico para desenvolvimento e aplicação da Inteligência Artificial (IA) no Brasil. Esse arcabouço jurídico busca estabelecer princípios, direitos, deveres e instrumentos de governança para a IA. Inclusive, quanto aos direitos humanos e valores democráticos, igualdade, não discriminação, pluralidade, livre iniciativa e privacidade de dados (CÂMARA DEPUTADOS, 2020).

Para garantir a tutela de informações, a proteção de dados pessoais foi incluída entre os direitos e garantias fundamentais no Art. 5º da Constituição Federal com a aprovação da Emenda Constitucional nº 115/2022 (BRASIL, 2022). Este amparo jurídico garantiu a competência privativa ao Poder Executivo Federal de legislar sobre o assunto, assim este ato foi considerado um avanço no sentido de promover a dignidade humana e para proteger os cidadãos frente acelerado desenvolvimento tecnológico (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, o conceito de interesse público refere-se àquilo que beneficia a coletividade, promovendo o bem-estar social e a justiça (MELLO, 2014). Inclusive, está relacionado ao bem-estar da coletividade, o interesse do Estado pode estar voltado para a defesa de seus próprios interesses institucionais ou políticos (BARROSO, 2013).

Já o valor público foi amplamente discutido por Mark Moore, está relacionado à capacidade do setor público gerar resultados que realmente atendam às necessidades e demandas da sociedade, criando benefícios que são percebidos e valorizados pelos cidadãos. As políticas e ações que reforçam a prestação de contas, o uso responsável de recursos e a busca por resultados mais efetivos são vistos como centrais para a criação e sustentação desse aspecto (MOORE, 1995).

Portanto, esses aspectos devem nortear as práticas de comunicação e interação política. Transparência, acessibilidade e inclusão são pilares que sustentam a participação efetiva dos cidadãos. A promoção de um ambiente digital que respeite essas premissas pode reduzir a manipulação da informação e a exclusão de grupos marginalizados, garantindo que todas as vozes sejam ouvidas (UNESCO, 2024).

Destarte, o processo de transformação digital, as tecnologias digitais e a ampliação do acesso à internet abriram caminho para novas formas de participação, inclusive para fiscalizar governos, exercer a cidadania, contribuir com a democracia e o controle social. Nessa lógica, objetiva-se apresentar um modelo/mapa conceitual que possa subsidiar a análise de serviços públicos digitais e

plataformas digitais à luz do interesse público e/ou valor público. na condição de instrumentos de participação,

1. Transformação digital

De maneira geral, as tecnologias foram inseridas no cotidiano da sociedade de forma célere, pragmática e intuitiva, situação que contribui para realização de atividades de trabalho, estudo ou lazer de forma autônoma. De fato, atualmente as pessoas fazem uso de soluções tecnológicas, como *hardware* (smart phone, tablet, notebook, desktop etc.), *software* (sistemas de informação, programas de computador, aplicativos, bancos de dados etc.) e até termos técnicos (internet das coisas, big data, inteligência artificial, algoritmos etc.) sem recorrer aos manuais técnicos, métodos ou conceitos da área de tecnologia da informação.

No entanto, acredita-se que o processo de desenvolvimento tecnológico vem acompanhado de desafios para incluir digitalmente a população mais vulnerável no campo digital em razão da desigualdade econômica e social. Nessa lógica, o governo tem a missão de implementar políticas públicas que possam mitigar os efeitos nocivos desse processo, com política de inclusão digital para qualificar a população a fim de atenuar esse hiato tecnológico.

As inovações tecnológicas tornaram mais ágil, transparente e eficiente a prestação de serviços públicos, soluções tecnológicas permitem que as administrações públicas capturem, armazenem e analisem diversos dados de maneira dinâmica e automatizada, possibilitando que o governo fique mais próximo da população. Com base na governança e aprimoramento de processos vinculados ao relacionamento com os cidadãos, observa-se que os administradores públicos podem contar com sistemas de informação para receptionar, classificar, quantificar e planejar a execução de demandas da sociedade (YOUSSEF, 2018b).

Por outro lado, o desafio é fazer com que as grandes bases de dados sejam acessíveis, para que qualquer cidadão tenha acesso, processe e compreenda as informações públicas. Para combater o monopólio de informações, os cidadãos precisam ser ativos, combativos e colaborativos frente aos problemas locais. Neste sentido, a abertura dos dados públicos permite que a sociedade possa contribuir com soluções para o aperfeiçoamento dos serviços e das políticas públicas, as quais precisam ser responsivas e acessíveis para atender os anseios da sociedade (YOUSSEF, 2018b).

A acessibilidade na internet foi definida como a possibilidade e a condição de alcance, percepção, entendimento e interação para a utilização, participação e contribuição com igualdade de oportunidades, segurança e autonomia, nos sítios eletrônicos e nos serviços disponíveis no meio digital. Portanto, qualquer pessoa, independentemente da capacidade motora, visual, auditiva, intelectual, cultural ou social, poderá fazer uso dos recursos sem barreiras (W3C BRASIL, 2023).

A sociedade precisa estar preparada para exigir a abertura de dados governamentais ou *Open Government Data* (em inglês), considerando a característica pública, centralidade e volume das informações que estão sob a guarda e tutela dos governos. Ao passo que alguns fatores incidem na satisfação dos cidadãos para uso dos dados: acessibilidade, utilidade, habilidade, treinamento, transparência, conhecimento, capacidade técnica/computacional, facilidade de uso, motivação e fatores econômicos. Os autores entendem que o governo deve investir na formação digital dos cidadãos para melhor aproveitamento dos serviços (RASOOL; SAJID; WARRAICH, 2022).

Durante a pandemia do Covid 19, as pessoas foram compelidas a fazer uso dos recursos de tecnologia da informação e comunicação de maneira célere, precária, improvisada e autônoma, pois não foi possível recorrer aos métodos tradicionais de aprendizagem devido à vigência de medidas restritivas, em especial o distanciamento social. Neste contexto, estudos demonstraram que a crise sanitária contribuiu para o aumento da pobreza no Brasil, uma vez que os mais vulneráveis perderam o emprego formal e tiveram que recorrer ao auxílio emergencial disponibilizado pelo governo (FGV, 2022).

Estímulo, motivação e interesse podem ser vinculados ao uso das tecnologias e retratam a situação social das pessoas, inclusive aos aspectos sociais, econômicos e culturais. Neste contexto, observa-se que a unificação do ambiente social com o digital exige que a participação seja universal frente ao impacto na qualidade de vida das pessoas. No entanto, a inclusão digital autônoma não resolve os problemas relacionados a desigualdade, tampouco relacionados à democracia, liberdade, relações sociais e à vida comunitária (RAGNEDDA; RUIU, 2016).

Inclusive as tecnologias podem possibilitar a assimetria de poder, vigilância eletrônica e rastreamento eletrônico por parte do Estado. Neste aspecto, a tecnologia não é a solução para todos os problemas públicos, pois esse entendimento pode enaltecer o interesse corporativo em detrimento do interesse público, abrir caminho para terceirização de serviços essenciais contra a qualidade e realização de coleta de dados sem consentimento das pessoas (HOOD, 2008).

Não obstante, a inclusão digital pode contribuir com a redução das desigualdades, as quais precisam ser custeadas pelo governo federal e contar com apoio institucional dos estados para implementação no âmbito local. Considerando que municípios menores e afastados dos centros urbanos não dispõem de equipamentos, infraestrutura, tampouco de corpo técnico para atender essa demanda. Desta forma, as administrações públicas precisam expandir a infraestrutura de acesso à internet, melhorar a distribuição de recursos, desenvolver ações pedagógicas para promover a qualificação da população, principalmente a parte mais carente (CETIC, 2022).

2. Participação política

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, por meio do Artigo 19, assegura que “todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por quaisquer meios de expressão” (ONU, 1948).

Respeitado os aspectos históricos que levaram os países ao regime democrático, destaca-se que as decisões devem ser tomadas de forma coletiva com transparência de regras e procedimentos. Neste sentido, é primordial que os direitos de liberdade, opinião e associação estejam garantidos na constituição, desta maneira, o poder democrático pode assegurar a existência e persistência das liberdades fundamentais (BOBBIO, 2019).

No Brasil pós-redemocratização, a participação foi positivada na Constituição Federal de 1988, a qual se estabelece nos três poderes: executivo, legislativo e judiciário. Neste aspecto, está instituído que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Esta fundamentação jurídica garante que a soberania popular poderá ser exercida por meio dos seguintes instrumentos: iniciativa popular, sufrágio universal, plebiscito, referendo e criação de partido (BRASIL, 1988).

Em 2014, a então Presidenta Dilma Rosseff institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS), o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e o ambiente virtual chamado de “Participa Brasil” com o objetivo de ampliar os espaços de diálogo entre o governo e a sociedade civil (BRASIL, 2014). Apesar dos aspectos relacionados a interação, participação, mobilização e divulgação das políticas públicas executadas pela União, a PNPS e o SNPS foram extintos pelo então presidente Jair Bolsonaro por meio do Decreto nº 9.759/2019, este ato normativo limitou as atribuições de conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns e qualquer outra denominação dada ao colegiado na Administração Pública Federal (BRASIL, 2019).

Para restabelecer a PNPS o SNPS, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 128/2019 - arcabouço jurídico que busca ampliar os mecanismos de controle social, autonomia e livre funcionamento das organizações presentes na sociedade civil. Propõe, ainda, organizar as várias instâncias consultivas de participação da sociedade, como os conselhos de consulta popular e tem por objetivo fortalecer o processo de fiscalização, gestão e controle de programas e políticas públicas, colocando a sociedade como protagonista neste contexto da democracia participativa (CÂMARA DEPUTADOS, 2019).

Indubitavelmente, o advento das tecnologias facilitou a participação social frente a redução de custos, considerando que o propósito não foi modernizar as formas de participação, mas ampliá-las. Contudo, a quantidade de informações disponíveis dificulta a análise, uma vez que os provedores de internet não podem divulgar informações dos usuários em respeito às leis de privacidade e proteção de dados. Neste aspecto, aumenta a complexidade para distinguir comunicação, mobilização e

participação, uma vez que neste ambiente quase todos podem escolher ser politicamente ativos sobre qualquer assunto e em qualquer momento (DETH, 2021).

A atividade participativa com base na teoria democrática contemporânea tem orientação nas práticas sociais e estão fortalecidas pelas ações que visam qualificar as pessoas comuns para melhorar suas habilidades e capacidades. Neste sentido, quanto maior for a participação, melhor será a qualidade da participação. Guiado pelo regime democrático, o exercício prático da participação permite contribuir com a tomada de decisão política (PATEMAN, 1992).

Com base na definição clássica de democracia de Robert Dahl (1989), as decisões devem ser tomadas pelos representantes eleitos em eleições livres e justas por meio do sufrágio universal. Sustentado por essa definição, acrescenta-se que a participação deve ser ampla, porém não garante que as demandas coletivas da sociedade sejam atendidas pelos representantes eleitos, nem que os direitos baseados na liberdade e igualdade estejam garantidos (MOISÉS, 2018).

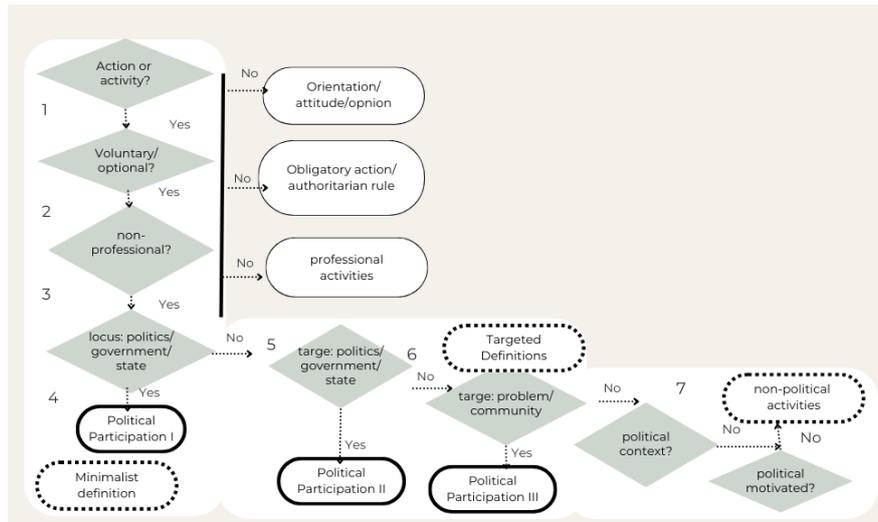
Para mudar esse rumo, os poderes legislativo, judiciário e os cidadãos precisam fiscalizar as ações do poder executivo, pois a qualidade da democracia está sustentada nos princípios, procedimentos e resultados. Ao passo que a participação popular é importante para aperfeiçoamento do processo democrático, visando garantir que os anseios da população sejam transformados em políticas públicas (MOISÉS, 2018).

No campo digital, a pesquisa dos autores Santini e Carvalho (2019) identificou 179 plataformas de participação política on line, cujo resultado aponta para um crescimento significativo dessas iniciativas no mundo e no Brasil. Porém, com baixo retorno relacionado à influência da sociedade no processo decisório, deliberativo e participativo, pois a maioria das iniciativas não possibilita a atuação ascendente com fluxo comunicacional de baixo para cima (bottom-up), ou seja, dos cidadãos para o governo.

Neste caminho, o mundo globalizado exige que a sociedade, Estado e mercado interajam entre si, independente do papel, interesse e propósito específico, assim os aspectos vinculados à reivindicação, controle social e gestão precisam acontecer (NOGUEIRA, 2018). Para colaborar com essas questões, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 9, das Nações Unidas orienta que os países signatários apoiem o desenvolvimento tecnológico, pesquisa e inovação entre outras ações vinculados às tecnologias (ONU, 2020).

Para não restringir novas formas de participação, Deth (2021) desenvolveu um mapa conceitual que visa subsidiar a análise e o enquadramento teórico/conceitual. Nesse sentido, considerando que as mudanças sociais, políticas e tecnológicas presentes na sociedade democrática podem dificultar o entendimento do que é participação política. Para tanto, sugere-se que o processo de análise seja realizado com base nas 8 (oito) variáveis que constam da figura 1 a seguir:

Figura 1 - Mapa conceitual de participação política.



Fonte: (DETH, 2021).

Com base na teoria democrática e à luz do sistema político representativo, a participação política só tem sentido se houver benefício coletivo para a sociedade com protagonismo cidadão nas decisões políticas. Portanto, a sociedade deve participar ativamente dos rumos políticos do governo em geral, independentemente do locus: comunidade política, pólis, governo ou Estado, em respeito aos princípios da democracia (GOMES, 2011).

93

No entendimento de Setala (2022), a inclusão e a participação estão presentes nas democracias representativas e deliberativas e podem contribuir para atenuar os efeitos da desigualdade econômica e social, principalmente por aqueles que são afetados diretamente pelas decisões tomadas pelo governo. Sob perspectiva normativa, incluir os coletivos marginalizados seria uma recomendação para fortalecer a legitimidade democrática, assim a sociedade civil terá condições de se envolver ativamente nas questões políticas e decidir sobre assuntos de interesse coletivo.

A autora destaca que fatores sociais e institucionais podem colaborar com a qualidade da deliberação no campo parlamentar independentemente do sistema político adotado. No entanto, evidências empíricas sugerem que a combinação de deliberação com os argumentos e barganhas devem ser considerados para garantir a inclusão, inclusive aspectos sociais, regras de moderação e discussão. A participação deliberativa de pequenos grupos também pode facilitar que os problemas coletivos sejam conduzidos aos poderes constituídos para subsidiar as decisões (SETÄLÄ, 2022).

Na mesma sintonia, os autores Ragnedda e Ruiu (2016) enfatizam que numa sociedade incluída digitalmente, capacidade, habilidade, motivação e educação dos indivíduos são aspectos que contribuem com as oportunidades presentes no campo social, sem prejuízo do contexto histórico, social, econômico e político. A desigualdade de acesso e as diversas formas de apropriação tecnológica inibem a participação e a inclusão digital, inclusive as variáveis relacionadas ao gênero,

idade, gênero, etnia, renda, as quais podem explicar como a sociedade acessa e usa os recursos tecnológicos, em cotejo com a situação social e econômica (RAGNEDDA; RUIU, 2016).

A participação política da sociedade no campo digital ganhou robustez com o desenvolvimento das tecnologias, considerando a possibilidade de ampliação das formas de participação. Não obstante, observa-se que esse campo pode apresentar barreiras para incluir a população mais vulnerável em razão da dificuldade de acesso e compreensão de informações, má distribuição de recursos, assimetria de poder e desigualdade socioeconômica.

Nesse sentido, compreende-se que a relação entre as premissas presentes em interesse público e/ou valor público imbricadas com serviços públicos digitais e plataformas digitais podem colaborar com a redução de barreiras impostas aos cidadãos e talvez contribuir com o aperfeiçoamento qualitativo dessas soluções.

3. Interesse e valor público

O art. 37 da Constituição Federal de 1988 define os princípios constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, atinentes à administração pública (BRASIL, 1988). O princípio do interesse público sobre o privado é geral do direito, inerente a coisa pública e está presente em qualquer sociedade (MELLO, 2014, p. 99).

Apesar de não ter conotação de princípio constitucional, o interesse público tem respaldo jurídico no art. 2º da Lei nº 9784/1999 - legislação que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, a saber: “Art. 2º - A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

Sob a perspectiva institucional, tal legislação fundamenta as ações exercidas pelo poder público em geral. Nesse ponto de vista, o interesse público primário do Estado constitui suas atribuições, como a de promover a justiça, segurança e bem-estar social (MELLO, 2014).

Para subsidiar as atividades de órgãos federais, o Tribunal de Contas da União (TCU) estabeleceu outros seis princípios que estão descritos na 3ª edição do Referencial Básico de Governança Organizacional: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability* (TCU, 2020).

Não há uma palavra em português que expresse o conceito de *Accountability*, mas maneira ampla a expressão “responsabilização” passou a ser utilizada como instrumento para que as instituições prestem contas aos seus públicos. Contemporaneamente, o discurso político e acadêmico passou a relacionar o termo com transparência, equidade, democracia, eficiência, responsividade, responsabilidade e integridade (BOVENS, 2007).

A publicização de informações de interesse público, independentemente da solicitação, objetiva fomentar a cultura de transparência, aperfeiçoar a cidadania, fiscalização e controle social. O amparo legal para acesso à informação pública e a publicidade das informações está calcado na Constituição Federal de 1988 nos seus artigos 5º e 37º e foi regulamentado pela Lei Complementar nº 131/2009 e Lei nº 12.527/2011.

A Lei Complementar nº 131/2009 - Lei da Transparência, tem prerrogativa de interesse público, pois gestores públicos devem disponibilizar em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2009b).

A Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI) regula o artigo 5º da Constituição Federal, em que o inciso XXXIII, afirma o direito de todo cidadão brasileiro a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse geral ou coletivo (BRASIL, 2011).

Com base nisso, a supremacia do interesse público é um ativo jurídico que estabelece o interesse da coletividade, o qual deve ter prioridade sobre o interesse individual ou privado. Trata-se da base da administração pública em geral, está presente em praticamente todas as suas funções públicas (MELLO, 2014).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) com base na supremacia do interesse público, distingue as diretrizes das organizações públicas das privadas. Enquanto as empresas de mercado são conduzidas pela autonomia da vontade privada, a atividade pública é financiada com recursos públicos, oriundos de contribuições compulsórias, que devem ser direcionados para produção do bem comum (BRASIL, 2009a).

Na ocorrência de conflito entre o interesse público e o interesse do Estado, os órgãos de fiscalização e controle devem garantir que as ações do Estado preservem o interesse público. Nesse ponto, destaca-se o papel dos Tribunais de Contas, na condição de órgão controle externo, os quais têm a missão de criar mecanismos de transparência que permitam a sociedade de exercer o controle social, fiscalização e cidadania (ROCHA; ZUCCOLLOTTI; TEIXEIRA, 2020).

No campo do direito, o interesse público coincide com os interesses da coletividade. Nesse diapasão, refere-se ao interesse primário, enquanto a vontade unilateral da administração pública for invocada, a precedência do interesse público, requer ponderação de valores e aplicação da proporcionalidade para fixar o interesse social prevalente (GABARDO, 2017).

Nas relações internacionais, o conceito de interesse nacional - expressão adotada por Norberto Bobbio, é considerado como atributo estatal que define a necessidade de segurança que cada Estado tem dentro das condições anárquicas, orienta que os conflitos sejam resolvidos, em última instância,

pelo uso das armas ou ameaça da força (BOBBIO, NORBERTO; PASQUINO; MATTEUCCI, 1998, p. 641).

Sob perspectiva filosófica, Jacques Rousseau surgiu com a ideia de interesse geral em favor da comunidade, em contraponto aos interesses individuais. Assim, cada integrante da sociedade deve respeitar as cláusulas previstas no contrato social pois cedeu seu poder ao soberano para proteger os interesses comuns, as quais se dividem em interesse particular e geral dos cidadãos (ROUSSEAU, 2002).

Já na visão de Tomas Hobbes, o Estado deve estar próximo à sociedade para evitar conflitos, as pessoas devem pautar suas necessidades individuais e manter os interesses plurais coesos. Para tanto, um grupo de indivíduos ou assembleia concentram as diversas vontades do povo, anseios individuais catalisados e transformados. Nesse linha, fazem a gestão do estado burocrático com base no pacto firmado entre as partes envolvidas (MONTEIRO, 1996).

Para John Locke, o homem nasce livre para gozar de todos os direitos advindos na lei do estado de natureza e deve persistir na defesa da vida e preservação da propriedade que conquistou por meio do trabalho. O governo mais justo é o governo civil, porque este é capaz de refletir os anseios da comunidade nas leis que são elaboradas pelo poder político (LOCKE, 2001).

Sob a mesma lógica do interesse público, o termo valor público denota vínculo com a administração pública, subjacente à transformação, materializado por ações e políticas exercidas pelos governos em geral. Dessa forma, o valor público é uma medida de capacidade dos governos para atender às expectativas da sociedade com base na transparência, eficiência e responsabilidade para uso de recursos públicos, promover a legitimidade democrática e o engajamento cívico (MOORE, 1995).

Gestores públicos devem buscar a “criação de valor público” ou “creating public value“ em inglês, considerando os bens públicos que lhes foram confiados, os quais incluem recursos financeiros para prover o bem-estar público. De outro modo, incluem a autoridade do Estado para regular a conduta dos entes privados, seja evitar danos ao bem-estar público, ou exigir que façam contribuições para o bem público geral (MOORE, 2021).

O termo, refere-se à capacidade das instituições públicas de gerar resultados positivos para a sociedade, considerando a participação de outros atores, como organizações privadas, cidadãos e grupos da sociedade civil. No contexto digital, isso implica o uso responsável da tecnologia para fomentar a cidadania ativa. A criação de plataformas que incentivem a participação e o diálogo. Assim, não há aspecto mais importante para a administração pública do que o valor público (TORFING; SØRENSEN; RØISELAND, 2019).

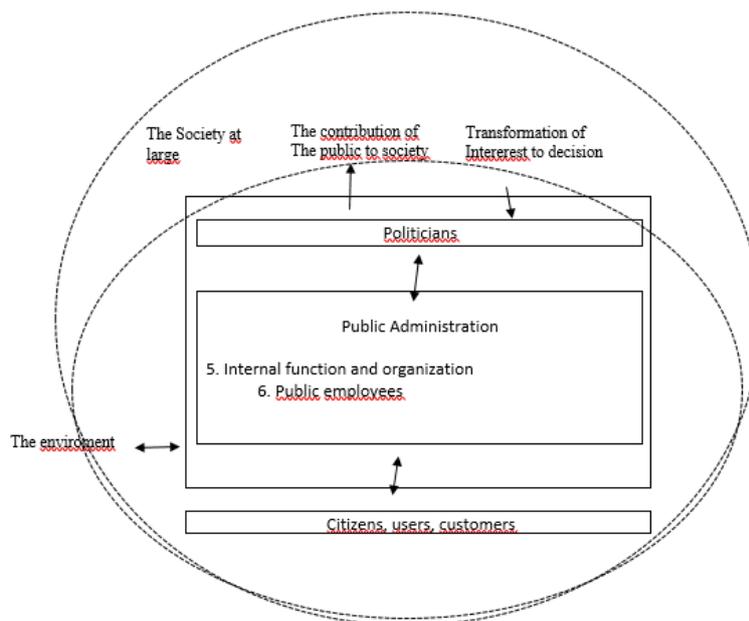
No Brasil, a expressão tem amparo no inciso II do art. 2º do Decreto Federal nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, *in verbis*:

Valor público - produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (BRASIL, 2017).

Barry Bozeman (2007) segue uma abordagem descrita em livro “Public Values and Public Interest”. O autor apresenta diferentes concepções de interesse público por meio de abordagens: normativa, consensual e processual.

Sob abordagem processual para identificar e classificar valores públicos, os pesquisadores Jorgensen et Bozeman (2007) se valeram de aspectos que afetam a relação com a administração pública e estão ilustrados na figura 2:

Figura 2 – Structure of the Public Values Universe



Fonte: Jorgensen e Bozeman (2007, p. 359)

Já os autores Inamine, Erdmann e Marchi (2012, p. 129) identificaram 4 (quatro) categorias para análise do sistema público de compras do governo federal, com o objetivo de superar aspectos econômicos e preservar o interesse público nas compras governamentais, visando o bem-estar social, sustentabilidade, promoção de emprego, proteção de minorias e à inclusão social, conforme quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Categorias de Análise para um Sistema Público de Compras

Categorias de Análise	Conceitos	Importância
Eficiência	<ul style="list-style-type: none"> • Maior capacidade de processamento de dados • Diminuição dos custos de transação • Melhoria da comunicação e conexão entre pessoas, organizações e processos • Acesso instantâneo à base de dados 	O uso intensivo da tecnologia de informação no sistema eletrônico de compras melhora a eficiência dos processos e diminui consideravelmente os custos associados nas licitações.
Transparência	<ul style="list-style-type: none"> • Visibilidade dos atos da administração • Compreensão da informação pelo usuário 	A transparência tem sido reconhecida como condição-chave para promover a integridade e prevenir a corrupção nas compras públicas.
<i>Accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidade de uma pessoa ou organização perante terceiros • O sistema fornece mecanismos de monitoramento, comparação e controle 	A disponibilização de mecanismos que possibilitem a responsabilização dos servidores envolvidos é fundamental para o controle nas compras públicas.
Interesse Público	<ul style="list-style-type: none"> • Compras públicas orientadas pelo bem-estar social, valor público, sustentabilidade, incentivo a pequenas e médias empresas, promoção de emprego, proteção de minorias e/ou inclusão social. 	As compras públicas representam montantes expressivos de recursos públicos, que podem ser utilizados para atingir objetivos mais amplos, além do critério econômico, em prol da sociedade.

Fonte: Inamine, Erdmann e Marchi (2012, p. 129)

O pesquisador Andrew Erridge (2005) ampliou a lente de análise para além do aspecto regulatório, comercial e sócio-econômico nas compras públicas do Reino Unido. Assim, incluiu o impacto direto/indireto sobre os objetivos do governo/sociedade (eixo vertical), extensão da consulta/impacto sobre stakeholders externos (eixo horizontal), aspectos estes derivados do conceito de valor público descritos no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Framework for analysis of the value of public procurement.

Impact on Society	Direct	<i>Public Value</i>	
		<i>Social Welfare</i>	

	Indirect	<i>Efficiency</i>			
		Economy			
		Transparency			
		Propriety			
			<i>Internal Customers</i>	<i>Suppliers/ markets</i>	<i>External Stakeholders</i>
		Low			
		High			
Consultation/Participation					

Fonte: Erridge (2005, p. 341).

Considerando que o propósito deste artigo é de apresentar um modelo conceitual para análise de serviços públicos digitais e plataformas digitais à luz do interesse público e/ou valor público, na condição de instrumentos de participação. Nesse sentido, compreende-se que as premissas relacionadas ao interesse público/valor público, bem-estar social, eficiência, transparência e accountability, bem como a participação diversa de atores (interno, organizações/empresas, externo) podem contribuir com o aperfeiçoamento qualitativo dessas soluções para superar as barreiras impostas aos cidadãos.

99

Nesse sentido, o quadro 3) compila as categorias de análise encontradas na literatura adaptado dos quadros 1) e 2), a saber:

Quadro 3 – Quadro para análise de interesse e valor público.

Impacto na sociedade/ Contribuição para a participação política.	Direto	Interesse público/valor		
		Bem-estar social		
		Eficiência		
		Transparência		
	Indireto	<i>Accountability</i>		
		Público interno	Organizações/ Empresas	Público externo
		Baixo Alto		
Participação política.				

Fonte: Adaptado de Erridge (2005, p. 341)

Este trabalho apresenta limite no tocante à identificação de aspectos conceituais relacionados ao interesse e valor público a fim de possibilitar a análise de serviços públicos e plataformas de participação oferecidas pelos governos no campo digital. Devido ao escopo do objeto, não foi possível

pesquisar casos empíricos que possam corroborar ou refutar com o resultado. Para tanto, propõe-se aprofundar a pesquisa para investigar a aplicação desses frameworks tendo como lócus soluções digitais de participação, inclusive ampliar a perspectiva de análise a fim de observar outros métodos que possam contribuir com o propósito da pesquisa.

Considerações

O objetivo deste artigo foi de apresentar um mapa/modelo conceitual para análise de serviços públicos digitais e plataformas digitais, na condição de instrumentos de participação política à luz do interesse público e/ou valor público. Como o lócus deste artigo é o campo digital, foram trazidos aspectos conceituais presentes na literatura imbricados com a transformação digital para sustentar o propósito deste trabalho.

A transformação digital tem o potencial de revolucionar os instrumentos de participação política oferecidos pelos governos para ampliar o engajamento coletivo, fortalecer a democracia e empoderar cidadãos. De outro lado, tem-se a hipótese que aspectos institucionais, políticos e técnicos são priorizados, em detrimento de outros fatores que poderiam atenuar os impactos dessas mudanças sobre os usuários dessas soluções.

Nesse sentido, o mapa conceitual de Deth (2016) da figura 1) pode contribuir com a análise das plataformas de participação, considerando a condição do cidadão em fazer uso dessas soluções na vida política, voluntária, não-obrigatória, não-profissional com envolvimento social, tendo como lócus o governo, a política ou Estado. Já o modelo conceitual proposto no quadro 3) ancora-se nas premissas de interesse público, valor público, bem-estar social, eficiência, transparência e accountability para subsidiar a análise de serviços públicos digitais.

Para tanto, compreende-se que os modelos apresentados são independentes e ao mesmo tempo complementares para análise de soluções digitais em favor dos cidadãos, neste caso, serviços públicos e plataformas de participação. Nesse contexto, a participação do Estado é essencial para garantir o protagonismo da sociedade, promover a inclusão digital, salvaguardar direitos, fomentar a participação cidadão sem prejuízo do desenvolvimento tecnológico.

100

REFERÊNCIAS

- BARROSO, L. R. **O Estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a redefinição da supremacia do interesse público: novas reflexões.** Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/61276>>. Acesso em: 20 out. 2024.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia.** Rio de Janeiro/São Paulo: Paz & Terra, 2019.
- BOBBIO, NORBERTO; PASQUINO, G.; MATTEUCCI, N. **Dicionário de política.** 11ª Edição ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BOVENS, M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447–468, 2007.
- BOZEMAN, B. **Public Values and Public Interest: Conterbalancing economic individualims.** Whashington D.C.: Georgetown University Press, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- BRASIL. **Instrumento para avaliação da gestão pública: ciclo 2010.** Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/608>>. Acesso em: 26 out. 2024a.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 131/2009 - Lei da Transparência.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 18 maio. 2019b.
- BRASIL. **Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 18 maio. 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 8243, de 23/05/2014.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- BRASIL. **Decreto Federal nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 24 out. 2024.
- BRASIL. **Decreto nº 9759, de 11/04/2019.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 115, de 10 de Fevereiro de 2022.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm>. Acesso em: 16 jan. 2023.
- CÂMARA DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 128/2019.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2190591>>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- CÂMARA DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 21/2020.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2236340>>. Acesso em: 2 fev. 2023.

CASTELLS, M. **A Galáxia Internet: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade.** São Paulo: Zahar, 2003.

CETIC. **Fronteiras da inclusão digital: dinâmicas sociais e políticas públicas de acesso à Internet em pequenos municípios brasileiros.** Disponível em: <<https://cetic.br/publicacao/fronteiras-da-inclusao-digital>>. Acesso em: 18 jan. 2023.

DAHL, R. **Democracy and its critics.** London: New Haven: Yale University Press., 1989.

DETH, J. W. VAN. **What Is Political Participation?** Disponível em: <<https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-68>>. Acesso em: 3 out. 2022.

DIAS, T. M. R.; SILVA, J. E. DA. **Enfrentamento à desinformação por meio dos algoritmos: um panorama internacional na literatura científica das possíveis respostas ao problema.** Disponível em: <<https://revista.ibict.br/liinc/article/view/6057>>. Acesso em: 29 jan. 2023.

ERRIDGE, A. **Uk public procurement policy and the delivery of public value.** Disponível em: <https://www.ipppa.org/IPPC1/BOOK/Chapter_17.pdf>.

FGV. **Mapa da nova pobreza: Estudo revela que 29,6% dos brasileiros têm renda familiar inferior a R\$ 497 mensais.** Disponível em: <<https://portal.fgv.br/noticias/mapa-nova-pobreza-estudo-revela-296-brasileiros-tem-renda-familiar-inferior-r-497-mensais>>. Acesso em: 19 jan. 2023.

GABARDO, E. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social*.** Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rinc/a/FXGmphCrQNsMzNjLLBTfvrK/>>. Acesso em: 1 out. 2024.

GOMES, W. **Participação política online: questões e hipóteses de trabalho.** Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/bbgxsWGdWjFLjDngRKtSTfh/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

HOOD, C. The Tools of Government in the Information Age. Em: GOODIN, R.; MORAN, M.; REIN, M. (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Policy.** [s.l.] Oxford University Press, 2008. p. 0.

INAMINE, R.; ERDMANN, R. H.; MARCHI, J. J. Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. **Revista de Administração,** v. 47, n. 1, p. 124–139, 2012.

JØRGENSEN, T. B.; BOZEMAN, B. Public Values: An Inventory. **Administration & Society,** v. 39, n. 3, p. 354–381, 1 maio 2007.

LOCKE, J. **O segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos.** Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2001.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo.** 32ª Edição ed. [s.l.] Malheiros Editores, 2014.

MOISÉS, J. Á. **Democracia. Dicionário de Políticas Públicas / organizado por Geraldo Di Giovanni.** São Paulo: UNESP, 2018. 3ª ed. São Paulo: Unesp, 2018.

MONTEIRO, J. P. **A Ideologia do Leviatã Hobbesiano.** Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/monteiroleviatahobbesiano.pdf/at_download/file#:~:text=Jo%C3%A3o%20Paulo%20Monteiro,->

Nenhuma%20grande%20filosofia&text=Mas%20uma%20grande%20filosofia%20pol%C3%ADtica,os%20problemas%20do%20estado%20moderno.>. Acesso em: 25 abr. 2024.

MOORE, M. H. **Creating public value: Strategic management in government**. London.: Harvard University Press, 1995.

MOORE, M. H. **Creating Public Value: The Core Idea of Strategic Management in Government | International Journal of Professional Business Review**. Disponível em: <<https://openaccessojbs.com/JBReview/article/view/219>>. Acesso em: 16 out. 2024.

MORAES, D. DE. **Ciberativismo. Dicionário de Políticas Públicas / organizado por Geraldo Di Giovanni, Marco Aurélio Nogueira**. 3ª ed. São Paulo: Unesp, 2018.

NOGUEIRA, M. A. **Participação Política. Dicionário de Políticas Públicas / organizado por Geraldo Di Giovanni, Marco Aurélio Nogueira**. 3ª ed. São Paulo: Unesp, 2018.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

ONU. **Sustainable Development Goal 9: Indústria, inovação e infraestrutura | As Nações Unidas no Brasil**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/9>>.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática; tradução de Luiz Paulo Rouanet**. Rio de Janeiro: [s.n.].

RAGNEDDA, M.; RUIU, M. L. Exclusão digital: como é estar do lado errado da divisão digital. **RuMoRes**, v. 10, n. 20, p. 90–113, 17 dez. 2016.

RASOOL, T.; SAJID, M.; WARRAICH, N. **Factors Influencing the Citizens' Satisfaction Towards the Use of Open Government Data: A Systematic Literature Review**. Disponível em: <<https://jedem.org/index.php/jedem/article/view/705>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

ROCHA, D. G. DA; ZUCCOLLOTTI, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 2, p. 201–219, 1 abr. 2020.

ROUSSEAU, J.-J. **O Contrato Social. Tradução: Rolando Roque da Silva**. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2244>. Acesso em: 12 maio. 2022.

SANTINI, R. M.; CARVALHO, H. **Plataformas online de participação cidadã: meta-síntese e avaliação crítica de seus impactos sociais e políticos**. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/cs/2083>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SETÄLÄ, M. Inclusion, participation and future generations. Em: **The Routledge Handbook of Democracy and Sustainability**. [s.l.] Routledge, 2022.

TCU. **Referencial Básico de Governança Organizacional**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>>. Acesso em: 29 set. 2024.

TORFING, J.; SØRENSEN, E.; RØISELAND, A. **Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward**. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0095399716680057>>. Acesso em: 4 fev. 2024.

UNESCO. **Digital Policy, Capacities and Inclusion.** Disponível em: <<https://www.unesco.org/en/digital-policy-capacities-inclusion>>. Acesso em: 22 out. 2024.

W3C BRASIL. **Cartilha de Acessibilidade na Web - W3C Brasil.** Disponível em: <<https://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/cartilha-w3cbr-acessibilidade-web-fasciculo-I.html>>. Acesso em: 1 fev. 2023.

YOUSSEF, A. **Novo poder: democracia e tecnologia.** Belo Horizonte-MG: Letramento, 2018a.

YOUSSEF, A. **Novo poder: democracia e tecnologia.** Belo Horizonte-MG: Letramento, 2018b.

Gestão judicial de recursos advindos das penas de prestação pecuniária e sua implicação nas políticas públicas

Queli Cristina Jonas Garcia¹¹

Carolina Gabas Stuchi¹²

Carolina Martins Marinho¹³

RESUMO

A questão central da pesquisa volta-se à compreensão da gestão de verba pública no contexto da política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária, frisando-se a peculiaridade desses recursos públicos, que se originam no âmbito de um processo judicial e são direcionados para entidades e áreas de políticas públicas a critério do Poder Judiciário. Assim, a pergunta de pesquisa que se intenta responder é: “Quem deve decidir, o que, como, para quem e por que sobre esses recursos”. O estudo é de natureza descritiva, exploratória e qualitativa, mediante levantamento bibliográfico, documental, com coleta de dados junto ao Conselho Nacional de Justiça e Tribunais de Justiça Estaduais, a fim de que se compreenda essa gestão. As teorias mobilizadas para o trabalho voltam-se à transparência, accountability, judicialização de políticas públicas e capacidade institucional, com vistas a analisar a atuação do Poder Judiciário nessa administração. Nessa fase, foi possível constatar que um padrão de gestão do Poder Judiciário ainda está em construção; há deficiência na publicidade e transparência dos dados, eis que muitos tribunais não dispõem dos dados de forma aberta em seus sites institucionais, demandando consulta aos Juízos de cada Unidade Judicial a fim de conhecer a movimentação de valores, a destinação dada aos mesmos, bem como as entidades beneficiadas e a finalidade dos valores destinados. Observou-se, ainda, que os recursos advindos da pena de prestação pecuniária em análise são “extraorçamentários” e a alocação tem como fundamentação legal resoluções do CNJ, que dispuseram sobre as diretrizes para a gestão e destinação desses valores.

Palavras-chaves: **prestação pecuniária**; gestão judicial de recursos públicos; transparência; capacidade Institucional.

Judicial management of resources derived from pecuniary penalties and its impact of public policies

ABSTRACT

The central issue of the research focuses on understanding the management of public funds within the context of the institutional policy of the Judiciary regarding the use of resources arising from the application of pecuniary penalties, emphasizing the particularity of these public resources, which originate from a judicial process and are directed to entities and public policy areas at the discretion of the Judiciary. Thus, the research question aimed to be answered is: "Who should decide what, how,

¹¹ Doutoranda em Políticas Públicas pelo Departamento de Pós-graduação em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC. E-mail: queli.garcia@ufabc.edu.br

¹² Docente da Universidade Federal do ABC. E-mail: carolina.stuchi@ufabc.edu.br

¹³ Docente da Universidade Federal do ABC. E-mail: marinho.carolina@ufabc.edu.br

for whom, and why regarding these resources?" The study is descriptive, exploratory, and qualitative, based on a bibliographic and documentary survey, with data collection from the National Justice Council and State Courts Law, in order to understand this management. The theories employed in the study focus on transparency, accountability, judicialization of public policies, and institutional capability, with a view to analyzing the Judiciary's role in this administration. At this stage, it was possible to ascertain that a management standard within the Judiciary is still under construction; there is a deficiency in the publicity and transparency of the data, as many courts do not provide the data openly on their institutional websites, requiring consultation with the Courts of each Judicial Unit to learn about the movement of funds, their allocation, as well as the entities benefited and the purpose of the allocated funds. It was also observed that the resources derived from the pecuniary penalty under analysis are "extra-budgetary," and their allocation is based on CNJ resolutions, which set out the guidelines for the management and allocation of these funds.

Keywords: pecuniary penalty; judicial management of public resources; transparency; institutional capability.

1. INTRODUÇÃO

A questão central da pesquisa volta-se à compreensão da gestão de verba pública no contexto da política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária, frisando-se a peculiaridade desses recursos públicos, que se originam no âmbito de um processo judicial e são direcionados para entidades e áreas de políticas públicas a critério do Poder Judiciário.

O tema é de recente publicização, tendo sido abordado em matéria publicada no periódico Folha de São Paulo, em parceria com o site de jornalismo de dados Pindograma, apontando a falta de uniformidade nos critérios de repasses desses recursos (Ferreira e Marques, 2021).

A partir dessa incipiente e pontual veiculação de informações, surgiram vários questionamentos acerca da singularidade da gestão judicial de recursos advindos de ações penais: O que é esse recurso e qual sua natureza? Passa por processo orçamentário? Como é estruturada essa gestão? Quem decide sobre o direcionamento dessa verba pública? Para quem vai esse recurso? Como é feita a escolha dos beneficiários? Como são sistematizados e publicizados os dados? Qual normativa padroniza essa gestão? Qual área de política pública é mais beneficiada? Por que o judiciário é o responsável pela administração desse recurso público?

Essas indagações foram sintetizadas na pergunta central de pesquisa que é: Quem deve decidir, o que, como, para quem e por que sobre esses recursos?.

A investigação científica caracteriza-se pelo ineditismo e centra-se nos valores arrecadados a título de pena de prestação pecuniária que é aplicada em substituição à pena privativa de liberdade. Tal sanção decorre de disposição do Código Penal (artigos 32, II; 43, I e 45, §1º), que trata da pena restritiva de direito, espécie da pena em análise, estabelecendo que a referida penalidade consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou à entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz, não inferior a 1 (um) salário mínimo nem superior a 360 (trezentos e sessenta) salários mínimos (Brasil, 1940).

Para melhor compreensão e caracterização do objeto de estudo importante esclarecer que o pagamento de prestação pecuniária, quando não houver possibilidade de ser direcionado às vítimas ou aos dependentes serão revertidos para as entidades públicas ou privadas com destinação social, conforme mencionado no §1º do art. 45 do CP¹⁴.

A partir do pagamento da pena pecuniária, cabe ao Juiz da Execução Criminal a aplicação desse recurso, no entanto, não havia uniformização dos critérios para gestão dos valores, assim, o

¹⁴ § 1º do artigo 45 do CP: “A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz, não inferior a 1 (um) salário mínimo nem superior a 360 (trezentos e sessenta) salários mínimos. O valor pago será deduzido do montante de eventual condenação em ação de reparação civil, se coincidentes os beneficiários.”

Conselho Nacional de Justiça - CNJ, com o intuito de “dar maior efetividade às prestações pecuniárias, aprimorando-se a qualidade da destinação das penas impostas”, bem como “uniformizar as práticas para o fomento à aplicação da pena de prestação pecuniária” (CNJ, 2012), regulamentou a questão com a normativa que trata da destinação dos recursos provenientes do cumprimento de penas de prestação pecuniária, transação penal, entre outros, por meio da Resolução n. 154/2012.

Dessa forma, é em relação a esses valores arrecadados a título de prestação pecuniária e que serão direcionados às entidades públicas ou privadas com destinação social que esse estudo se volta, tendo como escopo geral o intuito de melhor compreender a gestão desses recursos, o que essa obrigação para o Poder Judiciário implica em termos de regulamentação e administração desses valores e sua repercussão nas políticas públicas beneficiadas, considerando, sobretudo, a precariedade das informações disponíveis sobre o funcionamento do sistema da justiça e que essas são, via de regra, quantitativas (Machado, 2015) e que há lacuna na discussão entre efeitos das decisões judiciais e seus procedimentos (Castro, 2019).

A pesquisa visa, assim, uma melhor compreensão acerca da gestão desses recursos por meio de investigação empírica sistemática, a fim de apreender a atuação do poder judiciário na gestão dos recursos, e terá como base a literatura referente à transparência, accountability, judicialização de políticas públicas e capacidade institucional.

A pesquisa abarca tanto uma análise dos procedimentos legais e jurisdicionais a fim de compreender essa dinâmica da gestão dos recursos por parte do Poder Judiciário, quanto à correlação entre as deliberações judiciais e as políticas públicas respectivas em razão da escolha das entidades e áreas de políticas públicas que se beneficiam da destinação desses recursos.

Ressalte-se a importância da pesquisa para uma melhor compreensão da gestão dos recursos provenientes da pena de prestação pecuniária, dada abordagem esparsa, sem acesso público a um banco de dados centralizado referente ao tema da pesquisa, contribuindo, portanto, para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à gestão de recursos e para a pesquisa acadêmica, que se propõe a adentrar em um universo peculiar e de certa forma restrito em termos de acesso à informação, considerando, sobretudo, que são recursos públicos que não constam em orçamento público, não existindo trabalhos que versem sobre o tema de pesquisa, o que evidencia a atualidade e ineditismo do estudo, revelando, assim, contribuição de destaque para o campo do direito e das políticas públicas.

Além desta introdução, o artigo conta com quatro sessões: na primeira sessão trataremos a discussão teórica, em que será apresentada a literatura mobilizada para o estudo a fim de auxiliar a apreensão dos padrões de organização da instituição e as funções do órgão; a sessão seguinte apresenta a justificativa e as hipóteses para a pesquisa; a terceira volta-se à metodologia para a coleta de dados, que exporá o percurso do desenho de pesquisa; a quarta sessão explicitará os achados

preliminares da pesquisa e, por fim, as considerações finais para o estágio em que se encontra a pesquisa.

Espera-se que esse projeto contribua para trazer luz a esses recursos administrados pelo poder judiciário, ampliando a compreensão de sua atuação no contexto dessas ações específicas e os efeitos e resultados da gestão dos recursos e, conseqüentemente, sua implicação para as políticas públicas, aprimorando o debate da gestão judicial desses recursos públicos, bem como as repercussões decorrentes da intervenção do sistema de justiça nessa seara.

1. Revisão de Literatura

A abordagem teórica da pesquisa, voltada à literatura que trata de judicialização de políticas públicas, transparência, accountability e capacidade institucional, auxiliará a apreender os padrões de organização da instituição e a expansão das funções do órgão, neste sentido, especificamente em relação ao objeto empírico, contribuirá para a análise da gestão dos recursos advindos das penas judiciais, o que Pereira Júnior (2018) caracteriza como uma função atípica, já que o Judiciário exerce tarefa que deveria ser realizada por outros poderes.

O estado da arte também apoiará o delineamento dos fatores e métodos que conduzem às práticas para a aplicação da pena de prestação pecuniária, bem como seus efeitos em termos institucionais, com foco no processo decisório dessa destinação judicial e sua correlação com as políticas públicas correspondentes.

Os pontos de conexão entre direito, instituições e políticas públicas têm sido cada vez mais recorrentes na literatura especializada, principalmente em âmbito internacional, conforme expuseram Souza e Bucci (2019), ressaltando, ainda, os autores, que essa conexão permite tratar de questões como compartilhamento de instituições, relações entre políticas públicas e diferentes espécies normativas, elaboração de arranjos institucionais, discricionariedade, processos e seu regramento, formatação dos desenhos jurídicos institucionais e instrumentalização do direito para a implementação das políticas públicas. Todas essas questões tangenciam o objeto de pesquisa e auxiliarão a perscrutar o procedimento que conduz à destinação dos recursos por parte do Poder Judiciário às entidades beneficiadas.

Essa correlação cada vez maior entre direito, instituições e políticas públicas tem colocado luz ao papel do Judiciário como protagonista na arena política e tem ensejado várias discussões e análises do impacto desse papel, que vem sendo apontadas pela literatura, especificamente, acerca do arranjo institucional, legitimidade democrática, representação, ativismo e limites ou desafios para o controle do Judiciário (Cunha; Oliveira, 2019).

O papel político atribuído ao Poder Judiciário, conforme tratado por Arantes (2007), sofreu influência dos pensamentos de Locke e Montesquieu que consideraram que a ordem política liberal não poderia prescindir da distinção de funções entre executivo, legislativo e judiciário, tendo a separação de poderes como modelo para limitar o governo e defesa das liberdades individuais, daí advém o controle que o Poder Judiciário exerce sobre os demais poderes em razão do controle da constitucionalidade das leis, o que acaba por impor comportamentos, autorizar ações do governo e gerar políticas públicas.

Barboza e Kozicki (2012) destacam a supremacia constitucional, que foi adotada pela Constituição norte-americana de 1787, como inspiração a vários países, na segunda metade do século XX, particularmente em contextos de estabelecimento de regimes democráticos após longos períodos de governos ditatoriais. Foi esse constitucionalismo democrático, segundo Vianna, Burgos e Salles (2007), que fez despontar um judiciário dotado da capacidade de exercer jurisdição sobre a legislação produzida pelo poder soberano.

Em âmbito nacional, temos vivenciado um contexto de atuação mais proeminente do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas e os diversos direitos sociais a ela correlatos a partir da Constituição Federal, conforme ressaltou Oliveira (2019):

A chamada judicialização das políticas públicas se disseminou no Brasil após a Carta de 1988, que constitucionalizou direitos sociais e uma série de políticas públicas a eles relacionadas. Juntamente com a constitucionalização de políticas públicas, ocorreu também o fortalecimento das instituições do sistema de justiça, especialmente o MP¹⁵ e a criação e institucionalização das DPs¹⁶. Por fim, verificou-se a ampliação dos mecanismos de acesso ao sistema de justiça. Esses fatores criaram um ambiente favorável à utilização do sistema de justiça como uma arena institucional eficiente na garantia de direitos sociais como saúde, educação, assistência, habitação, saneamento etc. (Oliveira, 2019, p. 19).

Esse papel crescente que vem desempenhando o Poder Judiciário tem sido justificado por falhas em políticas públicas empreendidas, ou pela ausência delas, por parte dos outros poderes, o que tem mobilizado o sistema de justiça com mais frequência nos últimos anos, sendo esse fenômeno chamado de judicialização da política (Couto; Oliveira, 2019, p. 140).

O conceito de judicialização da política nos conduz a dois principais pontos de análise, conforme destacado por Engelmann (2017), tanto para o

fenômeno de crescimento do potencial de mediação política do Poder Judiciário, quanto para uma percepção de desvirtuamento do que seriam as atividades típicas de um poder de Estado politicamente neutro e encarregado de interpretar o espírito das

¹⁵ MP: Ministério Público (nota da pesquisadora)

¹⁶ DPs: Defensorias Públicas (nota da pesquisadora)

leis e a vontade do legislador, conforme a acepção clássica de Montesquieu. (Engelmann, 2017, p. 18-19).

O sistema de justiça tem presença crescente na arena política, gera controvérsias e nos remete à análise dos fatores ou condições que propiciam um papel mais atuante do Judiciário nas questões sociais, econômicas e políticas.

A judicialização de políticas enseja controvérsias e angaria defensores e detratores ao redor do tema, Engelmann e Cunha Filho (2013) identificaram como argumentos contrários à judicialização: princípio da separação dos poderes e legitimidade política dos poderes Executivo e Legislativo para definirem políticas; racionalização da administração pública; “tiro pela culatra”; reserva do possível no orçamento público e isonomia/equidade. Estes argumentos apontam, em suma, que o Poder Judiciário não tem legitimidade e capacidade técnica de alocar recursos e implementar políticas públicas; aumentam desigualdades, já que atendem mobilização judicial daqueles que tem recursos para acessar o sistema de justiça e os recursos públicos não são suficientes para atender todas as determinações judiciais.

Uma das principais críticas à crescente atuação do sistema de justiça na arena política é a de que o Poder Judiciário não é órgão competente para tratar de questões políticas por não ter sido eleito pelo povo e, portanto, não ter legitimidade democrática para intervir nesses assuntos (Barboza; Kozicki, 2012).

É preciso considerar, também, nesse cenário de críticas à atuação do Poder Judiciário que o órgão volta-se, majoritariamente, à questão “intra partes”, ou seja, há a análise de uma situação entre partes determinadas, assim, o litígio tem um contexto restrito, pela própria observância ao preceito de devido processo legal.

Ou, conforme explicitado por Mendes (2008, p. 65), a corte, na análise de casos reais, analisa a lei segundo uma abordagem retrospectiva e prospectiva, mediante uma metodologia decisória, que opera de baixo para cima (*bottom up*), decidindo de modo incremental de forma a construir jurisprudência rica em detalhes, partindo, portanto, dos casos concretos para a generalização; ao passo que o legislador produz normas prospectivas, gerais e abstratas, conseqüentemente, com regulamentação normativa de alcance futuro e a atingir situações de cunho coletivo. Mendes (2008, p. 95) pontua, contudo, que o parlamento teria vantagem, em termos de capacidade institucional, no que se refere à linguagem dos direitos que seria apresentada de forma menos técnica e hermética.

Nesse sentido, como salientado por Ximenes e Silveira (2019), a tradição dogmático-normativa que forma os agentes tradicionais do sistema de justiça circunscreve-se a uma atuação que analisa o conteúdo em si das decisões judiciais e não o caráter multifacetado das políticas em questão.

E, conforme mencionado por Taylor (2007), os juízes podem interferir nas políticas em uma variedade de modos e em diferentes momentos, ressaltando, ainda, o autor, que a cultura interna dos

juízes é frequentemente responsabilizada pelo formalismo dos juízes brasileiros que priorizam princípios legais abstratos em detrimento de consequências políticas concretas, com base em justificativas legais, o que acaba resultando na ênfase de direitos individualistas em prejuízo da sociedade em geral.

Dessa forma, a atuação do Poder Judiciário levanta várias questões como, por exemplo, a separação dos poderes, o fundamento jurídico da limitação do Poder Judiciário face ao poder discricionário do Poder Executivo, as limitações financeiras para a implementação das decisões judiciais, a desorganização do processo de seleção de prioridades e reserva de meios a fomentarem políticas públicas empreendidas pelos Poderes Executivo e Executivo (Bucci, 2006).

Appio (2005, p. 149) assinala que o Poder Judiciário pode, ocasionalmente, exercer determinada função que não é de sua especialidade, já que a separação dos poderes, embora evidencie a especialização das funções do Estado, não veda o seu exercício, desde que compatível com sua atividade-fim.

Pende uma profícua discussão se os atos de gestão judicial dos recursos advindos da pena de prestação pecuniária poderiam ser caracterizados como atividade-fim do Poder Judiciário, a partir da análise da fundamentação legal que deu origem a essa atuação, da natureza do recurso e da estrutura utilizada pelo Poder Judiciário para fazer frente a esse encargo.

Um dos pontos colocados por Appio (2005, p. 150) acerca da possibilidade de intervenção do Poder Judiciário na atividade legislativa ou administrativa, caso não exista a reserva absoluta da lei e desde que haja mecanismos de democracia participativa entre a instância judicial e a sociedade, é uma linha de análise a ser empreendida na gestão analisada. Isso porque, o judiciário estaria atuando na produção de normas para estabelecer diretrizes acerca desse recurso público, em razão de omissão de atividade normativa do legislativo.

No entanto, ao estabelecer pauta de prioridade na implementação e execução de políticas públicas, o judiciário estaria substituindo a figura do legislador/administrador sem possuir aparato técnico para a identificação das reais prioridades das políticas (Appio, 2005, p. 151).

Oportuno evidenciar, igualmente, o quanto pontuado por Mendes (2008, p. 6-7): é ingênuo supor que o tribunal pode fazer o que as instituições representativas têm se eximido de fazer, sem que essa crítica seja direcionada ao papel do judiciário na democracia. Existe uma divisão de trabalho jurídico entre os poderes, com funções típicas singulares, que não devem ser misturadas: criar regras, executá-las e adjudicar conflitos conforme essas regras (2008, p. 65).

Essa linha tênue de atuação por vezes se contrapõe ou amplia a atuação dos entes públicos envolvidos, levantando questões como discricionariedade e legitimidade dos atores, bem como interação entre os poderes, o que demonstra a pertinência do presente projeto de estudo a contribuir com a discussão para o campo científico.

No tocante à independência e discricionariedade dos atores do sistema de Justiça, em que pese a atuação mais proeminente, direta ou indiretamente no policy making por meio de suas decisões, judiciais ou extrajudiciais, a literatura tem apontado ausência de mecanismos eficientes de transparência e de controle externo de seus membros, com pouca atenção à discricionariedade da burocracia pública destes órgãos e como isto afeta sua atuação (Lotta; Oliveira; Vasconcelos, 2020; Kerche, 2018; Couto; Oliveira, 2019).

Importante consignar que a discricionariedade deve ser entendida como os graus diversos em que os atores estatais podem deliberar, bem como o grau de liberdade para agir, e, a accountability é a prestação de contas e responsabilização dos atores em decorrência de sua atuação face um ator externo, ressaltando, ainda, que, na democracia, quanto maior a discricionariedade, maior deveria ser a accountability (Kerche, 2018).

Ainda em relação à discricionariedade dos atores do sistema de justiça, Lotta, Oliveira, e Vasconcelos (2020) ressaltam que a partir desse espaço de liberdade para tomada de decisão são empreendidas políticas que originam serviços, sanções ou promoção de acesso ou exclusão da população, impactando, portanto, as políticas públicas e o acesso à justiça.

Ademais, outro importante aspecto apontado pelas referidas autoras é que a autonomia dos membros do sistema de justiça não é acompanhada de accountability, havendo pouca transparência para além do que se encontra nos processos administrativos ou judiciais (Lotta; Oliveira; Vasconcelos, 2020).

Esta questão de atores pouco accountable vai de encontro ao entendimento de que, em uma democracia liberal, quanto maior a discricionariedade, maior deveria ser a accountability, já que atores estatais com mais ampla liberdade de tomada de decisão e, portanto, maior discricionariedade, deveriam contar com mecanismos eficientes de transparência e de controle externo de seus membros (Kerche, 2018 e 2018a), o que não é reforçado pelo papel do CNJ sobre o sistema de justiça brasileiro, dada a formação do órgão e o papel do STF a analisar, em última instância, os pleitos dos que recorrem de decisão de instâncias inferiores, inclusive das próprias decisões do CNJ.

Em que pesem as críticas, a defesa de um Poder Judiciário independente é majoritária na literatura por considerar que a proteção a ingerências externas assegura direitos que evitam que as decisões judiciais sejam influenciadas por questões políticas e, portanto, privilegiem maiorias conjunturais. Contudo, essa independência não garante a imparcialidade absoluta (Kerche, 2018a).

Essa controvérsia entre independência e accountability do sistema de justiça expõe a contraposição de valores republicanos e democráticos à sua própria legitimidade, já que detém controle sobre os demais poderes, atuando com independência, mas não se sujeita ao controle externo. Nesse sentido:

A questão aqui é que a concepção de interesse público, reduzido ao seu aspecto republicano, centrado no elemento estatal, tem privilegiado, na prática, um padrão de operação das instituições do sistema de justiça e judiciárias, pelo menos no âmbito do controle, fundado em uma gramática de insulamento das instituições do sistema judicial em relação à soberania popular. Este insulamento é nefasto para a democracia brasileira, porque tensiona a soberania e estabelece uma disputa no campo da representação política que ‘configura curiosamente um paradoxo de legitimidade, pois, de um lado, as formas de representação extraparlamentar’ – pretensamente resolvidas pela linguagem do accountability – ‘acusam implícita ou explicitamente limites na representação eleitoral, mas, de outro lado, não possuem mecanismos próprios claros ou aceitos capazes de alicerçarem sua própria legitimidade’ (Lavalle e Vera, 2011:127). (Avritzer; Marona, 2017, p. 375).

A soma da transparência dos atos públicos, do fortalecimento das instituições e da judicialização das políticas públicas permite expor novos caminhos e novas soluções que estão sendo construídas em termos de instrumentalização do direito para a implementação das políticas públicas; contudo expõe a discricionariedade das instituições e atores do sistema de Justiça (Stuchi; Oliveira; Ximenes, 2020).

A capacidade institucional do judiciário também merece destaque nesse estudo para abordar as linhas de análise delineadas nessa seção e será analisada nos dois enfoques elucidados por Marinho (2018, p. 17):

“A discussão sobre capacidade institucional envolve tanto uma questão formal de (i) o judiciário normativa/institucionalmente ter poderes e meios para resolver questões políticas que, a princípio, deveriam ser decididas pelos poderes políticos; como uma questão de (ii) habilidade, capacidade substantiva ou instrumental, de as cortes conseguirem compreender determinado problema e darem uma resposta satisfatória a ele.”.

A estrutura legal e institucional é imprescindível para a organização da gestão dos recursos, especialmente a informação e transparência dos atos públicos quanto à arrecadação e destinação dos valores, a sistematização dos dados e disponibilização dos mesmos em plataformas de fácil acesso, o conhecimento especializado dos profissionais que atuam na escolha e na prestação de contas dos beneficiários, bem como os custos envolvidos nesses processos e procedimentos dessa estrutura.

Saliente-se que a disponibilização e o acesso à informação dos dados referentes à gestão é ponto crucial e intrínseco a essa capacidade institucional do judiciário, já que:

(...) a mediação das relações entre o poder visto no sentido amplo, e a sociedade civil, se faz por meio da informação. Neste sentido, a democratização do acesso à informação, a geração de estruturas de informação menos manipuladas e estruturadas em redes descentralizadas, tornam-se essenciais (Dowbor, 2003, p. 23).

A melhoria da gestão pública perpassa pelo aprimoramento no que se refere ao acesso às informações, accountability e “os mecanismos voltados à “coordenação e cooperação” das/entre as políticas, agências, setores e gestores – questão cara principalmente aos problemas relacionados à implementação de políticas públicas.” (Gontijo, 2012).

Esta abordagem teórica servirá de base para a compreensão da atuação do ente face às intervenções judiciais decorrentes de gestão de recursos advindos de pena.

2. Argumento e Hipóteses

A contribuição da pesquisa, conforme já salientado, centra-se em dar conhecimento acerca da gestão dos recursos provenientes da pena de prestação pecuniária, dada a abordagem esparsa e considerando que parte expressiva dos dados não está disponibilizada em plataformas de dados públicos, o que evidencia a relevância social e acadêmica da pesquisa que se propõe a adentrar em um universo peculiar e de certa forma restrito em termos de acesso à informação, considerando, sobretudo, que são recursos públicos que não constam em orçamento público.

Ressalte-se, ainda, o ineditismo da pesquisa a contribuir para o campo do direito e das políticas públicas.

A partir do percurso metodológico explorado com análise dos dados empíricos, legislações e da correlação com o arcabouço teórico, espera-se apreender os procedimentos adotados e a atuação dos atores do Poder Judiciário em relação à gestão dos recursos advindos das penas pecuniárias e os decorrentes impactos nas políticas públicas com a destinação das verbas às entidades beneficiadas, auxiliando, assim, a construção do campo normativo sobre o assunto.

As hipóteses formuladas a partir da questão central é a de que um padrão de gestão do Poder Judiciário ainda está em construção e há deficiência na publicidade e transparência dos dados, eis que muitos tribunais não dispõem dos dados de forma aberta em seus sites institucionais, demandando consulta aos Juízos de cada Unidade Judicial a fim de conhecer a movimentação de valores, a destinação dada aos mesmos, bem como as entidades beneficiadas e a finalidade dos valores destinados.

3. Desenho de Pesquisa

Diante de uma produção ainda emergente dos estudos acerca da gestão de recursos advindos da aplicação de penas pecuniárias em substituição a penas privativas de liberdade e os impactos decorrentes da atuação do Poder Judiciário no contexto de políticas públicas, este projeto se propõe

a expor e sistematizar os dados para compreender e analisar a atuação do Poder Judiciário e as repercussões daí decorrentes para as políticas públicas.

O percurso metodológico para o estudo pode ser caracterizado como sendo de natureza descritiva, exploratória e qualitativa, reforçado pela apresentação de dados empíricos referentes às penas de prestação pecuniária no período compreendido entre os anos de 2012 a 2024, em que foi solicitado acesso aos dados que discriminassem os valores arrecadados e destinados, entidades que receberam esses valores e finalidade desses recursos, a fim de empreender uma análise comparativa entre os tribunais do país acerca da forma de gestão e da publicidade desses recursos pecuniários.

Esse procedimento tem o propósito de delinear a estrutura judiciária para essa gestão judicial de recursos públicos, empreendendo uma análise comparativa entre os tribunais do país acerca do sistema de gestão, bem como de informação e da publicidade desses recursos públicos sob gestão judicial ora em análise.

Para a consecução do objetivo da pesquisa, intentamos mapear os recursos e ações, descrevendo os responsáveis pela administração dos valores, o fundo monetário em que são depositados, os destinatários e as áreas de políticas públicas beneficiadas com os recursos, o que será feito concomitantemente com a pesquisa documental (leis, resoluções, provimentos, editais, manuais, atos normativos, cartilhas e jurisprudência), mediante a aplicação hermenêutica jurídica.

A iniciativa deste estudo se constitui como fonte de subsídios para conhecer a gestão da pena de prestação pecuniária decorrente de condenações criminais e as realidades regionais da estrutura de seu gerenciamento e do direcionamento desses recursos por parte do Poder Judiciário.

O tratamento dos dados e o arcabouço documental e bibliográfico a respeito do objeto de pesquisa auxiliarão a compreender eventuais dificuldades ou entraves que condicionariam a atuação dos envolvidos, bem como a gestão dos recursos conduzidos pelo Poder Judiciário.

O método de estudo de casos será utilizado como estratégia de pesquisa, em que a lógica de planejamento incorpora abordagens específicas à coleta e à análise de dados (Yin, 2001, p. 33). A descrição auxiliará a obter informações, sistematizá-las e possibilitar a inferência sobre fatos não observáveis e observados (King; Keohane; Verba, 1994, p. 34).

4. Resultados, Implicações e Discussão

A partir da pesquisa empreendida e dos dados coletados junto aos Tribunais Estaduais do país e CNJ, em uma análise preliminar, é possível inferir que valores expressivos estão sendo administrados por meio de uma política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária, frisando-se a peculiaridade desses recursos

públicos, que se originam no âmbito de um processo judicial e são direcionados para entidades e áreas de políticas públicas a critério do Poder Judiciário.

A tabela que segue demonstra em um contexto específico e pontual o direcionamento dos recursos para a área da saúde na pandemia do Coronavírus.

Tabela 1 - Recursos destinados pelo Poder Judiciário para combate à pandemia da Covid-19, por Estados do Brasil, no período de 01/06/2020 a 14/11/2021.

Estado	Valor
Paraná	R\$ 129.062.116,93
Santa Catarina	R\$ 26.603.831,30
Rio Grande do Sul	R\$ 17.048.946,52
Goiás	R\$ 10.412.530,02
Pernambuco	R\$ 7.484.032,13
São Paulo	R\$ 6.825.821,59
Sergipe	R\$ 5.519.496,02
Espírito Santo	R\$ 5.458.009,24
Paraíba	R\$ 4.655.783,95
Distrito Federal	R\$ 4.538.158,55
Rondônia	R\$ 4.365.307,98
Tocantins	R\$ 4.000.000,00
Mato Grosso	R\$ 3.115.106,43
Mato Grosso do Sul	R\$ 3.091.639,74
Rio Grande do Norte	R\$ 2.242.902,64
Bahia	R\$ 1.958.377,11
Ceará	R\$ 1.841.839,65
Roraima	R\$ 1.316.846,00
Alagoas	R\$ 1.156.649,20
Acre	R\$ 794.542,18
Maranhão	R\$ 779.671,28
Piauí	R\$ 754.548,11
Amapá	R\$ 300.000,00
Amazonas	R\$ 174.452,77
Pará	R\$ 169.450,96
Total	R\$ 243.670.116,30

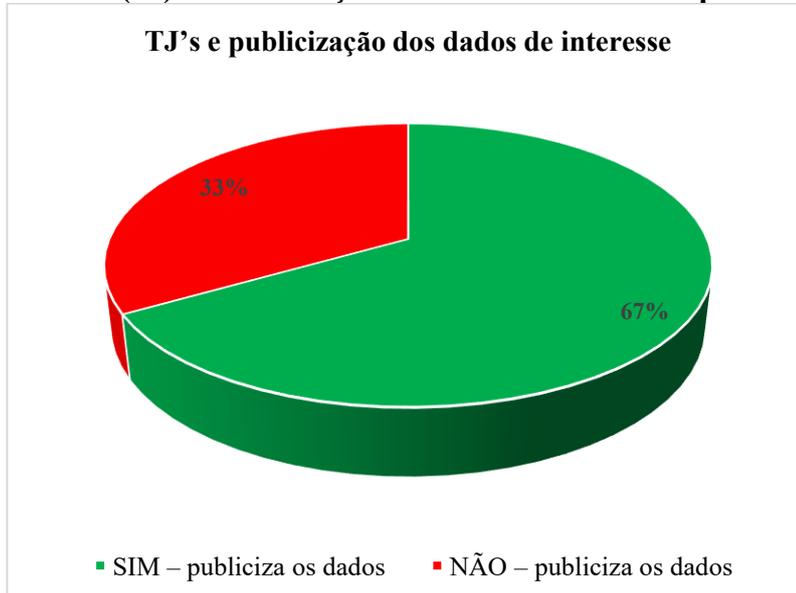
117

Fonte Tabela 1: elaborada pela autora a partir dos dados divulgados pelo CNJ (CNJ, 2021a).¹⁷

Outra questão que sobressai da coleta de dados é que a maioria dos TJ's (18 TJ's) vem, desde o ano de 2010, dando publicidade aos dados referentes à pena de prestação pecuniária, em que pese, mesmo após doze anos de regulamentação do CNJ, ainda número significativo (9 TJ's) não disponibilizar os dados em seus sítios institucionais, conforme representado no gráfico 5, que segue.

¹⁷ Dados numéricos resultantes de seleção dos dados obtidos na fonte ao filtrar os dados por 'Segmento de Justiça Estadual'.

Gráfico (x5) – Publicização dos dados de interesse pelos TJ's



118

Fonte: elaborado pela autora com base nas informações coletadas nos sites institucionais dos TJ's, informados e localizados pela autora, entre 15/10/2024 e 19/10/24, 2024.

Esse resultado demonstra que há falha na sistematização e centralização das informações em formato eletrônico de acesso universal, bem como deficiência na publicidade e transparência dos dados. Em que pese o esforço do poder judiciário para regulamentação e aprimoramento dessa gestão, a ausência de informações padronizadas, sistematizadas, em plataformas públicas de fácil acesso de todos os dados referentes ao recurso público, da arrecadação, manejo à destinação, sem exposição ou com apresentação precária de critérios públicos e administrativos que orientam toda a gestão, bem como o descumprimento ou o cumprimento parcial de regulamentações sobre o assunto por parte dos tribunais, demonstram a dificuldade do próprio judiciário em coletar esses dados, adotar um sistema integrado e compartilhado que viabilize a padronização e publicidade das informações e dispor de

estrutura administrativa a dar conta da complexidade e variedade de informações dispersas em unidades gestoras dos vinte e seis estados da federação, mais o DFT, evidenciando que essa gestão ainda está em processo de construção.

Dessa forma, as considerações preliminares do trabalho são no sentido de demonstrar que muitos tribunais não têm banco de dados centralizados e constantes em plataformas públicas e que o judiciário administra recurso público extraorçamentário. Isso destaca a relevância social e acadêmica da pesquisa que se propõe a adentrar em um universo peculiar e restrito em termos de acesso à informação, considerando, sobretudo, que são recursos públicos que deveriam constar no orçamento público.

REFERÊNCIAS

APPIO, Eduardo. *Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2005.

ARANTES, Rogério B. (2007), “Judiciário: entre a Justiça e a Política”, in L. Avelar; A. O. Cintra (org.), *Sistema político brasileiro: uma introdução*, Rio de Janeiro e São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer e Unesp.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. (2017), “A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle da Democracia Brasileira”, *Dados*, vol. 60, nº 2: 359-393.

BARBOZA, Estefânia. M. Q.; KOZICKI, Katya. (2012), “Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas”, *Revista Direito FGV*, vol. 8, n. 1: 59-86.

BRASIL. Código Penal (1940). *Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940*. RJ: Presidência da República, [1991]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 19 jul. 2021.

BUCCI, Maria Paula D. (2006), “O conceito de política pública em direito”, in M.P.D. Bucci (org.), *Políticas Públicas: reflexão sobre o conceito jurídico*, São Paulo, Ed. Saraiva.

CASTRO, Paulo Alexandre B. (2019), “Confiança Pública e Legitimidade do Poder Judiciário: a agenda de pesquisa pendente no Brasil”, *Revista da CGU*, vol. II, nº 20: 1284-1291.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2012). *Resolução 154/2012, de 13 julho de 2012*. Define a política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/58>. Acesso em: 19 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2021). *Recursos destinados pelo Poder Judiciário para combate à pandemia da COVID-19*. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=ba21c495-77c8-48d4-85eccd2f707b18c&sheet=b45a3a06-9fe1-48dc-97ca-52e929f89e69&lang=pt-BR&opt=cursel&select=clearall>. Acesso em: 28 jul. 23 (a).

COUTO, Cláudio G.; OLIVEIRA, Vanessa E. (2019), “Politização da Justiça: atores judiciais têm agendas próprias?”, *Cadernos Adenauer XX*, vol. 1, nº 1: 139-162.

CUNHA, Luciana G.; OLIVEIRA, Fabiana L. (2019), “Acesso à Justiça: percepção e comportamento dos brasileiros”, in V. E. Oliveira (org.), *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.

DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social - Descentralização e Participação: as novas tendências*, v. 3. São Paulo: 2003. Disponível em: <https://dowbor.org/2003/10/descentralizacao-e-participacao-as-novas-tendencias-3.html>. Acesso em 28 de julho de 2024.

ENGELMANN, Fabiano. (2017), “Para uma Sociologia Política das Instituições Judiciais”, in F. Engelmann (org.), *Sociologia política das instituições judiciais*, Porto Alegre, Ed. da UFRGS/CEGOV.

ENGELMANN, Fabiano; CUNHA FILHO, Marcio C. (2013), “Ações Judiciais, conteúdos políticos: uma proposta de análise para o caso brasileiro”, *Revista Sociologia Política*, v. 21, nº. 45: 57-72.

FERREIRA, Daniel e MARQUES, José. (2021), “Tribunais adotam critérios diferentes para doar milhões a entidades e viram alvo de questionamento pelo país: Resolução do CNJ permite aos juízes aplicarem parte de recursos de penas alternativas em projetos sociais”. Folha de São Paulo. São Paulo, 18 jul. 2021. Caderno Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/tribunais-adotam-criterios-diferentes-para-doar-milhoes-a-entidades-e-viram-alvo-de-questionamento-pelo-pais.shtml>. Acesso em: 08 mai. 2023.

GONTIJO, José Geraldo L. (2012), “Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação”, in C.A.P. Faria (org.), *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*, Belo Horizonte, Ed. PUC Minas.

KERCHE, Fábio. (2018), “Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional”, *Revista Lua Nova*, vol. 1, nº 105: 255-286.

_____. (2018a), “Independência, Poder Judiciário e Ministério Público”, *Caderno CRH*, v. 31, nº. 84: 567-580.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. (1994), *Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research*. New Jersey, Princeton University Press.

LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa E; VASCONCELOS, Natália P. (2020), “Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability”, *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 7, nº 1: 181-195.

MACHADO, Máira R. (2015), “Crime e/ou Improbidade? Notas sobre a performance do sistema de justiça em casos de corrupção”, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol. 1, nº 1: 189-211.

MARINHO, Carolina Martins. *Judicialização de direitos sociais e processos estruturais: reflexões para a jurisdição brasileira à luz da experiência norte-americana*. Tese de Doutorado. USP, São Paulo, 2018. 189f.

MENDES, Conrado Hubner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. Tese de Doutorado. USP, São Paulo, 2008. 224f.

OLIVEIRA, Vanessa E. (2019), “Apresentação”, in V. E. Oliveira (org.), *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.

PEREIRA JÚNIOR, Marcos Vinicius. (2018), *A Política Institucional do Judiciário potiguar na gestão das penas pecuniárias: avaliação nas comarcas de Cruzeta, Acari e Currais Novos*, 221 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

SOUZA, Matheus S.; BUCCI, Maria Paula D. (2019), “O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações”, *Revista Estudos Institucionais*, v.5, n.3: 833-855.

STUCHI, Carolina G.; OLIVEIRA, Vanessa E.; XIMENES, Salomão B. (2020), “Limites ao Judiciário no combate à Covid-19: Qual a legitimidade das instituições judiciais para arrecadar e alocar recursos públicos?”, *Jota*, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/limites-ao-judiciario-no-combate-a-covid-19-16042020>. Acesso em 07 mai. 2021.

TAYLOR, Matthew M. (2007), “The Judiciary and Public Policy in Brazil”, *Revista de Ciências Sociais*, v. 50, nº. 2: 229-257.

VIANNA, Luiz W.; BURGOS, Marcelo B.; SALLES, Paula M. (2007), “Dezessete anos de judicialização da política”, *Revista de sociologia da USP*, v. 19, nº. 2: 39-85.

XIMENES, Salomão B.; SILVEIRA, Adriana D. (2019), “Judicialização da Educação: caracterização e crítica”, in V.E. Oliveira (org.), *Judicialização das Políticas Públicas no Brasil*, Rio de Janeiro, Fiocruz.

YIN, Roberto K. (2001), *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre, Book

Sistema integrado de tributação e transparência pública

Leonel Caetano dos Santos

E-Mail: leonel.santos@ufabc.edu.br

RESUMO

O modelo de “Sistema Tributário e o de Sistema de Transparência Pública” visa aumentar o financiamento para a Administração Pública (evitando desvios, fraudes, etc.) e melhorar a gestão da utilização dos recursos (vinculando a arrecadação com a sua utilização em obras e serviços para a sociedade). Neste modelo, usa-se a tecnologia da informação para gerar um Sistema Gestão Pública Integrada ou simplesmente, GRP (*Government Resource Planning*) para facilitar a execução fiscal e efetuar simulação de Programas de Estado para a população, simplificando também a Contabilidade Pública e, assim, aumentar a confiança e *compliance* do Estado. O *compliance* e o ESG é a sigla, em inglês, para Environmental, Social and Governance (Ambiental, Social e Governança) tiveram maior adesão nas grandes empresas, pois a legislação obriga as instituições a propor políticas internas de controle bastante rígidas sobre quaisquer possibilidades de fraudes, desvios ou atos de corrupção. E o Estado precisa também demonstrar esta ‘performance’ aos cidadãos. Por fim, o estudo prossegue após “estranhamento” entre os Três Poderes após as últimas Eleições Gerais em 2020, colocando em risco as instituições democráticas se somam às dificuldades da Administração Pública que permanecem, mesmo com “certa modernização” forçada pela Pandemia de COVID-19, Programas ainda são lançados sem devidamente serem testados e orçados ao longo do tempo, com previsões de cenários como crises e intempéries causadas pelas mudanças climáticas. Permanecem os gastos públicos além da arrecadação mesmo com serviços prestados aquém dos necessários aos cidadãos-contribuintes.

123

PALAVRAS-CHAVE : *Compliance*; ESG (Environmental, Social and Governance); GRP- *Governo Resource Planning*; Transparência Pública.

ABSTRACT

The "Tax System and Public Transparency System" model aims to increase financing for the Public Administration (avoiding embezzlement, fraud, etc.) and improve the management of the use of resources (linking collection with their use in works and services to society). In this model, information technology is used to generate an Integrated Public Management System or simply, GRP (Government Resource Planning) to facilitate fiscal execution and carry out simulation of State Programs for the population, also simplifying Public Accounting and, thus, increase the State's trust and compliance. Compliance and ESG is the acronym, in English, for Environmental, Social and Governance (Environmental, Social and Governance) had greater adherence in large companies, as legislation obliges institutions to propose very strict internal control policies over any possibilities of fraud, embezzlement or acts of corruption. And the State also needs to demonstrate this ‘performance’ to citizens. Finally, the study continues after “strangeness” between the Three Powers after the last General Elections in 2020, putting democratic institutions at risk in addition to the difficulties of Public Administration that remain, even with “certain modernization” forced by the COVID

Pandemic -19, Programs are still launched without being properly tested and budgeted over time, with predictions of scenarios such as crises and bad weather caused by climate change. Public expenses remain in addition to revenue even with services provided that are less than those necessary for citizen-taxpayers.

KEYWORDS: Compliance, ESG (Environmental, Social and Governance); GRP- Government Resource Planning; Public Transparency.

INTRODUÇÃO

Este estudo inicia-se a dez anos com a monografia de mesmo título apresentado na graduação em Administração Pública pela Universidade Federal de São João del-Rei no final de 2014, quando muito “se vendia” sobre a criação de um governo transparente, moderno, eficiente e eficaz com melhoria da transparência da Administração Pública e quando se aproximava-se de dez anos do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, o GesPública (revogado posteriormente pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017), mas os cidadãos, de fato, nunca contemplaram algo próximo um modelo copiado de Governos modernos e eficientes como os da Finlândia, Suécia e principalmente da Estônia, que é a grande referência mundial, então o trabalho buscou apresentar um modelo com a intenção era de melhorar a gestão do Governo sugerindo a união do Sistema Tributário e o de Sistema de Transparência Pública para aumentar o financiamento para a Administração Pública (evitando desvios, fraudes, etc.) e melhorar a gestão da utilização destes recursos (vinculando a arrecadação com a sua utilização em obras e serviços para a sociedade). Na sugestão, usa-se a tecnologia da informação para gerar um Sistema Gestão Pública Integrada ou simplesmente, GRP (*Government Resource Planning*) para facilitar a execução fiscal e "preparar o caminho" para a simplificação das contas públicas e do sistema financeiro nacional e, assim, aumentar a confiança no Governo. Também aborda a necessidade de simplificação com o GesPública, com base em Princípios da Administração Pública do artigo 37 da Constituição (Moralidade, Publicidade, Impessoalidade e Eficiência), a fim de alcançar um Estado Gerencial no Brasil - Nova Gestão Pública.

125

Concomitantemente, aos gastos públicos que segue longe da eficiência, apresenta como Poder Político “vendeu e ainda vende” a ideia para a população uma falsa economicidade na terceirização, o que deteriora as carreiras dos servidores e servidoras e ainda pior, os “torna réus” diante da população desorientada pela falta de transparência do “jogo político”. A valorização da carreira pública com qualidade para o cidadão-contribuinte foi apresentada como trabalho “Modelo de Plano de Carreira Funcional da Administração Pública: Mérito, Eficiência e (Re)Adequação Funcional.”, em 2018 como monografia da Especialização em Gestão Pública pela mesma Universidade, como outro modelo paralelo para Administração Pública brasileira que tem dificuldades com as suas responsabilidades trabalhistas muito grandes e, ao mesmo tempo, não tem os servidores certos nas funções certas para servir bem o cidadão- contribuinte. A falta de um Plano de Carreira que atenda aos servidores e, ao mesmo tempo, ao cidadão é um fracasso da Gestão Pública. Para tanto, aqui é apresentada mais uma ferramenta para auxiliar a gestão de pessoas na Administração Pública, um modelo unificado de Plano de Carreira para melhorar a eficiência, evidenciando a meritocracia de servidores para promoção/progressão e ocupação de posições-chave para a Administração Pública

prestar bons serviços aos cidadãos, com quantidade e qualidade. Eficiência, com uma centralização de gestão de pessoal para setores indispensáveis ao contribuinte cidadão. Isso reduz o gasto de pessoas ociosas, enquanto outros departamentos estão sobrecarregados além dos salários de disparidade, erros que geram retrabalho e indenizações, falta de planejamento e administração pública.

Atuando no campo ferramental de apoio à Administração Pública, dentro do curso de Mestrado em Ciência da Computação com a elaboração da dissertação "Sistema de Previsionamento de Dados para Pesquisa: um Estudo com Algoritmo de Recomendação", que prepara-se um modelo sistema que ajude a Administração Pública testar a eficiência de um novo projeto ou programa de Estado entregando à população algo mais “de acordo” com às necessidades dos cidadãos. Isto pactua-se com o *compliance*, que é hoje a principal estrutura das empresas contra os problemas causados pela corrupção e falhas na conduta humana. Reforçada pela Lei 12.846/13, conhecida como “Lei Anticorrupção”, o *compliance* teve maior adesão nas grandes empresas, pois a legislação obriga as instituições a propor políticas internas de controle bastante rígidas sobre quaisquer possibilidades de fraudes, desvios ou atos de corrupção. E o Estado precisa também demonstrar esta ‘performance’ aos cidadãos. Por fim, o estudo prossegue após “estranhamento” entre os Três Poderes após as últimas Eleições Gerais de 2020, colocando em risco as instituições democráticas se somam às dificuldades da Administração Pública que permanecem, mesmo com “certa modernização” forçada pela Pandemia de COVID-19, mas com gastos públicos além da arrecadação mesmo com serviços prestados a quem dos necessários aos cidadão-contribuintes.

126

CONCEITOS:

Segundo a Academia Brasileira de Letras (ABL, 2024), o conceito de *Compliance*, que traduzido friamente ao português significa ‘conformidade’, mundialmente é usado para descrever os esforços adotados, tanto pela iniciativa privada, como pelo setor público, para garantir o cumprimento de exigências legais e regulamentares relacionadas a suas atividades bem como para observância de princípios de ética e integridade. Ele tem por objetivo a criação e implementação de mecanismos e procedimentos de prevenção, detecção e correção de condutas ilícitas, e também se apresenta como um fator mitigador de riscos e responsabilidades decorrentes de desvios de conduta.

O termo popularizou tanto no mercado americano como no internacional a partir da década de 1970, nos Estados Unidos, quando foi criada Lei Anticorrupção Transnacional — a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) —, que endureceu as penas para organizações americanas envolvidas com atos de corrupção no exterior. Na época, foi descoberto envolvimento de empresas privadas e governos, em esquemas de corrupção. (ABL, 2024)

Segundo DONELLA, 2019, no Brasil, o termo teve dois momentos ganhou destaque inicial, em 1992, no início da abertura do mercado nacional, a empresas estrangeiras. Assim se adequou aos padrões éticos de combate à corrupção e competitividade com as empresas internacionais. E depois, em 2014, com a descoberta de esquemas de corrupção envolvendo empresas públicas e privadas, bem como agentes públicos. A operação Lava-Jato Aplicada para o mundo dos negócios..., mas que o Superior Tribunal Federal (STF) anulou as provas, fazendo o Brasil perder

Já o termo ESG que é a sigla, em inglês, para *Environmental, Social and Governance* (Ambiental, Social e Governança), segundo o Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2024) tem como premissa demonstrar para a sociedade o quanto a empresa está buscando maneiras de minimizar os seus impactos no meio ambiente, de construir um mundo mais justo e responsável e de manter os melhores processos de administração.... Isto tudo deveria ser a essência do Estado e sua Administração Pública!

O termo ESG é uma sigla surgiu pela primeira vez em um relatório de 2004, da Organização das Nações Unidas (ONU), chamado *Who Cares Wins* (Ganha quem se importa). A sigla ESG une três itens de responsabilidade assumida diante da sociedade que as empresas deveriam ter: O item “Ambiental” (*Environmental*): trata das práticas e princípios adotados na empresa para a conservação do meio ambiente. O item “Social” (*Social*): Diz respeito à relação que a empresa tem com as pessoas do seu entorno. E por fim o item “Governança” (*Governance*): É a transparência na forma como a empresa realiza a gestão dos seus processos.

Todos estes itens deveriam estar no centro das atenções de toda política pública adotada pelo Estado/ Governo.

PROBLEMA DO ESTADO BRASILEIRO COM COMPLIANCE E ESG:

Tanto o *Compliance* e o ESG são inerentes às atividades responsáveis da Administração Pública para com a sociedade. Com o modelo de “Sistema Tributário e o de Sistema de Transparência Pública” aumentaria o financiamento para a Administração Pública (evitando desvios, fraudes, etc.) e melhorar a gestão da utilização dos recursos (vinculando a arrecadação com a sua utilização em obras e serviços para a sociedade).

Pela falta de um controle mais interativo com dados imediatos como o “Sistema Tributário e o de Sistema de Transparência Pública”, na intenção “equilibrar as contas” totalmente “desequilibradas” ocorreram a ‘manobras fiscais’ que culminaram no processo de impedimento (Impeachment) de Dilma Rousseff em 2016.(CHAGS, 2015)

Mas práticas legais prejudicam o País para tentar manter o Estado ‘operante’ por esta falta de controle nas arrecadações e gastos /investimentos, quando o Estado não ‘sofre’ cortes imediatos nos

seus programas de investimentos, muitas das vezes ouve-se nos noticiários o já o ‘famoso’ contingenciamento – que é bloqueio temporário de verba até que o governo decida se o corte será ou não definitivo. E que segundo ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) em entrevista a jornalistas Contingenciamento é consequência de erros do governo, diz Fernando Henrique às vésperas do processo de cassação da ex-presidente Dilma Rousseff. Mas, porém, este ‘erro’ segundo FHC, foi aplicado por ele mesmo nos seus mandatos (1995 a 1998 e de 1999 a 2002) e repetidas vezes nos três governos de Lula, (2003 a 2006, 2007 a 2010 e 2023-atual), Dilma Rousseff (2011 a 2014 e 2015 a 2016), Michel Temer (2016 a 2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019 a 2022). Ou seja, não importa o lado do chefe do Poder Executivo se é de Centro, Direita ou de Esquerda, todos os últimos governantes erraram em seus planejamentos,

MODELO DE INSPIRAÇÃO:

A grande inspiração de um Estado “bem governado” com auxílio de ferramenta da tecnologia da informação é a Estônia, que possui um GRP mundialmente conhecido e inspirador – o **e-Estônia**.

O e Estônia possui mais 500 serviços para os cidadãos estonianos que conseguem pagar tributos, fazer solicitações de inúmeros serviços públicos dentre eles casar-se, divorciar-se, votar, etc. tudo pelo sistema on-line pela internet, segundo ASTOK, 2024

E o sistema segue em constante aprimoramento para abrir e gherir uma empresa no território estoniano e avançando em inteligência artificial e no Governo 4.0, nos moldes da Indústria 4.0 (Revista EXAME, 2019)

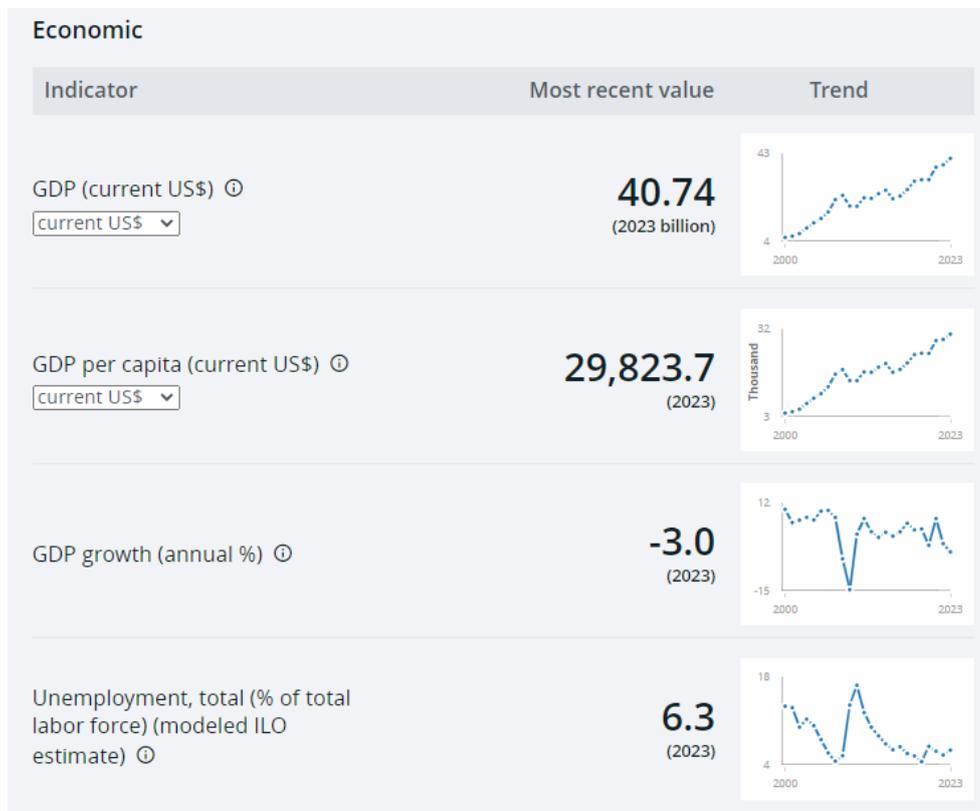
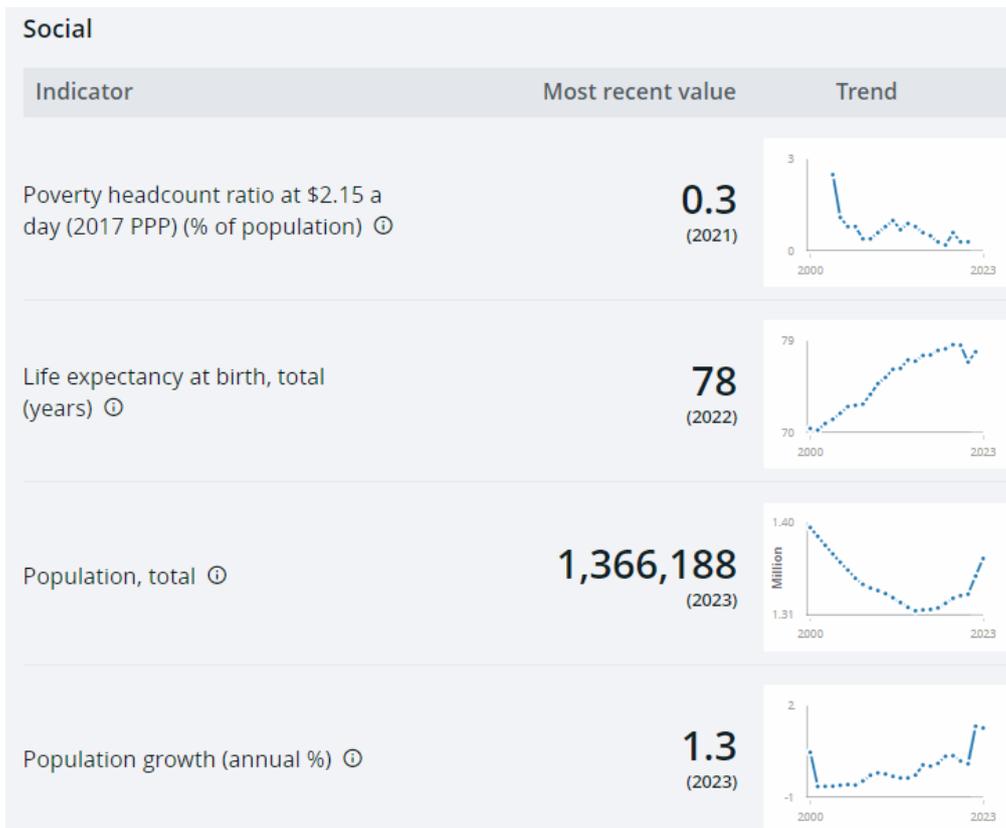
Embora algumas pessoas não gostem da comparação de um país gigante como é o Brasil com um minúsculo país do Leste Europeu, trata-se de uma inspiração e aplicável, sim, nas respectivas proporções... e a tecnologia da informação.

A Estônia é um país com um pouco mais de um milhão e trezentos mil de habitantes e que ‘sofreu’ com mais de 50 anos de ‘atraso’ por pertencer à União Soviética e, hoje, cerca de pouco mais 30 anos de república independente é um dos governos mais modernos do mundo. Essa é a Estônia, o pequeno país báltico que, em, saiu da estrutura burocrática da era soviética para uma transformação digital completa.

O Brasil país colonizado e escravizado teve sua independência declarada em 1822 e a libertação dos escravos em 1888 e desde então mau administrado pelos seus governantes, por isso temos um PIB per capita (Produto Interno Bruto dividido por habitante) três vezes menor que o da Estônia e sete vezes o índice de pobreza segundo dados de 2024 do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2024):.

Dados do Banco Mundial Estônia x Brasil

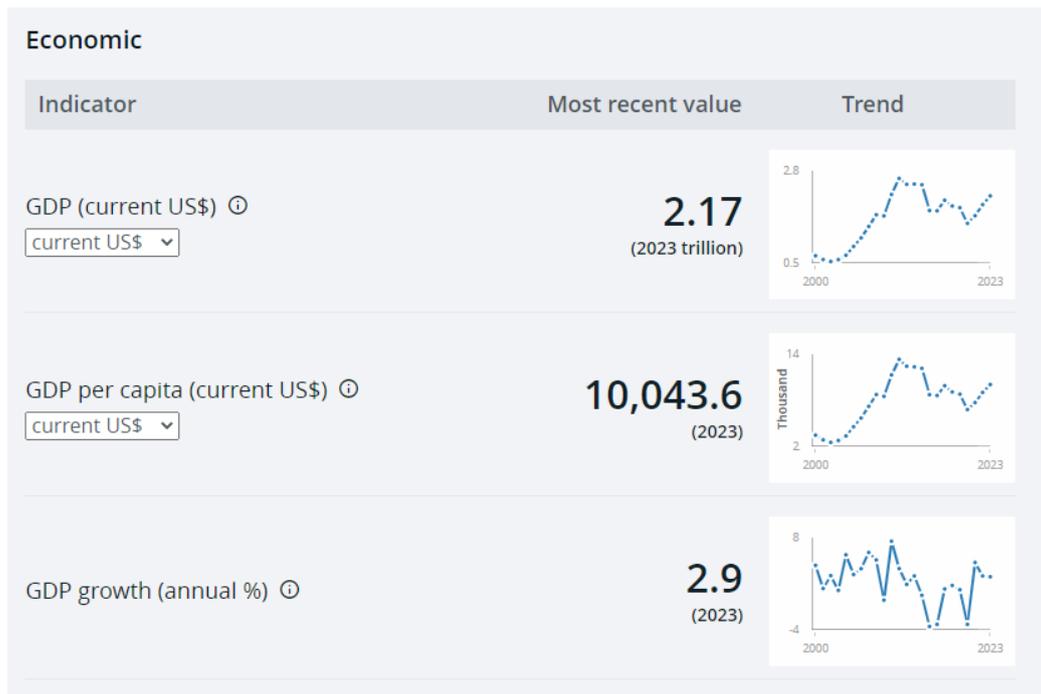
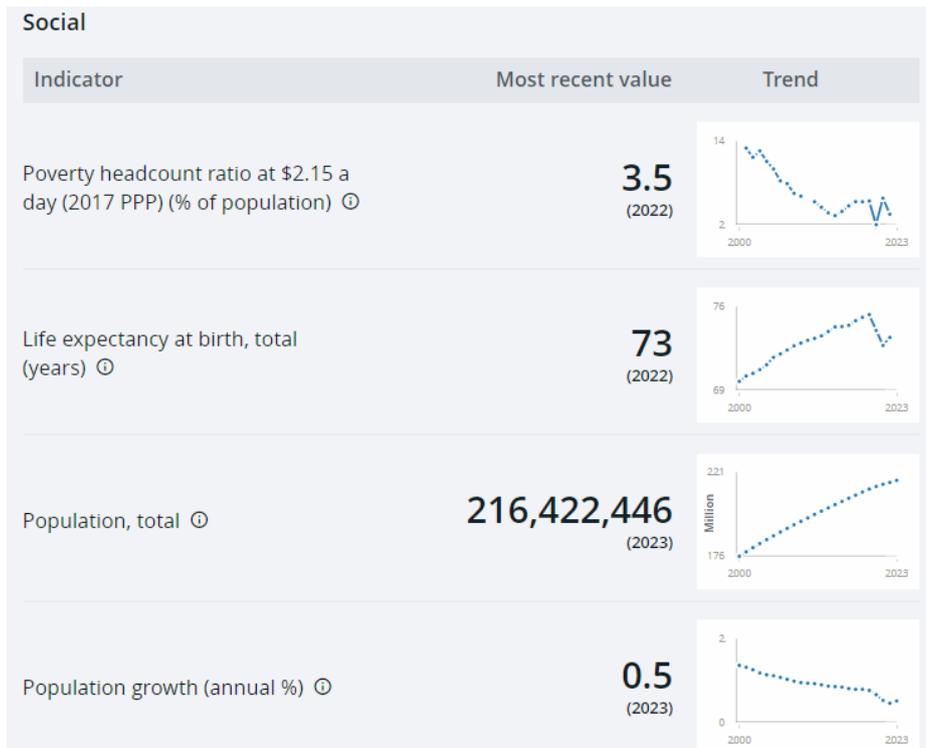
Estônia:



129

Banco Mundial: Estônia Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/estonia>>. Acesso em 27/11/2024

Brasil:



130

Banco Mundial: Estônia Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/brazil>>. Acesso em 27/11/2024

O QUE O BRASIL ADOTOU:

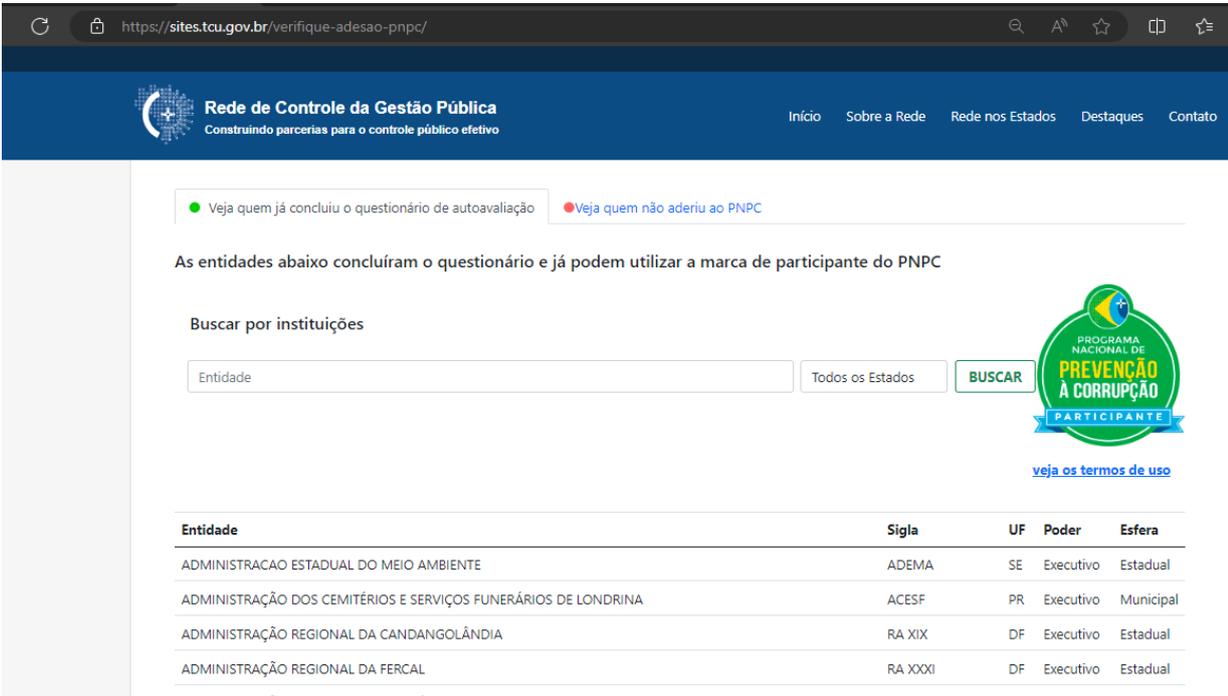
Várias iniciativas governamentais foram criadas. Leis foram criadas para acesso à informação, responsabilidade fiscal, transparência, etc. (BRASIL, 2000, 2009, 2011, 2013, etc.), mas todas preveem “certa divulgação” de dados ‘trabalhados’, isto é, tabulados após certo atraso entre a captação e/ou utilização pela Administração Pública.

A ONG Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário criou o chamado impostômetro em 2005, uma espécie de termômetro para medir a carga tributária no Brasil. O painel fica na Associação Comercial de São Paulo (ACSP), na capital de São Paulo. Segundo Fernando Steinbruch, especialista da ONG, o Brasil tributa muito mais o consumo do que a renda e o patrimônio. Além disso, o contribuinte paga muito imposto, mas não tem a contrapartida da qualidade nos serviços oferecidos pelo Governo. Ele compila dados divulgados pelos entes tributantes, com “certo atraso” e outros dados não divulgados são estimados com base nos dados do ano anterior acrescidos dos aumentos anunciados dos referidos tributos. (STEINBRUCH, 2010)

Estimativa de captação de tributos até 01/12/2024 nas três esferas de poder (municipal, estadual e federal) é de aproximadamente de três Trilhões trezentos Bilhões oitocentos Milhões oitocentos Mil, cem Reais e noventa e cinco Centavos. (IMPOSTÔMETRO, 2024)

Existe também um Sítio da Rede de Controle da Gestão Pública, o Relação de Entidades no Programa Nacional de Prevenção à Corrupção – PNPC:

131



The screenshot shows the website interface for the Rede de Controle da Gestão Pública. The header includes the site name and navigation links. The main content area features a search bar for institutions, a 'BUSCAR' button, and a table of participating entities. A green badge on the right indicates 'PARTICIPANTE' status.

Entidade	Sigla	UF	Poder	Esfera
ADMINISTRACAO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE	ADEMA	SE	Executivo	Estadual
ADMINISTRAÇÃO DOS CEMITÉRIOS E SERVIÇOS FUNERÁRIOS DE LONDRINA	ACESF	PR	Executivo	Municipal
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA CANDANGOLÂNDIA	RA XIX	DF	Executivo	Estadual
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA FERCAL	RA XXXI	DF	Executivo	Estadual

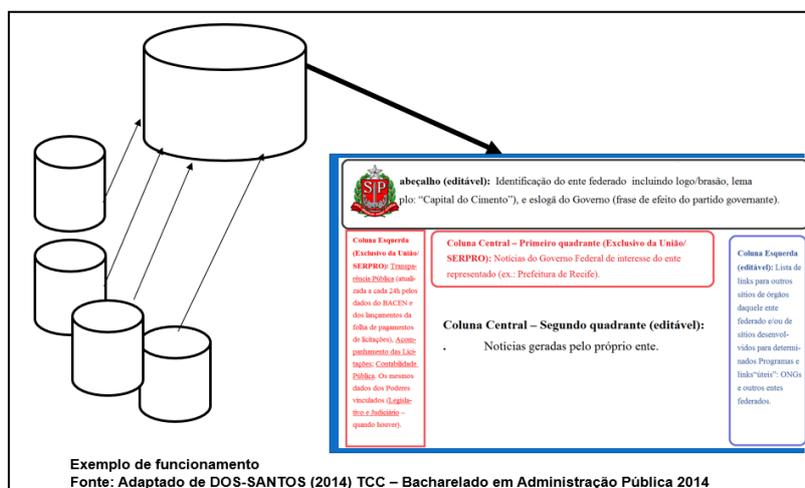
Sítio da Rede de Controle da Gestão Pública: <https://sites.tcu.gov.br/verifique-adesao-pnpc/> Acesso em 27/11/2024

O autor deste artigo como funcionário público, cidadão-contribuinte consciente e denunciante frustrado ao Ministério Público de más práticas adotadas por determinados órgãos públicos afirma

que alguns dos nomes encontrados como entidade pública transparente e idônea, permanece com vícios da má Administração Pública.

TRABALHOS TERMINADOS:

Apresentação da primeira versão do modelo do “Sistema Gestão Pública Integrada ou simplesmente, GRP (*Government Resource Planning*), espécie de ERP (*Enterprise Resource Planning* ou Sistema Integrado de Gestão Empresarial), que controla toda a cadeia produtiva (desde o fornecedor, execução e entrega ao cliente), administrar ativos, e dá suporte à decisão aos acionistas de conglomerados industriais com unidades fabris de diversos seguimentos espalhados por todo mundo. Portanto, o Sistema Integrado de Tributação e Transparência Pública é perfeitamente capaz de oferecer a mesma qualidade de gestão à Administração Pública, controlando a cadeia produtiva (desde a arrecadação de tributos até a entrega do serviço públicos aos cidadãos), administrando as receitas de capital, controlando a execução dos serviços públicos alinhados às estratégias (políticas públicas) e trazendo transparência a seus acionistas (cidadãos), denominado “Sistema Integrado De Tributação E Transparência Pública”.



132

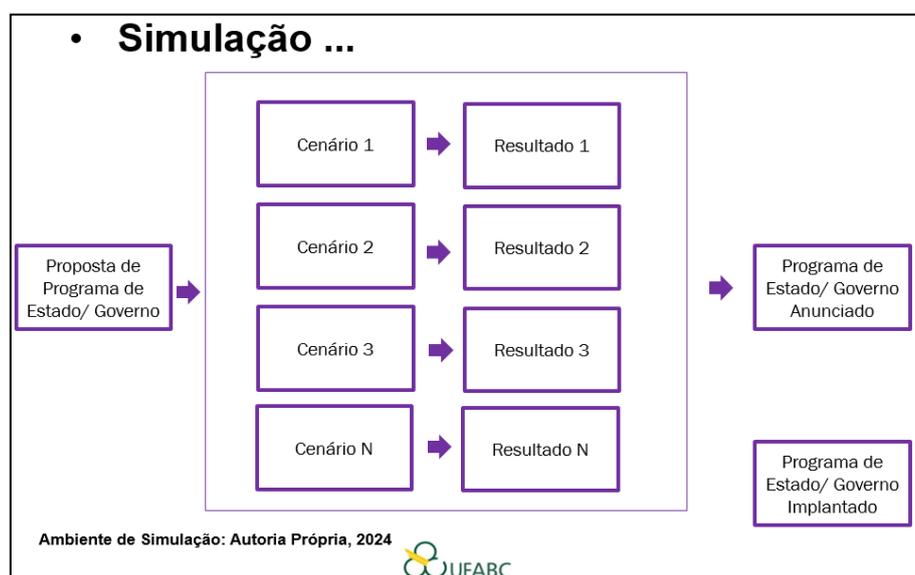
Também apresentado modelagem de uma Administração Pública com servidores mais motivados, os da nova geração, mais proativos, em carreiras complementares que os preparem melhor para servir ao público, além da economia de grande montante de dinheiro anualmente diretamente e indiretamente (via previdência).

Porém uma vez implantado este Plano de Carreira, com o tempo aumentará a qualidade dos serviços prestados e a diminuição do passivo trabalhista que a Administração Pública hoje arca e dificulta desenvolvimento de novas políticas públicas, obras de infraestrutura e a diminuirão da carga tributária.

TRABALHOS EM ANDAMENTO:

Utilizando reengenharia de dados para remontar bases de dados não cem por cento atualizadas do próprio Estado, o "Sistema de Previsionamento de Dados para Pesquisa: um Estudo com Algoritmo de Recomendação", que são softwares que utilizam a tecnologia para entregar as recomendações mais alinhadas ao um determinado perfil/cenário com base em determinados critérios/condições de normalização do cenário.

O projeto primeiro recria uma massa de dados com dados disponibilizados e interpolados via algoritmo para simular diferentes cenários criados com auxílio da inteligência artificial.



133

O trabalho está em fase de testes no metrado em Ciência da Computação na UFABC, codificado em Python utilizando a biblioteca Pandas para efetuar aprendizado de máquina para análise de dados que analisa as séries temporais nos cenários de riscos de uma implementação de um programa eficiente. Dentre os cenários prevê catástrofes ambientais majoradas pelo aquecimento global, crises econômicas global e regional no âmbito programa estatal a ser implementado.

TRABALHOS FUTUROS:

Simplificação da Contabilidade Pública a ponto de se poder ensinar aos jovens do Ensino Médio e incentivá-los a acompanhar os dados e aplicações dos tributos da Administração Pública.

Mitigar gastos desnecessários da Administração Pública e ter base para implementar “*cashback*” de tributos para populações menos contempladas pelas políticas públicas, são apenas alguns exemplos de trabalhos futuros a partir de

RESULTADOS

O principal resultado obtido foi a apresentação do modelo "conceitual" do Sistema Integrado de Tributação e Transparência Pública um modelo é perfeitamente capaz de oferecer a mesma qualidade de gestão à Administração Pública, controlando a cadeia produtiva (desde a arrecadação de tributos até a entrega do serviço públicos aos cidadãos), administrando as receitas de capital, controlando a execução dos serviços públicos alinhados às estratégias (políticas públicas) e trazendo transparência a seus “acionistas” (cidadãos). Conjuntamente com a modelagem de carreira na Administração Pública, servidores mais motivados, com diminuição gradativa do déficit da Previdência Pública e melhores serviços prestados aos cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se que este estudo permaneça em evolução e que em algum momento de exposição e conscientização da população, passe a exigir dos seus representantes políticos nas casas legislativas melhorias semelhantes aos modelos apresentados em conjunto neste documento. O Estado de Bem-Estar Social deve servir com qualidade seus cidadãos, então espera-se dos novos concursados, maior proatividade. Que passe a existir carreiras complementares que preparem melhor os servidores para servir ao público. E, por fim, que haja grande economia de dinheiro, anualmente, diretamente e indiretamente (via previdência). E, uma vez que o contribuinte “vislumbre” o *compliance* do Estado, com a aplicação dos seus tributos recolhidos em obras e serviços públicos de boa qualidade para ele e a coletividade, ele não mais sentirá a “necessidade” de negar o pagamento dos tributos devidos ao Estado, pois ele receberá seu “investimento” de volta, para si e para a comunidade.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), e maiormente à Universidade Federal do ABC (UFABC), pelo curso de Mestrado e pela realização do «I Simpósio Discente do Campo de Públicas do PGPP».

REFERÊNCIAS

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS (ABL). **Compliance**. Disponível em: <<https://www.academia.org.br/nossa-lingua/nova-palavra/compliance>>. Acesso em 01/11/2024

ASTOK, Hannes. **Manual de Governo Digital**. ESTÔNIA HUB. Disponível em: <https://estoniahub.com.br/wp-content/uploads/2024/04/Manual_de_Governo_Digital.pdf>. Acesso em 30/08/2024

BANCO MUNDIAL. **Brazil - Overview**. World Bank, 2024. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/brazil>>. Acesso em: 27/11/2024

BANCO MUNDIAL. **Estonia - Overview**. World Bank, 2024. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/brazil>>. Acesso em: 27/11/2024

BANCO MUNDIAL. **Who Cares Wins**. World Bank, 2004–08. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/fr/444801491483640669/pdf/113850-BRI-IFC-Breif-whocares-PUBLIC.pdf>>. Acesso em: 27/11/2024

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf>. Acesso em: 07/07/ 2014 – 10h08min

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 28/05/2009. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em 01/11/2014

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02/08/2013. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em 01/09/2024

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18.11.2011. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm >. Acesso em 01/09/2024

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **2009 Ano Nacional da Gestão Pública - Inventário das principais ações em curso.** Brasília: 2009. Disponível em:<http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoas/pasta.2009-05-06.4492662834/agendas_de_gestao/ferramentas_de_gestao/forum/arquivos/inventario_das_acoes_em_curso.pdf>. Acesso em 01/10/2014 - 0h

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **GesPública.** GesPública.Brasília-a:2013. Disponível em:<http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp>. Acesso em 01/10/2024

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Rede de Controle da Gestão Pública:** Disponível em:<<https://sites.tcu.gov.br/verifique-adesao-pnpc/>>. Acesso em 01/11/2024

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, DF, 1995. Disponível em:<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 05/10/2014 02h00min

CHAGAS, Paulo Victor. **Contingenciamento é consequência de erros do governo, diz Fernando Henrique.** AGÊNCIA BRASIL - Publicado em 23/05/2015 - 16:54. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-05/contingenciamento-e-consequencia-de-erros-do-governo-diz-fhc>>. Acesso em 12/11/2024

DONELLA, Geovana. **Compliance.** Capital Aberto, 10/05/2019- atualiz 19/03/2022. Explicando. Disponível em: <https://capitalaberto.com.br/secoes/explicando/o-que-e-compliance/>. Acesso em 01/11/2024

DOS-SANTOS, L.C. **Sistema Integrado de Tributação e Transparência Pública.** Monografia (Graduação em Administração Pública) – Universidade Federal de São João del-Rei. São João del-Rei, p. 51. 2014.

DOS-SANTOS, L.C. **Modelo de Plano de Carreira Funcional da Administração Pública: Mérito, Eficiência e (Re)Adequação Funcional**. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de São João del-Rei. São João del-Rei, p. 39. 2018.

EXAME Revista. **A hora e vez do governo 4.0**. Da Redação. Publicado em 23 de maio de 2019 05h49. Última atualização em 27 de junho de 2019 15h48. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/revista-exame/a-hora-e-vez-do-governo-4-0/>>. Acesso em 12/11/2024

GUITARRARA, Paloma. "Estônia"; Brasil Escola. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/estonia.htm>>. Acesso em 12/11/2024

IMPOSTÔMETRO. Disponível em: <https://impostometro.com.br/#google_vignette>. Acesso em 01/12/2024

PMI. **Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK®)**. 5ª. ed. (português) Atlanta/EUA: PMI, 2013. 567p.

STEINBRUCH, Fernando. **Impostômetro mede carga tributária no Brasil**. TV Câmara. 21/10/2010. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/tv/205162-impostometro-mede-carga-tributaria-no-brasil/#:~:text=A%20ONG%20Instituto%20Brasileiro%20de,na%20capital%20de%20S%C3%A3o%20Paulo.>>>. Acesso em 01/11/2024

A LEI DE COTAS APÓS UMA DÉCADA: uma análise de estratificação educacional a partir da UFABC (2010 - 2017)

Juliéverson Carvalho

RESUMO EXPANDIDO

A UFABC teve sua fundação em 26 de julho de 2005 e o Novo Exame Nacional do Ensino Médio (NOVO ENEM) foi implementado nesta universidade no processo seletivo no início de 2009. É importante ressaltar que as Políticas de Ação Afirmativa (PAA) passaram a ser implementadas no ensino superior público brasileiro no início do século XXI e a UFABC antecipou-se, em 2010, com relação às cotas raciais para o acesso via Sistema de Seleção Unificada (SISU). Nesse sentido, o presente trabalho busca compreender melhor sobre o perfil discente das (os) discentes nesta Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) entre 2010 a 2017 para abranger a questão sobre a eficácia da Lei de Cotas desde a sua adesão para o acesso. Busca-se conhecer também algumas experiências de descolonização possíveis de serem identificadas nesta IFES, que é multicampi e resulta do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), no primeiro ciclo de expansão para o interior ou fase I (2003 a 2006), respeitando-se sua vocação institucional bem como o princípio da autonomia universitária que foi parte das metas do REUNI. É importante compreender esse perfil de modo a apreciar a Lei nº 12.711 ou Lei de cotas, sancionada em 29 de agosto de 2012, no contexto da Reforma Universitária que foi ocasionada pelos programas Reuni e Expansão Fase I. Pretende-se identificar o impacto do REUNI nesta IFES mediante o recorte temporal (2010 - 2017) que parte da seguinte indagação: por quê houve um movimento de queda no grupo de estudantes ingressantes com etnia não-declarada enquanto a etnia branca teve um aumento significativo e o grupo de pretos, pardos e indígenas (PPI) pouco variou? As variáveis estão diretamente relacionadas às operações de ingresso e conclusão. Para melhor conhecer o perfil das PAA nesta universidade, busca-se conhecer o perfil discente com base nas variáveis variáveis de raça/etnia, sexo/gênero e idade. Nesta análise, foco na amostragem estratificada para a UFABC concentra-se no grupo de graduandos entre 17 a 24 anos. Sabe-se que a desigualdade de oportunidade educacional no ensino superior brasileiro deriva da estratificação ou maneira como o sistema escolar seleciona e socializa estudantes de diferentes origens sociais, no cenário educacional de expansão das matrículas no Ensino Médio bem como o aumento de vagas no ensino superior como argumentou Pereira (2015) ao apresentar perspectivas como a Teoria Liberal, onde a educação pode ser compreendida enquanto recurso de seleção, a meritocracia. A Teoria da Reprodução, por sua vez, compreende que o processo de expansão educacional é reprodutor das relações de dominação, fazendo com que as oportunidades não se efetivem. E a Teoria da Escolha Racional, que parte da indagação quanto ao modo em que indivíduos e suas respectivas famílias investem na educação como cálculo entre custos, benefícios e riscos. A UFABC ou Federal do ABC aderiu integralmente ao REUNI, cuja priorização ocorreu nos cursos de graduação presenciais, com meta de elevação gradual. A estrutura Organizacional da UFABC está distribuída em dois Campi: O Campus de Santo André e o de São Bernardo do Campo, envolvendo a Reitoria, Vice-reitoria, o Centro de Ciências Naturais e Humanas (CCNH), o Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (CECS) e o Centro de Matemática, Computação e Cognição (CEMAT). Em 21 de maio de 2014, a Ex-presidenta Dilma Rousseff (2011 - 2016) recebeu, no Palácio do Planalto em Brasília – DF, reitores de diversas IFES, contando com a participação dos ex-ministros Henrique Paim e Clélio Campolina para discutir

139

sobre a expansão na rede federal de educação superior, iniciada em 2003. Nara Ferreira (2020) fez um rastreamento a partir de utilização de base de dados bem como revisão da literatura sobre desigualdade racial e educação no Brasil, argumentando que até 2012 apenas 23 entre 59 IFES possuíam algum tipo de PAA já implementada. A autora realizou análises de correlação e regressão linear múltipla por meio de informações do Censo da Educação Superior (CES), instrumento de coleta estatística que é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com as informações do cadastro do Sistema e-MEC, mediante registros das Instituições de Ensino Superior (IES), seus cursos e locais de oferta. Em 2011, brancos não-graduandos somavam: 7.739.007 (48%) enquanto que PPI não-graduandos registrados foram: 8.179.537, dos quais: 6.730.365 (42,3%) eram pardos e 1.449.172 (9,1%) pretos e indígenas (PEREIRA, 2015). Mediante as PAA tais como o Novo ENEM (2009) e o Sistema de Seleção Unificada – SISU (2010), inúmeros estudantes tornaram-se os primeiros de suas famílias a ingressar e concluir uma graduação em determinada IFES. Em 2010 estavam matriculadas (os) em cursos de graduação, ou seja, frequentavam a faculdade um percentual de 15% de jovens entre 18 a 24 anos, sendo que a meta do Plano Nacional de Educação - PNE de 2001 ficou definida em 30% (PEREIRA, 2015). Guilherme e Rodrigues (2022) apresentaram as abordagens credencialista, cuja resposta para atuação de grupos sociais privilegiados nas estratégias de manutenção de suas posições está relacionado com a manutenção de desigualdades no período de expansão educacional, passando pela ação coletiva de grupos sociais que se valem dos recursos próprios para adaptação a possíveis transformações no sistema de credenciamento. Os modelos explicativos dessa relação entre expansão educacional e manutenção ou aprofundamento das desigualdades sociais, assumiram em comum que as diferenciações internas dos sistemas de ensino são importantes mecanismos de exclusão.

PALAVRAS-CHAVE: Descolonização; Desigualdade de Oportunidade Educacional; Lei de Cotas; Política de Ação Afirmativa (PAA); REUNI.

REFERÊNCIAS

FERREIRA, Nara Torrecilha. Desigualdade racial e educação: uma análise estatística das políticas afirmativas no ensino superior. Educação em Revista, Belo Horizonte, v.36, 2020.

PEREIRA, Orcione Aparecida Vieira. **Desigualdade de oportunidades educacionais no Brasil: o caso do ensino superior. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)**. ICH – Instituto de Ciências Humanas, Programa de Pós graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/114>. Acesso em: 09 Nov. 2021.

Desafios para a expansão do ensino médio integral técnico e profissionalizante no Brasil

Ana Jessika Sousa Braga¹⁸

RESUMO

A dissertação proposta tem como foco as políticas de educação integral e profissionalizante no Brasil. Seu objetivo geral é investigar as perspectivas e os impactos decorrentes da ampliação do ensino médio integrado e profissionalizante, com o intuito de verificar sua contribuição para a promoção de uma educação mais inclusiva. De maneira mais específica, o estudo visa a descrever a política de educação técnica profissional e de ensino integral no país, além de examinar a evolução histórica do marco legal que regula as políticas públicas de educação. Também pretende-se descrever a evolução das matrículas nessa modalidade utilizando dados de censos da educação básica, disponibilizados pelo INEP, e investigar possíveis correlações entre as localidades que avançaram na expansão desse modelo de ensino e a demanda de trabalhadores com formação técnica de nível médio.

Palavras-chave: Educação. Formação profissionalizante. Mercado de trabalho.

ABSTRACT

The proposed dissertation focuses on integral and professional education policies in Brazil. The main goal is to investigate the perspectives and impacts resulting from the expansion of integrated and vocational secondary education, with the aim of verifying its contribution to the promotion of a more inclusive education. More specifically, the study aims to describe the policy of professional technical education and comprehensive education in the country, in addition to examining the historical evolution of the legal framework that regulates public education policies. It is also intended to describe the evolution of enrollments in this modality using data from basic education censuses, made available by INEP, and investigate possible correlations between the locations that have advanced in the expansion of this teaching model and the demand for workers with secondary technical training.

142

Keywords: Education. Vocational training. Job market.

¹⁸ Mestre em Economia pela UFABC (PPGECO).

INTRODUÇÃO

O ensino de nível médio Integral e o ensino médio profissionalizante são modalidades educacionais destinadas a oferecer uma alternativa ao ensino médio regular, agregando maior qualidade educacional nesta etapa do ensino básico e proporcionando maiores oportunidades de inserção dos jovens no mercado de trabalho, medida amparada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996). Esta busca cumprir os direitos constitucionais à educação e à formação profissional, uma vez que é dever do Estado garantir o acesso e a permanência na educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete), conforme previsto no artigo 208 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A preparação para o mercado de trabalho e para o exercício da cidadania é uma das finalidades da educação básica, que abrange desde a educação infantil até o ensino médio, de acordo com a LDB.

As políticas públicas de educação tendem a ser normalmente reconhecidas pelos benefícios individuais, sendo um fator crucial na melhoria da qualidade de vida das famílias, desde o apreço pelos bens culturais até o aprimoramento das oportunidades de emprego. No entanto, essa característica não exclui os efeitos coletivos decorrentes de uma maior participação educacional, em condições de qualidade, uma vez que a educação escolar também é vista como um elemento impulsionador do desenvolvimento humano e econômico (Ximenes, 2022). Além disso, a educação profissional tende a gerar efeitos macroeconômicos positivos, como o aumento da produtividade, abrir novas possibilidades de trabalho, o estímulo à inovação e ao empreendedorismo, promover a equidade social contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável e a competitividade econômica (Mercadante, CEPAL, 2019).

Diante deste contexto, o Ministério da Educação (MEC) indicou a intenção de priorizar uma proposta pedagógica destinada a promover o ensino médio em tempo integral, com foco na formação profissionalizante em todo o país. Caso essa iniciativa seja concretizada, espera-se uma significativa expansão da oferta de vagas no ensino médio articulado à educação profissional na rede pública de ensino brasileira. Este movimento, se bem implementado, pode representar um avanço na educação básica brasileira, por conseguir integrar as habilidades do aluno, formação consistente para lidar com situações cotidianas, além de contribuir com a aquisição de competências requeridas pelo mercado de trabalho, que está em processo acelerado de transformação devido ao avanço tecnológico mundial.

Um relatório da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) publicado em 2022 identificou que no Brasil 24,4% dos jovens de 18 a 24 anos não trabalham nem estudam, assumindo o segundo lugar nesse quesito entre os 37 países pesquisados. Este estudo que pode indicar que estamos preparando mal os jovens para as mudanças no perfil

profissional e eles não estão conseguindo fazer a transição da escola para o mercado de trabalho. Diante desse cenário alarmante, torna-se evidente a importância de investir em educação profissional no Brasil.

Segundo a CEPAL, principal desafio da educação profissional e técnica reside em determinar a formação necessária para que os trabalhadores possam desempenhar suas funções no ambiente de trabalho. Isso demanda a definição de perfis profissionais e um plano de ensino capaz de traduzir as demandas do mercado para o desenvolvimento das habilidades necessárias para cada tipo de emprego. Esses perfis profissionais devem ser acompanhados por um currículo que ofereça uma base flexível, adaptável às rápidas mudanças tecnológicas em andamento (Mercadante, CEPAL, 2019).

A contribuição que a presente proposta de pesquisa pretende estabelecer ao debate é a de apresentar um panorama amplo, estabelecendo como questão investigativa a pergunta: Quais os desafios e oportunidades da expansão do ensino técnico integral no Brasil?

A hipótese previamente estabelecida é de que a demanda por trabalhadores de ensino médio é um incentivo para cursar o ensino técnico, mas também pode ser um desafio uma vez que a dinâmica do mercado de trabalho pode ser afetada por diversos fatores não diretamente relacionados à reforma do ensino médio.

A resposta à pergunta problema condiciona os seguintes objetivos. O objetivo geral é descrever a evolução do ensino técnico e integral do Brasil buscando identificar os desafios para a sua expansão, além de identificar se essas políticas têm sido suficientes para melhorar o desempenho educacional dos alunos. Os objetivos específicos incluem descrever a legislação que permitiu o ensino técnico integral, identificar experiências similares em outros países ou que enfrentem ou tenham enfrentado desafios equivalentes aos do Brasil em educação e inserção de jovens no mercado de trabalho.

O principal procedimento adotado consiste na revisão bibliográfica e documental de marcos legais que mostram a evolução da regulação de políticas públicas relacionadas a educação e que impactaram de alguma forma à implementação do ensino médio Integral e profissionalizante. No que se refere a análise das diretrizes da política que regulam a expansão do ensino médio integral e profissionalizantes, será feita a análise do Resolução CNE/CP N° 1, de 2021. Quanto aos dados, serão utilizados os Censos da Educação básica dos últimos 4 anos, 2020, 2021, 2022 e 2023, disponibilizados pelo INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, para estabelecer o perfil da população escolar e da estrutura escolar.

A pesquisa também recorre à análise do emprego formal da RAIS – Relatório Anual de Informações sociais, disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego brasileiro.

Procura-se também descrever possíveis relações entre o ensino técnico e emprego de jovens em relatórios de análise de políticas educacionais fornecidos por instituições como a OCDE, buscando fazer comparativos entre países. Para análise do Brasil, os dados de emprego formal de jovens que cursaram ensino técnico obtidos na RAIS serão confrontados com dados de matrículas no ensino médio em diferentes anos.

O texto aqui apresentado consiste em uma seção que servirá de base para a dissertação, a qual será posteriormente formatada na forma de um artigo. A primeira seção aqui apresentada aborda a "Política de Ensino Médio Integral e Técnico no Brasil", dividida em sete subseções, estando a sétima incompleta. Já a segunda seção, ainda não elaborada, é dedicada à descrição e análise dos dados educacionais e do mercado de trabalho. Ao final, as considerações finais destacam os próximos passos da pesquisa e apresentam o cronograma de execução.

1. POLÍTICA DE ENSINO MÉDIO PROFISSIONALIZANTE NO BRASIL

Esta seção tem como objetivo realizar uma descrição dos marcos jurídicos que moldam o ensino médio integral e técnico no país. Apresentam-se os eixos argumentativos no próximo parágrafo e a primeira subseção indica os procedimentos específicos planejados para a seção. Na sequência, as demais 6 subseções são apresentadas, mas serão adensadas pela revisão crítica. Isto posto, a seção inicia com uma exposição histórica dos principais marcos legais relacionados à educação, destacando sua evolução ao longo do tempo e seu impacto no desenvolvimento do ensino médio integral e técnico. A partir dessa contextualização histórica, a seção aborda a política educacional atual voltada para o ensino médio integral e técnico, destacando as iniciativas implementadas e os desafios enfrentados. Serão discutidos os programas e políticas governamentais que visam promover a expansão e melhoria do ensino médio integral e técnico no Brasil, bem como o cenário atual desse segmento educacional, incluindo conquistas, avanços e áreas que necessitam de maior atenção. A análise será embasada em dados e pesquisas bibliográficas recentes, oferecendo uma visão abrangente e atualizada sobre o tema, com o intuito de contribuir para o debate e formulação de políticas educacionais mais eficazes e inclusivas para o ensino médio integral e técnico no país.

145

1.1 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA PARA A SEÇÃO

Para o adensamento da reflexão proposta para a seção, a pesquisa busca reunir dados relevantes sobre a legislação nacional e as normas relacionadas à Educação Profissional e

Tecnológica (EPT) e ao ensino médio nas últimas décadas. Utilizam-se fontes secundárias, incluindo documentos oficiais do governo, legislação educacional e estudos acadêmicos relevantes. Essa etapa permite uma compreensão abrangente do contexto legal e normativo que influencia a integração entre ensino médio e EPT no Brasil.

Busca-se sistematizar análise das contribuições de pesquisadores da educação profissional e tecnológica. Iniciando por autores como Mariano, Arraes (2018) e Severnini e Orellano (2010), que oferecem percepções valiosas sobre os impactos observados do ensino médio e EPT no desempenho acadêmico e transição dos jovens da escola para o mercado de trabalho. A revisão crítica dos artigos desses autores, busca destacar conceitos-chave, perspectivas relevantes para a investigação acerca da inserção dos jovens no mercado de trabalho e principais resultados encontrados.

Na revisão bibliográfica proposta para a seção procura-se identificar os resultados obtidos por outros pesquisadores quando investigam os efeitos do ensino médio integral sobre o desempenho. A presente pesquisa, porém, não busca estimar efeitos e sim compreender os principais elementos que caracterizam a experiência brasileira.

Por fim, a seção inclui também dados da evolução das matrículas de estudantes no ensino profissional de nível médio a partir de dados históricos do Censos da Educação disponibilizados pelo INEP e com caracterização dos estudantes e da estrutura escolar técnica em 2023, disponíveis no suplemento de cursos técnico no Censo da Educação Básica.

146

1.2 A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: RUMO À EDUCAÇÃO INTEGRAL E AO ENSINO PROFISSIONALIZANTE DE NÍVEL MÉDIO

A evolução educacional no Brasil é marcada por um fenômeno caracterizado a judicialização da educação, que se refere à intervenção do Poder Judiciário em assuntos educacionais para garantir a proteção desse direito, inclusive para assegurar o cumprimento das responsabilidades constitucionais do Ministério Público e outras entidades autorizadas (Cury; Ferreira, 2008). Este fenômeno pode ser compreendido como uma resposta do sistema judiciário a demandas sociais por acesso à educação de qualidade e pela garantia dos direitos educacionais básico por meio do Estado. Desde intervenções judiciais relacionadas ao currículo e à avaliação escolar até ações que visam assegurar condições essenciais para o exercício do direito à educação, como a garantia de vagas, transporte, insumos e financiamento, a judicialização da educação reflete uma convergência de fatores. Assim, contatou-se ao longo dos últimos anos uma tradução de demandas sociais e medidas administrativas da política educacional em normas jurídicas, como destacado por Ximenes (2014). Dito isso, descreve-se a evolução dos marcos

legais que norteiam a oferta educacional no Brasil e que influencia a oferta de ensino médio integral e técnico profissionalizante no país.

O ponto de partida nessa jornada histórica em direção à garantia do direito à educação básica gratuita e de qualidade é a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nela, o Artigo 208 estabeleceu os princípios essenciais do compromisso do Estado com a educação. Desde então, o Brasil se comprometeu a proporcionar educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, assegurando sua oferta sem custos para todos aqueles que não a possuem na idade apropriada. Além disso, a Constituição previu a expansão progressiva do ensino médio gratuito, a prestação de serviços educacionais especializados para pessoas com deficiência, preferencialmente dentro do sistema regular de ensino, o acesso aos mais elevados níveis de ensino, pesquisa e expressão artística, de acordo com a capacidade de cada indivíduo, e a disponibilidade de ensino regular noturno adaptado às circunstâncias dos alunos. Esses princípios fundamentais estabelecem as bases de uma educação inclusiva e de excelência, visando oferecer oportunidades educacionais equalitárias a todos os brasileiros.

O marco legal estabelecido pela Constituição de 1988 foi complementado e consolidado pela promulgação da Lei 9.394, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996. Além de ratificar os princípios fundamentais previstos na Constituição, a LDB desempenhou um papel crucial ao regulamentar a educação escolar no país. Ao destacar a importância do ensino em instituições próprias e ao estabelecer bases sólidas para a organização curricular e pedagógica das escolas brasileiras, a LDB tornou-se um guia fundamental para o sistema educacional. Entre os principais pontos abordados pela LDB estão a definição das competências e atribuições dos diferentes níveis de ensino, a valorização dos profissionais da educação, a garantia da gestão democrática das escolas, a promoção da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, e a orientação para a formação integral dos estudantes, contemplando aspectos físicos, emocionais, intelectuais e sociais. Com isso, a LDB estabeleceu diretrizes claras para a educação brasileira, buscando garantir uma educação de qualidade, inclusiva e voltada para o desenvolvimento pleno dos indivíduos e da sociedade como um todo.

Em 2008, outro passo importante rumo à diversificação e à qualidade da educação foi dado com a promulgação da Lei 11.892. Esta legislação foi responsável pela criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, bem como dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Essa medida tinha como objetivo promover a ampliação significativa do acesso à formação técnica e profissionalizante de qualidade em todo o Brasil, integrando formação básica e habilidades técnicas necessárias que preparasse os estudantes para os desafios do mercado de trabalho e para o avanço da ciência e tecnologia.

A promulgação da Lei 14.113 em 2007 (atualizada em 2020) regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Este fundo desempenha um papel crucial ao garantir recursos financeiros destinados à educação básica em todo o país. Um dos principais pontos dessa lei é a garantia de um financiamento adequado para a educação, assegurando que os recursos sejam destinados de forma equitativa e suficiente para atender às necessidades das escolas e dos alunos em todas as regiões do Brasil. O FUNDEB é composto por recursos provenientes de diferentes fontes, como a arrecadação de impostos estaduais e municipais, além de complementações da União. Esses recursos são distribuídos de acordo com critérios estabelecidos em lei, levando em consideração o número de alunos matriculados e a complexidade do ensino em cada região. Essa distribuição equitativa dos recursos contribui para reduzir as desigualdades educacionais entre os diferentes municípios e estados brasileiros.

Além de garantir o financiamento adequado para a educação básica, o FUNDEB também promove a valorização dos profissionais da educação, destinando uma parte dos recursos para o pagamento de salários e benefícios dos professores e demais profissionais que atuam nas escolas. Isso é fundamental para atrair e manter profissionais qualificados na educação, além de reconhecer a importância do trabalho realizado por esses profissionais na formação das futuras gerações. Outro aspecto relevante do FUNDEB é a sua contribuição para a melhoria da qualidade do ensino. Os recursos provenientes desse fundo podem ser utilizados para diversos fins, como a compra de materiais didáticos, a realização de obras de infraestrutura nas escolas, a implementação de programas educacionais e o investimento em formação continuada para os professores. Dessa forma, o FUNDEB desempenha um papel fundamental na promoção de uma educação de qualidade e na garantia do direito à educação para todos os brasileiros.

A promulgação, em 2017, da Lei nº 13.415/2017, que modificou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, representa um marco significativo no cenário educacional do Brasil. Essa legislação trouxe consigo alterações substanciais na estrutura do ensino médio, aumentando o tempo mínimo de estudo dos alunos na escola de 800 para 1.000 horas anuais até 2022. Além disso, estabeleceu uma nova abordagem curricular mais flexível, que integra a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e oferece aos estudantes múltiplos caminhos formativos para sua escolha.

Essa medida visa ampliar as oportunidades para a expansão do ensino técnico dentro do ensino médio e uma maior conexão com o mercado e as empresas, permitindo a integração da educação profissional nas escolas que oferecem o ensino médio tradicional como um itinerário formativo. Contudo, as alterações no currículo foram alvo de críticas por parte de várias entidades estudantis e professores, uma vez que, na prática não cumpri alguns de seus objetivos,

entre eles o maior envolvimento do aluno nos estudos e a liberdade de escolhas alinhadas com objetivos de carreira e aptidão individual. O Novo Ensino Médio (NEM) encontrou na prática uma dura realidade com baixo investimento em sua implementação e estrutura precária das escolas públicas. Para Caras o equívoco na elaboração do novo ensino médio não se restringe à execução, mas também à concepção do projeto. No âmbito das políticas públicas, a concepção do projeto influencia diretamente sua implementação, e vice-versa (CARA, 2024).

Assim como o NEM, o ensino técnico pode ser incorporado nas próprias escolas de ensino médio, com algumas adaptações necessárias. Além disso, pode ser implementado em parceria com instituições especializadas em educação profissional, seja de forma integrada ao ensino médio ou como um curso subsequente (BRASIL, 1996). O ensino técnico é uma formação abrangente e integrada, que proporciona tanto conhecimentos acadêmicos quanto competências gerais para o mercado de trabalho, além de habilidades específicas para determinadas profissões.

Em 2018, temos a Portaria 331, de que instituiu o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que é um reflexo do compromisso do Brasil em promover uma educação de qualidade e alinhada com os princípios estabelecidos na legislação educacional vigente. A BNCC é uma ferramenta fundamental que define os conhecimentos, competências e habilidades essenciais que todos os alunos devem adquirir ao longo da educação básica, destacando competências gerais, habilidades e conhecimentos fundamentais para os estudantes em áreas como Linguagens, Matemática, Ciências Humanas e Naturais. Além disso, promove a integração curricular e valoriza a educação integral, reconhecendo a diversidade e garantindo flexibilidade para adaptações locais. Essa abordagem oferecerá uma formação mais abrangente e significativa, preparando os alunos não apenas para o mercado de trabalho, mas também para uma participação ativa na sociedade contemporânea.

A Resolução CNE/CP N° 1, de 2021, complementa essa trajetória ao estabelecer as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica, que é um dos principais objetos dessa pesquisa. Essas diretrizes visam orientar os sistemas de ensino e as instituições públicas e privadas na organização, planejamento, desenvolvimento e avaliação da Educação Profissional e Tecnológica, tanto presencial quanto a distância. A modalidade educacional é concebida como integrada às demais modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência, da cultura e da tecnologia, sendo organizada por eixos tecnológicos e em consonância com a estrutura sócio-ocupacional do trabalho e as exigências da formação profissional nos diferentes níveis de desenvolvimento. Os princípios norteadores incluem a articulação com o setor produtivo, o respeito ao pluralismo de ideias, a centralidade do trabalho como princípio educativo, entre outros aspectos que visam garantir uma formação profissional

de qualidade e atualizada. Essas diretrizes, assim como a BNCC, reafirmam o compromisso do país com uma educação que atenda às demandas da sociedade e do mercado de trabalho, preparando os cidadãos para os desafios do século XXI.

Como forma de planejamento estratégico de curto prazo, a Lei 14.802/24, estabeleceu o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027, visando orientar os investimentos públicos nos próximos anos. Esse plano reafirma o compromisso do Estado brasileiro com a melhoria contínua de áreas fundamentais para o desenvolvimento do país. O Plano Plurianual (PPA) direciona as escolhas do governo, traduzindo-as em programas e orçamento para os próximos quatro anos. Um dos eixos prioritários do PPA é o desenvolvimento social e a garantia de direitos, onde se destaca a meta de ampliar a qualidade dos ensinos médio, técnico e superior, preparando os cidadãos para os desafios profissionais e éticos em um mundo em constante transformação tecnológica e ainda a promoção do acesso equitativo à educação de qualidade em todo o território nacional.

O PPA estabeleceu metas específicas de indicadores para o período de 2024 a 2027, incluindo a melhoria da nota do Ideb no Ensino Médio, a ampliação da proporção da população de 15 a 17 anos frequentando escola ou com ensino médio concluído, e a expansão da razão entre o número de matrículas na educação profissional técnica de nível médio e o número de matrículas no ensino médio ou profissional. Em suma, as leis educacionais promulgadas ao longo das últimas décadas refletem um compromisso progressivo do Brasil com a construção de um sistema educacional inclusivo, equitativo e de qualidade para todos os cidadãos.

150

Para alcançar esse objetivo, o PPA estabelece metas específicas de indicadores para o período de 2024 a 2027:

- Melhorar a nota do Ideb no Ensino Médio de 4,2 (2021) para 5,2 (2027);
- A proporção da população de 15 a 17 anos, frequentando escola ou com ensino médio concluído, deverá crescer de 78,54% (2021) para 92,25% (2027);
- Expandir a razão entre o número de matrículas na educação profissional técnica de nível médio e o número de matrículas no ensino médio ou profissional de 16,99% (2021) para 24,57% (2027).

O desafio futuro reside na efetivação dessas políticas e na garantia de que os direitos educacionais consagrados em lei sejam plenamente realizados em benefício de toda a sociedade brasileira.

Em síntese, as leis educacionais promulgadas ao longo das últimas décadas refletem um compromisso progressivo do Brasil com a construção de um sistema educacional inclusivo, equitativo e de qualidade para todos os cidadãos. O desafio futuro reside na efetivação dessas

políticas e na garantia de que os direitos educacionais consagrados em lei sejam plenamente realizados em benefício de toda a sociedade brasileira.

Quadro 1 – Evolução histórica dos Instrumentos jurídicos na educação básica que impactaram o ensino médio integral e técnico profissionalizante.

Marco Jurídico	Ano	Objeto da Lei
Constituição da República do Brasil	1988 (última modificação 2022)	Art. 208. O dever do Estado com a educação será cumprido garantindo: I- o ensino básico obrigatório e gratuito dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, inclusive a sua oferta gratuita para todas as pessoas que não tenham acesso a ele. na idade certa; II- universalização progressiva do ensino médio gratuito; III- atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV- educação infantil, em creche e pré-escola, para meninos e meninas até 5 (cinco) anos; V- acesso aos mais elevados níveis de ensino, pesquisa e criação artística, de acordo com a capacidade de cada pessoa; VI- oferta de ensino regular noturno, adequado às condições do aluno.
Lei 9.394. Diretrizes e Bases da Educação Nacional	1996 (última modificação 2019)	Regular a educação escolar, que se desenvolve predominantemente através do ensino em instituições próprias.
Portaria 331. Programa de Apoio à Implantação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC)	2018	Instituir o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular – ProBNCC, visando apoiar a Unidade da Federação, por meio das Secretarias Estaduais e Distritais de Educação, e Secretarias Municipais de Educação, no processo de revisão ou elaboração e implementação de suas. planos de estudos alinhados à BNCC
Lei 11.892	2008	Criar a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
Marco Jurídico	Ano	Objeto da Lei

Lei 14.113 Regulamento do FUNDEB	2007 (última modificação 2020)	Regulamentar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)
Lei 13.415 – Novo Ensino Médio	2017	Alterou a estrutura do ensino médio no Brasil, aumentando o tempo mínimo de estudo dos alunos para 1.000 horas anuais até 2022 e introduzindo uma nova organização curricular flexível, que inclui a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e itinerários formativos.
RESOLUÇÃO CNE/CP Nº 1, DE 5 DE JANEIRO DE 2021	2021	Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica. Revoga: Resolução CNE/CEB nº 6, de 20 de setembro de 2012.
Lei 14.802/24 Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027	2024	Estabelecer o Plano Plurianual da União para o período 2024 a 2027 (PPA 2024-2027), em conformidade com o disposto na Constituição;

1.2 DESEMPENHO E CAPACIDADES TÉCNICAS DOS JOVENS BRASILEIROS NO CENÁRIO INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PISA

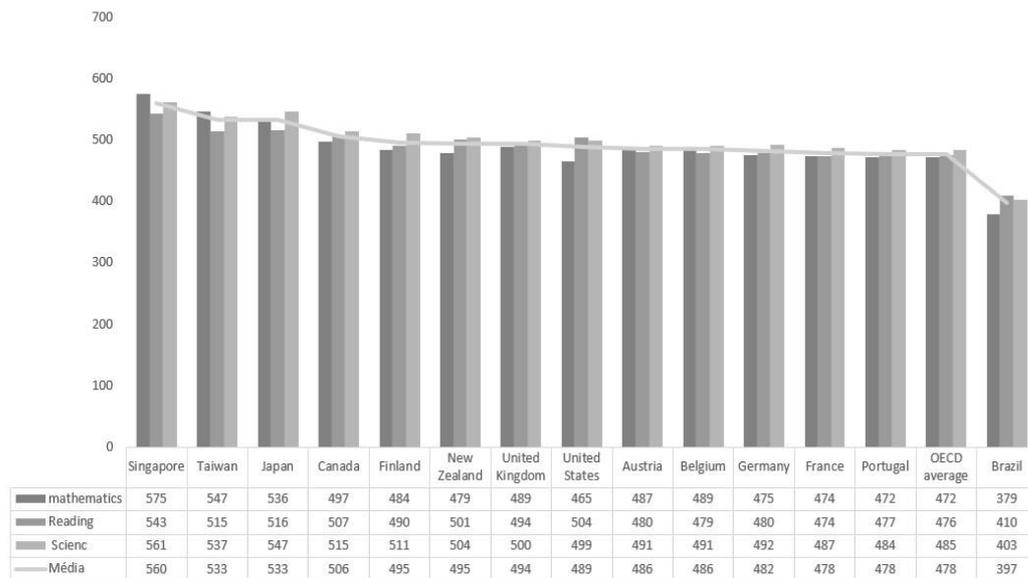
O Brasil tem demonstrado um interesse significativo em melhorar seu desempenho educacional, reconhecendo a importância fundamental da educação para o desenvolvimento econômico, social e cultural do país. Investir na qualidade da educação é essencial para capacitar os cidadãos, promover a igualdade de oportunidades e impulsionar a inovação e o progresso em diversas áreas. No entanto, os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) indicam que o desempenho educacional do Brasil ainda não está evoluindo em um nível satisfatório, com pontuações consistentemente mais baixas do que muitos outros países participantes. Isso ressalta a urgência de implementar reformas educacionais abrangentes, incluindo investimentos em infraestrutura escolar, capacitação de professores, revisão de currículos e políticas que incentivem a participação dos alunos e melhorem a qualidade do ensino. O compromisso com a melhoria da educação é crucial para garantir um futuro próspero e competitivo para o Brasil e para promover o bem-estar de sua população.

O PISA é uma iniciativa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que visa avaliar o desempenho dos estudantes de 15 anos em diversos países do mundo. Essa faixa etária equivale, no contexto brasileiro, aos alunos nos primeiros anos do ensino médio, considerando a série correspondente, independentemente de fatores como repetência ou abandono ao longo da trajetória escolar. Essa avaliação nos permite intuir sobre a preparação dos estudantes brasileiros para enfrentar desafios cotidianos e, no futuro, ingressar no mercado de trabalho.

O PISA avalia três áreas principais: Matemática, Leitura e Ciências. Os participantes da pesquisa são selecionados por amostragem probabilística e representam uma amostra significativa da população estudantil de cada país participante. As avaliações do PISA são realizadas a cada três anos e fornecem *insights* valiosos sobre o sistema educacional de cada país, além de permitir comparações internacionais. Os dados mais recentes do PISA, referentes ao ano de 2022, é possível observar que Singapura obteve as melhores notas em todas as áreas avaliadas, com uma média geral de 560 pontos. Taiwan, Japão e Coreia do Sul também apresentaram resultados notáveis, com médias acima de 520 pontos. Comparando com o Brasil, é evidente uma disparidade significativa, já que o Brasil obteve pontuações substancialmente mais baixas em todas as áreas, com uma média geral de 397 pontos. Além disso, as médias dos países participantes da OCDE são consistentemente mais altas do que a média brasileira, destacando a diferença no desempenho educacional entre o Brasil e os países mais desenvolvidos. Esses dados ressaltam a importância de investimentos contínuos na melhoria da qualidade da educação no Brasil, buscando reduzir essa lacuna em relação aos países com melhor desempenho no PISA.

153

Figura 1.1: Nota dos países com médias acima da média geral da OCDE no PISA 2022.



Fonte:

OCDE

Figura 1.2: Mapa de distribuição dos países por média geral no PISA 2022.

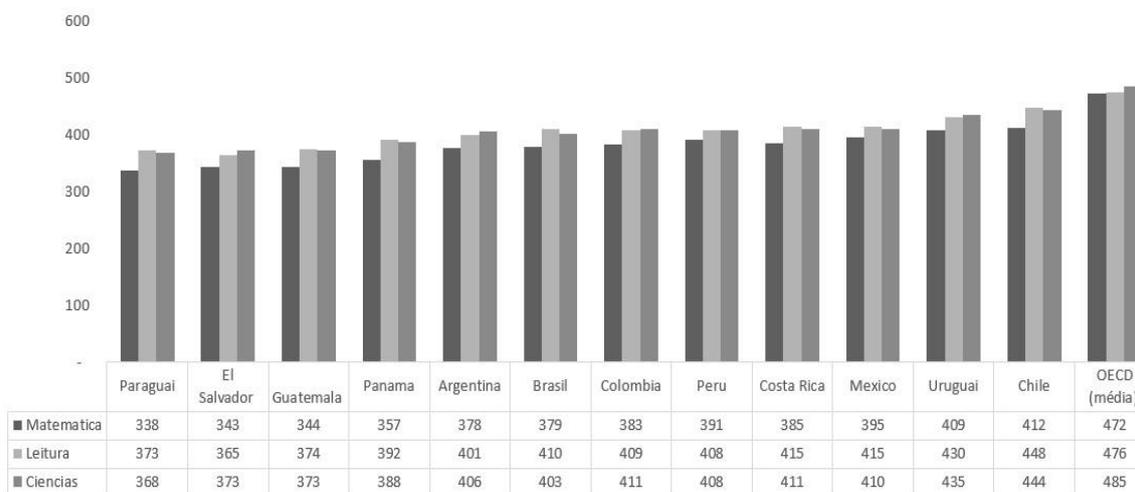


Fonte: OCDE

Em relação aos países vizinhos da América do Sul e América Central, a situação educacional do Brasil mostra algumas variações e semelhanças. Enquanto o Brasil tem uma posição intermediária em termos de desempenho acadêmico, com uma média de 379 pontos em Matemática, 410 em Leitura e 403 em Ciências, outros países da região demonstram resultados diversos. Entre os que apresentaram desempenho inferior ao Brasil estão países como Paraguai, El Salvador e Guatemala têm pontuações mais baixas em todas as três áreas avaliadas, com médias gerais abaixo de 370 pontos no PISA. Isso sugere desafios significativos no sistema

educacional desses países, que podem estar relacionados as questões de acesso, qualidade do ensino e recursos educacionais. Em contraste, países como Uruguai, Chile, Argentina e Peru têm desempenho relativamente melhor em comparação com o Brasil. Por exemplo, o Uruguai tem pontuações consistentemente mais altas em todas as três áreas, com uma média geral de 425 pontos, enquanto o Chile lidera a região com uma média de 434 pontos. Este último, apesar de se sobressair melhor em relação aos países da região, também ainda está abaixo da média dos países avaliados pela OCDE.

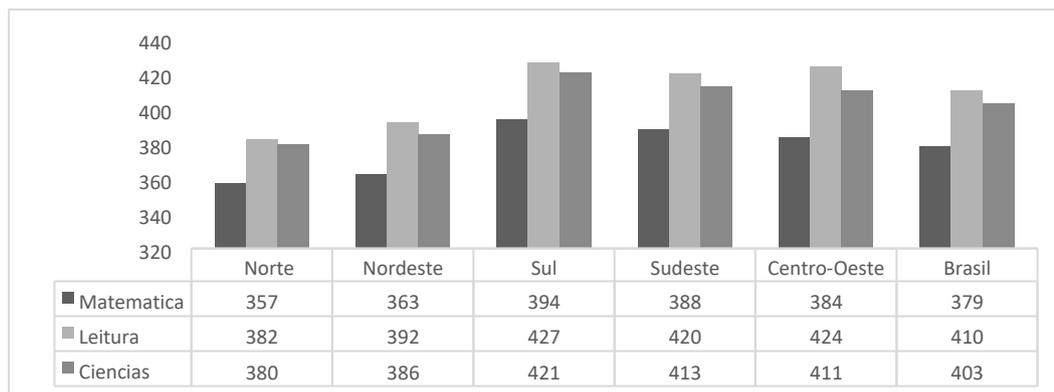
Figura 1.3: Notas dos países da América Latina no Pisa 2022



Fonte: OCDE

Observando as pontuações do PISA por região, podemos destacar que o desempenho varia significativamente em todo o país. O Sul e o Sudeste demonstram um desempenho mais forte, com pontuações notavelmente mais altas em todas as áreas avaliadas. O Sul lidera com uma média de 394 pontos em Matemática, 427 em Leitura e 421 em Ciências, enquanto o Sudeste segue de perto, com médias de 388, 420 e 413 pontos, respectivamente. O Nordeste, embora ainda abaixo das regiões Sul e Sudeste, também apresenta resultados relativamente sólidos, com médias de 363 pontos em Matemática, 392 em Leitura e 386 em Ciências. Esses números indicam uma tendência positiva e sugerem esforços para melhorar o desempenho educacional na região. As regiões Norte e Centro-Oeste, por sua vez, mostram um desempenho um pouco abaixo da média nacional em algumas áreas, com médias variando entre 357 e 384 pontos em Matemática, 382 e 424 em Leitura, e 380 e 411 em Ciências.

Figura 1.4: Notas do Brasil no Pisa 2022, por região geográfica.



Fonte: OCDE

Esses dados destacam a importância de políticas educacionais eficazes e investimentos contínuos no Brasil e em toda a região para garantir que todos os estudantes tenham acesso a uma educação de qualidade e que o potencial educacional seja plenamente realizado. Observando os dados, percebemos que o desempenho educacional varia entre as regiões do Brasil. Enquanto o Sul e o Sudeste tendem a ter pontuações mais altas, o Nordeste também apresenta resultados relativamente sólidos, embora abaixo das médias das regiões Sul e Sudeste. Por outro lado, as regiões Norte e Centro-Oeste mostram um desempenho um pouco abaixo da média nacional em algumas áreas. Essa diversidade de desempenho reflete desafios estruturais e socioeconômicos distintos enfrentados por cada região. O Nordeste, por exemplo, historicamente enfrenta questões como pobreza, acesso limitado à educação de qualidade e infraestrutura inadequada.

156

No entanto, é importante notar que, apesar das variações regionais, o Brasil como um todo ainda enfrenta desafios significativos em relação ao desempenho educacional quando comparado a outros países da região e às médias da OCDE. Esses desafios destacam a necessidade de políticas educacionais mais eficazes e investimentos contínuos em todas as regiões do país para garantir que todos os estudantes tenham acesso a uma educação de qualidade.

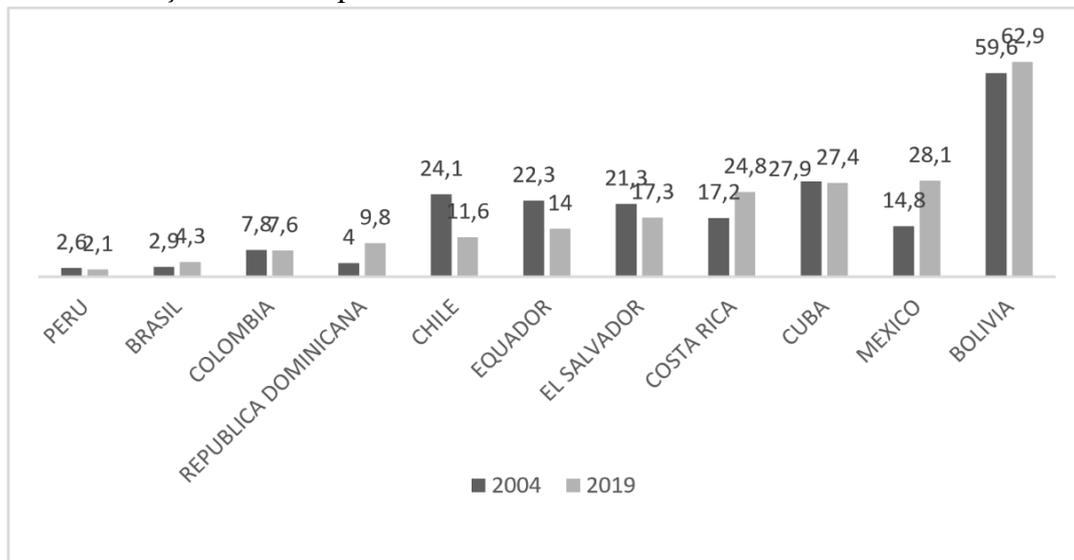
1.4 EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA E FORMAÇÃO TÉCNICA E PROFISSIONAL COMPARADO A OUTROS PAISES

O Sistema de Informações de Tendências Educacionais na América Latina (SITEAL), uma iniciativa do IPE UNESCO, visa promover um entendimento aprofundado dos sistemas educacionais na região. Por meio da análise das políticas educacionais adotadas pelos Estados,

das interações entre dinâmicas sociais e educacionais, e das tendências em nível nacional e regional, busca-se embasar a tomada de decisões com base em evidências. Este esforço é fundamental para garantir o acesso universal à educação. O SITEAL apresenta não apenas indicadores-chave sobre a cobertura da Educação e Formação Técnica e Profissional (EFTP) na América Latina e no Caribe, mas também destaca o arcabouço legal e os programas de incentivo em vigor.

A figura 1.5 exibe a evolução da proporção de estudantes da educação secundária matriculados em programas de formação técnica e profissional em vários países entre 2004 e 2019. Destacam-se aumentos significativos em países como Bolívia e México, onde a proporção de matrículas nesses programas cresceu de 59,6% para 62,9% e de 14,8% para 28,1%, respectivamente. Por outro lado, Chile e Equador experimentaram diminuições nesse indicador, caindo de 24,1% para 11,6% e de 22,3% para 14%, respectivamente. O Brasil registrou um aumento, passando de 2,9% em 2004 para 4,3% em 2019, possivelmente refletindo políticas governamentais direcionadas à expansão da educação técnica e profissionalizante. Esses dados sugerem uma tendência crescimento e valorização da educação técnica como meio de preparar os jovens para o mercado de trabalho e impulsionar o desenvolvimento econômico e social em toda a América Latina.

FIGURA 1.5: Evolução da proporção de estudantes da educação secundária matriculados em programas de formação técnica e profissional de 2004 e 2019.



Fonte: Unesco

1.5. EXPANSÃO DO ENSINO MÉDIO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICO NO BRASIL

A Educação Profissional Técnica de Nível Médio é uma modalidade voltada para a formação dos cidadãos e para o desenvolvimento socioeconômico do país. Este tipo de educação abrange diferentes aspectos, desde a habilitação profissional técnica até a

especialização profissional técnica, proporcionando uma formação mais abrangente e direcionada para o mercado de trabalho. O Artigo 15 da Resolução CNE/CP N° 1, de 2021 delinea claramente os três aspectos principais dessa modalidade: habilitação profissional técnica, qualificação profissional técnica e especialização profissional técnica.

A habilitação profissional técnica se relaciona diretamente com o curso técnico, desenvolvendo competências profissionais de nível tático e específico relacionadas às áreas tecnológicas identificadas nos respectivos eixos tecnológicos. Esses cursos técnicos são estruturados de acordo com os princípios educativos e as demandas do mercado de trabalho, visando preparar os estudantes para atuarem de forma competente em suas áreas de atuação.

Já a qualificação profissional técnica é uma etapa com terminalidade de curso técnico, oferecendo oportunidades de formação para aqueles que desejam adquirir conhecimentos específicos em determinada área profissional. Esse tipo de qualificação é articulado com o itinerário da formação técnica e profissional do Ensino Médio, conforme estabelecido pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.

A especialização profissional técnica, por sua vez, é voltada para a formação continuada dos profissionais, possibilitando o aprofundamento de conhecimentos e habilidades específicas em suas áreas de atuação. Esses cursos de especialização são oferecidos por instituições de ensino devidamente credenciadas e vinculadas a cursos técnicos correspondentes autorizados.

A Resolução CNE/CP N° 1 define ainda as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica, estabelecendo princípios norteadores e direcionamentos fundamentais para essa modalidade educacional. Segundo a resolução, as diretrizes curriculares têm como objetivo orientar os sistemas de ensino e as instituições públicas e privadas na organização, planejamento, desenvolvimento e avaliação da Educação Profissional e Tecnológica, tanto presencial quanto a distância. Essa modalidade educacional é concebida como integrada às demais modalidades de educação, bem como às dimensões do trabalho, da ciência, da cultura e da tecnologia, sendo organizada por eixos tecnológicos e em consonância com a estrutura sócio-ocupacional do trabalho e as exigências da formação profissional nos diferentes níveis de desenvolvimento.

Os princípios norteadores dessa educação incluem a articulação com o setor produtivo, o respeito ao pluralismo de ideias, a centralidade do trabalho como princípio educativo, o estímulo à pesquisa, a interdisciplinaridade, a contextualização, a flexibilização, a inclusão de pessoas com deficiência e em situação de privação de liberdade, o reconhecimento das identidades de gênero e étnico-raciais, a autonomia das instituições educacionais na elaboração de seus projetos pedagógicos, o fortalecimento da colaboração entre os ofertantes de Educação Profissional e Tecnológica, e a promoção da inovação em todas as suas vertentes. Essas

diretrizes visam garantir uma formação profissional de qualidade, atualizada, diversificada e alinhada às demandas do mercado de trabalho e da sociedade contemporânea.

A organização dos cursos técnicos e profissionais no Brasil inclui uma variedade de modalidades, estruturadas para atender às diferentes características e necessidades dos estudantes. Essas modalidades buscam proporcionar oportunidades de formação alinhadas ao contexto local e às demandas do mercado de trabalho. A seguir, detalham-se as principais modalidades, incluindo a formação técnica e outras formas de organização do ensino profissionalizante:

i) Modalidade subsequente: Destinada a estudantes que já concluíram o Ensino Médio, essa modalidade oferece formação técnica específica, permitindo a inserção no mercado de trabalho com qualificação adicional. Os cursos têm duração média de 1 a 2 anos e são ofertados por instituições públicas e privadas.

ii) Modalidade integrada (nível médio): Voltada a jovens que ingressam no Ensino Médio, essa modalidade combina, em um único curso, a formação geral do Ensino Médio com uma habilitação técnica profissional. Realizada em matrícula única, tem duração aproximada de 3 anos.

iii) Modalidade concomitante (nível médio): Essa modalidade permite que estudantes que estão cursando o Ensino Médio realizem simultaneamente uma formação técnica em outra instituição ou unidade de ensino. As matrículas são feitas separadamente, garantindo flexibilidade para o estudante organizar seus horários.

iv) Modalidade FIC (Formação Inicial e Continuada): Com cursos de curta duração, essa modalidade é destinada à qualificação inicial ou requalificação de trabalhadores. É aberta a jovens e adultos que buscam aprimorar ou adquirir habilidades específicas para inserção ou avanço no mercado de trabalho.

v) Modalidade EJA (nível médio): Direcionada a jovens e adultos que não completaram o Ensino Médio na idade regular, esta modalidade visa à conclusão dessa etapa de ensino, podendo incluir conteúdos técnicos profissionais. Geralmente, é oferecida em horários flexíveis para atender ao público-alvo.

vi) Modalidade Normal/Magistério (nível médio): Essa modalidade é destinada à formação de professores para atuar na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Ela combina formação geral e pedagógica, habilitando o estudante para a docência em um curso integrado ao Ensino Médio ou em formato subsequente.

Quadro 2: Modalidades de Ensino Profissional e suas principais características

Modalidade	Descrição	Público-alvo	Características Principais
------------	-----------	--------------	----------------------------

			Foco na formação técnica específica para o mercado de trabalho; duração média de 1 a 2 anos; geralmente oferecidos por instituições públicas e privadas de educação profissional.
Subsequente	Cursos técnicos realizados após a conclusão do ensino médio.	Estudantes que já concluíram o ensino médio.	
Integrada (Nível Médio)	Formação que combina o ensino médio regular com a formação técnica profissional, em um único curso.	Jovens ingressando no ensino médio e que desejam obter qualificação técnica simultaneamente.	Ensino unificado, proporcionando formação geral e técnica; duração média de 3 anos; atrai estudantes que buscam qualificação técnica alinhada ao ensino médio tradicional.
Concomitante (Nível Médio)	Cursos técnicos realizados paralelamente ao ensino médio, mas em instituições diferentes.	Estudantes matriculados no ensino médio regular em uma escola e em um curso técnico em outra instituição.	Possibilita a realização simultânea do ensino médio e da formação técnica; exige organização do estudante para conciliar horários; foco na complementaridade entre formação acadêmica e profissional.
FIC (Formação Inicial e Continuada)	Cursos de curta duração voltados à qualificação profissional inicial ou à requalificação de trabalhadores.	Jovens e adultos que desejam adquirir ou aprimorar habilidades específicas para o mercado de trabalho.	Duração variável (geralmente de semanas a meses); flexibilidade no formato (presencial ou remoto); abrange diversos setores do mercado; atrativo para trabalhadores que buscam requalificação ou inserção rápida no mercado.
EJA (Nível Médio)	Educação voltada para jovens e adultos que não concluíram o ensino médio na idade regular, com possibilidade de integrar conteúdos técnicos profissionais.	Jovens e adultos fora da idade escolar regular que desejam completar o ensino médio.	Geralmente oferecida em horários flexíveis para atender às necessidades de trabalhadores e pais de família; promove a inclusão social e educacional; apresenta desafios de retenção devido ao perfil diversificado dos estudantes.
Modalidade	Descrição	Público-alvo	Características Principais

<p>Ensino Médio - Modalidade Normal/Magistério</p>	<p>Formação para professores destinada à docência na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental.</p>	<p>Estudantes que desejam atuar como professores em turmas de Educação Infantil e ensino fundamental.</p>	<p>Integra formação pedagógica e ensino médio regular; pode ser oferecida como curso técnico integrado ou subsequente; habilita para o exercício do magistério, especialmente em regiões com maior demanda por professores.</p>
--	---	---	---

De acordo com a Resolução CNE/CP N° 1 a estruturação dos cursos técnicos deve considerar uma série de aspectos, tais como a base tecnológica, os elementos das áreas tecnológicas identificadas nos eixos tecnológicos, a atualização permanente da organização curricular, a pertinência e coerência dos conteúdos, o diálogo com diversos campos do trabalho, da ciência e da tecnologia, entre outros. Esses elementos garantem uma formação completa e atualizada, capaz de preparar os estudantes para os desafios do mundo contemporâneo. Além disso, o planejamento curricular dos cursos técnicos deve ser fundamentado no compromisso ético das instituições de ensino em relação à identidade do perfil profissional de conclusão do curso, considerando os conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e emoções necessários para o pleno exercício da profissão. Esse planejamento deve ser elaborado de forma participativa, envolvendo a comunidade escolar e os parceiros externos, e deve ser submetido à aprovação dos órgãos competentes do sistema de ensino.

161

Por fim, a carga horária mínima dos cursos técnicos é estabelecida de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio e as especificidades de cada habilitação profissional técnica, garantindo uma formação adequada e alinhadas com as demandas do mercado de trabalho. A oferta de cursos técnicos deve estar alinhada com as necessidades da sociedade e do mundo do trabalho, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do país e para a formação de profissionais competentes e qualificados.

1.6 BREVE PANORAMA DOS IMPACTOS DO ENSINO TÉCNICO INTEGRAL NO BRASIL

O estudo realizado por Fernando Vizotto Galvão (2023) investiga o impacto do Programa Ensino Integral (PEI) na rede estadual de ensino de São Paulo, especificamente no desempenho dos alunos nos testes de português e matemática do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Os dados foram obtidos a partir do Censo Escolar de 2013 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Sistema de Avaliação da

Educação Básica (Saeb) para os anos de 2013, 2015 e 2017. Essas bases permitiram uma análise abrangente do impacto do PEI ao longo do tempo. O estudo se concentra em comparar o desempenho médio das escolas que aderiram ao PEI com aquelas que não o fizeram, utilizando técnicas de Pareamento por Escore de Propensão (PSM) e o estimador de Diferenças em Diferenças.

A análise considera dados antes e depois do ingresso no programa, especialmente nos anos de 2015 e 2017, para identificar tendências ao longo do tempo. As variáveis analisadas incluem o desempenho dos alunos nos testes de matemática e português do Saeb, bem como características das escolas, como média de alunos por turma, taxa de distorção idade/série, presença de recursos como laboratórios e bibliotecas, entre outros. Foram utilizadas técnicas estatísticas como Pareamento por Escore de Propensão (PSM) e estimador de Diferenças em Diferenças para avaliar o impacto do PEI. A análise comparou dados de escolas participantes e não participantes do programa, controlando por variáveis relevantes. Os resultados indicaram efeitos positivos do PEI sobre o desempenho dos alunos nos testes de matemática e português do Saeb. Além disso, observou-se que os impactos aumentam com o tempo de participação das escolas no programa, destacando a importância do PEI na melhoria do desempenho dos alunos ao longo do tempo. Este estudo contribui para a compreensão do impacto do Programa Ensino Integral na educação pública, fornecendo evidências importantes para orientar políticas educacionais e práticas escolares.

162

O artigo, publicado por Araújo e Pinto (2018), investiga a relevância da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) de nível médio no Brasil, examinando seu impacto no desempenho acadêmico dos alunos e na inserção produtiva no mercado de trabalho. Destaca-se a evolução das Diretrizes Curriculares Nacionais e a integração entre o ensino médio e a educação profissionalizante, enquanto também aborda os desafios enfrentados pelo sistema educacional brasileiro. Os autores utilizaram microdados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). A análise central do artigo foca na relação entre a participação dos alunos em programas de EPT, seu desempenho acadêmico (avaliado por meio do Enem) e sua inserção produtiva. Utilizando técnicas de pareamento com escore de propensão, o estudo compara os resultados entre alunos que realizam EPT e aqueles do ensino regular, destacando diferenças significativas nos resultados acadêmicos e na inserção no mercado de trabalho.

As variáveis analisadas incluem o desempenho dos alunos nas disciplinas do Enem (Ciências da Natureza, Ciências Humanas, Linguagens e Códigos, Matemática e Redação), bem como variáveis relacionadas à inserção produtiva, como a probabilidade de estar trabalhando atualmente e a probabilidade de estar trabalhando em uma atividade para a qual se preparou.

Variáveis de controle, como o nível socioeconômico, a origem do aluno e a dependência administrativa da escola, também foram consideradas. A metodologia envolveu a aplicação de técnicas de pareamento com escore de propensão para estimar os efeitos da participação na EPT sobre os alunos que cursaram esse tipo de ensino. A análise foi condicionada a um vetor de variáveis observadas que controlam fatores observáveis que influenciaram os alunos a escolher a EPT. A exogeneidade do tratamento em relação às variáveis de resultado foi cuidadosamente considerada para evitar vieses decorrentes da seleção dos alunos. Os resultados indicaram que os alunos que cursaram EPT apresentaram um diferencial positivo em relação aos alunos do ensino regular em termos de desempenho acadêmico e inserção no mercado de trabalho. A EPT foi associada a uma maior probabilidade de transição escola-trabalho, destacando seu potencial impacto na formação de habilidades e na inserção profissional dos alunos. A análise também ressaltou a importância de considerar o viés de seleção na interpretação dos resultados.

No estudo conduzido por Júnior, Mariano e França (2019), a política de ensino integral profissionalizantes teve em impacto no ingresso de alunos da rede pública no ensino superior. Os pesquisadores utilizaram como base de dados os resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de 2019 para o estado do Ceará, bem como as notas de corte do Sistema de Seleção Unificada (Sisu) de 2020, tanto para ampla concorrência quanto para cotas de escolas públicas dos cursos superiores da Universidade Federal do Ceará (UFC). A análise central do estudo concentrou-se na relação entre o tipo de escola frequentada durante o ensino médio (como escolas profissionalizantes, integrais e privadas) e o ingresso no ensino superior público, considerando a política de cotas para escolas públicas. Além disso, o estudo buscou avaliar o efeito heterogêneo por faixas de renda, empregando o método de pareamento por escore de propensão associado ao balanceamento por entropia para estimar o efeito da educação profissionalizante.

Buscando compreender a relação entre a escolha da escola no ensino médio e o ingresso no ensino superior público, considerando a política de cotas para escolas públicas e as faixas de renda, foram utilizadas variáveis que incluíram tipo de escola no ensino médio (EEEP ou privada), bem como covariáveis como sexo, cor/raça, estado civil e média das notas do ENEM. A metodologia adotada envolveu análise estatística empregando o método de pareamento por escore de propensão associado ao balanceamento por entropia para estimar o efeito do tratamento da educação profissionalizante. Os resultados do estudo indicaram que os alunos das Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEPs) apresentaram maiores probabilidades de ingressar no ensino superior em comparação com alunos das escolas integrais. Ao comparar alunos das EEEP com alunos de escolas privadas, verificou-se que a probabilidade de ingresso no ensino superior era menor para os estudantes das EEEP, mesmo levando em consideração

a política de cotas. Além disso, os resultados dos alunos cotistas de escolas públicas, cotistas de vagas para negros e aqueles da ampla concorrência apresentaram desempenhos semelhantes, com os ingressantes por cota exibindo índices de rendimento acadêmico comparáveis aos estudantes da ampla concorrência. Esses resultados ressaltam a importância da escolha da escola no ensino médio e da política de cotas para o acesso ao ensino superior, bem como a influência da renda familiar nesse processo.

No que diz respeito a transição dos alunos de ensino profissionalizantes no mercado de trabalho, o estudo de Mariano e Arraes (2018) oferece uma análise detalhada sobre a trajetória longitudinal dos alunos de escolas profissionalizantes do Ceará para o mercado de trabalho. Utilizando uma variedade de bases de dados, incluindo a Lista dos Concludentes no Ensino Médio em 2011, SPAECE 2011, Censo Escolar 2011 e RAIS 2014, a pesquisa investiga o impacto do ensino profissionalizante na empregabilidade e nos salários dos jovens. A análise se concentra em variáveis como sexo, raça, idade, escola de conclusão, curso de profissionalização e desempenho acadêmico, visando fornecer novas evidências sobre a influência desses fatores na inserção no mercado de trabalho e nos rendimentos dos alunos.

As dimensões das variáveis consideradas no estudo abrangem aspectos demográficos, socioeconômicos, educacionais, de profissionalização, mercado de trabalho e inserção laboral. A metodologia adotada no estudo envolveu a construção de uma amostra com informações longitudinais a partir da combinação de diversas bases de dados. Foram aplicados procedimentos de correção da seletividade amostral e balanceamento por entropia para garantir a confiabilidade dos dados. A análise dos dados foi realizada por meio de equações de rendimentos ponderadas e corrigidas pela razão inversa de Mills. Os resultados sugerem que, no contexto estudado, o ensino profissionalizante e a escolha dos cursos não tiveram um impacto significativo nos rendimentos dos alunos no mercado de trabalho.

Em contraste, o estudo de Bemerguy e Tannuri (2019), que também buscou identificar o impacto do ensino profissionalizante na empregabilidade e nos salários dos trabalhadores utilizando dados da PNAD 2014 do IBGE. A pesquisa emprega métodos de regressão quantílica e regressão logística para analisar os efeitos dos cursos profissionalizantes nas variáveis de interesse, como renda e empregabilidade. Os principais resultados demonstraram um impacto positivo na empregabilidade dos trabalhadores que concluíram cursos profissionalizantes, independentemente do tipo de curso. No entanto, os efeitos sobre os salários variam de acordo com o tipo de curso realizado, sendo mais significativos para os cursos de graduação tecnológica em rendas mais altas, enquanto os cursos de qualificação profissional têm efeitos menos expressivos em determinados estratos de renda.

Nesta mesma abordagem, o estudo de Severnini e Orellano (2010), adiciona uma perspectiva histórica sobre o impacto do ensino profissionalizante na inserção no mercado de trabalho e na renda dos egressos até meados da década de 1990 no Brasil. A utilização dos dados da Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996 do IBGE fornece uma visão abrangente desse período específico, permitindo uma comparação entre os resultados dos egressos de cursos profissionalizantes de diferentes níveis e aqueles que não participaram desses cursos. A pesquisa diferencia os egressos de escolas profissionalizantes daqueles que participaram de cursos no ambiente de trabalho, analisando o impacto em termos de probabilidade de inserção no mercado de trabalho e renda, utilizando modelos estatísticos como o multinomial logístico e regressão linear.

As variáveis analisadas incluem a participação no ensino profissionalizante, a probabilidade de inserção no mercado de trabalho, a renda esperada e outras características individuais dos egressos, como idade, gênero e localização geográfica. A metodologia utilizada envolveu a análise dos microdados da PPV de 1996 do IBGE, a aplicação de modelos estatísticos como o multinomial logístico e regressão linear e o controle de variáveis para garantir a robustez dos resultados. Os principais resultados destacaram que os cursos profissionalizantes tiveram efeitos significativos na inserção no mercado de trabalho e na renda dos egressos, com resultados diferenciados dependendo do nível e do tipo de curso realizado. Egressos de cursos profissionalizantes de diferentes níveis apresentaram variações na probabilidade de inserção no mercado de trabalho e na renda esperada, evidenciando a importância desses programas de qualificação profissional na formação e inserção dos indivíduos no mercado de trabalho durante esse período histórico específico.

Quadro 3 – Estudos de Avaliação de Impacto do Ensino Técnico-Integral no Brasil

Artigo	Dados	Análise	Variáveis	Procedimentos	Resultados
O Efeito do Ensino Profissionalizante sobre a Probabilidade de Inserção no Mercado de Trabalho e sobre a Renda Período: Eixos I – PLANFOR Autores: Savoia; Estanislau; Souza – Roberto;	Pesquisa sobre Padrões de Vida – PPV de 1996	Impacto do ensino profissionalizante na probabilidade de inserção e de rendimento no mercado dos egressos de meados da década de 1990 no Brasil.	Cursos profissionalizantes de nível básico, técnico ou tecnológico. Características individuais: dos egressos, cor/raça, idade, gênero, localização geográfica.	Modelos: Multinomial Logístico Regressão linear	Egressos de curso EP de nível básico têm menor probabilidade de inserção e rendimento no mercado em comparação com aqueles que não fizeram curso técnico neste nível. Egressos de curso técnico apresentaram

Oliveira – Verônica Inês; Fernandez (2010)					melhores resultados.
Impacto do ensino profissionalizante na empregabilidade e e nos salários dos trabalhadores: uma abordagem quantitativa e robusta Autores: Bernardes; Daniel Abib; Tannuri, Maria Eduarda; Bispo, Elísio (2019)	PNAD 2014 – IBGE	Investigar o impacto dos cursos de ensino profissionalizante na empregabilidade e nos salários dos trabalhadores.	Variáveis dependentes: - Renda mensal do trabalho principal do indivíduo - Probabilidade de estar empregado Variáveis independentes: - Conclusão de cursos de qualificação profissional - Conclusão de cursos de ensino médio e técnico - Conclusão técnica intensiva - Horas trabalhadas semanalmente Outras características pessoais (idade, gênero, escolaridade etc.)	Regressão Quantile Regressão Logística	Concluir um curso profissionalizante aumenta a probabilidade de emprego e dos rendimentos. Efeitos sobre salário são impactados pelas variáveis dependentes do grau de profissionalização e categoria do curso.
Trajatória Longitudinal dos Alunos de Escolas Profissionalizantes do Ceará para o Mercado de Trabalho Autores: Mariano, Francisco; Ziliani; Arraes, Ronaldo A. (2018)	Lista dos concluintes no ensino médio em 2011 (SPAECE 2011); Censo escolar 2011; RAIS 2014	Investigar o efeito do ensino profissionalizante na escolha dos cursos dos estudantes e os tipos de ocupações dos jovens.	Perfil demográfico, socioeconômico, escolares e educacionais: sexo, idade, raça, zona de residência, bolsa família, escolaridade dos pais, tipo de ensino médio utilizado. Desempenho nas proficiências	Análise descritiva dos dados, aplicações de procedimentos de inferência estatística. Letalidade amostral. Abordagem: Heckman (1979)	O efeito do ensino profissionalizante, independentemente do curso escolhido, não se mostrou significativo sobre os rendimentos no mercado de trabalho em 2014. A desagregação mostrou que os tipos de curso

			de português e matemática. Mercado de trabalho e renda.		influenciam nos rendimentos conforme área.
A Política de Cotas afeta o efeito do tipo de escola no ensino médio sobre a entrada na Universidade? Evidência por Cursos e por Faixas de Renda Autores: Junior, F.; Mariano – França (2022)	ENEM 2019; Notas do Sistema de Seleção Unificada 2020 (SiSU); Universidade Federal do Ceará (UFC)	Ingresso no ensino superior público, considerando cotas.	Tratamento: tipo ensino médio (se aluno de EEEP no ensino médio), tipo de escola (pública ou privada no ensino médio), nota no ENEM. Controles: sexo, idade, renda. Média ENEM: média aritmética dos cinco componentes do Exame do ENEM.	Pareamento por escore de propensão Balanceamento por estrato para tratar o efeito do tratamento	Alunos das Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP) têm maiores probabilidades de acesso ao ensino superior. Comparação entre tipos de escolas públicas diminui para faixas menores de renda.

1.7 A EVOLUÇÃO DO ENSINO PROFISSIONALIZANTE NO BRASIL

Nesta seção, busca-se analisar a evolução das matrículas na educação profissional no Brasil, destacando os avanços e as tendências observadas nos últimos anos. Por meio da apresentação de dados quantitativos, será possível identificar como as políticas públicas e as demandas do mercado de trabalho têm impactado o crescimento das diferentes modalidades de ensino profissionalizante. Essa análise será complementada por uma desagregação dos dados em diferentes dimensões administrativas, como regiões, estados e municípios, para revelar particularidades geográficas e sociais do desenvolvimento da educação técnica no país.

Para isso, inicia-se com uma visão geral que sintetiza a distribuição das matrículas entre as principais categorias de formação técnica e profissional. Em seguida, explora-se o comportamento dessas modalidades ao longo do período analisado, identificando fatores que impulsionaram o aumento expressivo de matrículas em algumas categorias e os desafios enfrentados em outras. Essa abordagem permite não apenas compreender o impacto das políticas públicas na expansão da educação profissional, mas também destacar lacunas e oportunidades para o aprimoramento do setor.

O quadro 4, a seguir, apresenta um detalhamento das notas técnicas que orientam a interpretação dos dados sobre as matrículas e oferta de cursos técnicos no Brasil. Essas notas esclarecem aspectos metodológicos e conceituais essenciais para a compreensão precisa dos números apresentados, considerando a complexidade da estrutura educacional e as diferentes formas de matrícula. Entre as informações destacadas, encontram-se as especificações sobre a possibilidade de um mesmo aluno estar matriculado em múltiplos cursos, o que pode resultar em um número de matrículas superior ao de estudantes. Além disso, são excluídos da análise cursos relacionados a atividades complementares e ao Atendimento Educacional Especializado (AEE). A classificação das modalidades de educação profissional também é abordada, incluindo as formas integradas, concomitantes, subsequentes e a Educação de Jovens e Adultos (EJA) integrada ao Ensino Médio. Vale ressaltar que, embora o Ensino Médio Normal/Magistério não conste no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT), ele é computado nas estatísticas oficiais, pois habilita profissionais para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Quadro 4 – Descrição de notas técnicas dos dados analisados na seção

Nota Técnica	Descrição
Matrículas e Multimatrículas	O número de matrículas apresentado pode incluir registros de um mesmo aluno matriculado em múltiplos cursos técnicos, resultando em um número superior ao de estudantes individuais.
Exclusões de Atividades Complementares	Os dados excluem matrículas em turmas voltadas para atividades complementares e para o Atendimento Educacional Especializado (AEE), concentrando-se exclusivamente nos cursos técnicos formais de nível médio.
Abrangência da Educação Profissional Técnica de Nível Médio	A análise considera as matrículas nos cursos técnicos de nível médio nas seguintes modalidades: Integrada, Concomitante, Subsequente e EJA Integrada ao Ensino Médio.
Dimensões Geográficas	Os dados estão desagregados em diferentes níveis geográficos: Brasil, Unidades da Federação (UF), regiões geográficas, permitindo uma análise detalhada da distribuição da educação profissional no país.
Ensino Médio - Normal/Magistério	Embora não conste no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT), a modalidade de Ensino Médio Normal/Magistério é considerada um curso técnico nas estatísticas oficiais, pois habilita profissionais para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental.
Oferta de Cursos Técnicos em Diferentes Etapas de Ensino	O mesmo curso técnico pode ser ofertado em mais de uma etapa de ensino, refletindo a flexibilidade da oferta educacional.

Fonte: Inep/Censo Escolar

Com base nessas notas técnicas, a análise apresentada busca fornecer um panorama detalhado da evolução da educação profissional no Brasil, destacando tanto os avanços quanto as barreiras existentes. A inclusão de dados desagregados por modalidades de ensino, regiões e níveis administrativos possibilita compreender as nuances da expansão dessa modalidade educacional, revelando disparidades regionais, tendências de crescimento e a diversidade de estratégias adotadas pelos sistemas educacionais para atender às demandas de qualificação profissional.

MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO POR MODALIDADE DE ENSINO E ESFERA ADMINISTRATIVA

O ensino médio no Brasil é a etapa final da educação básica, sendo oferecido em diversas modalidades para atender às necessidades de diferentes perfis de estudantes. Os dados da Tabela X, que apresenta as matrículas no ensino médio em 2023 por modalidade e dependência administrativa, permitem uma análise sobre a distribuição e o alcance das políticas educacionais de nível médio no país.

A rede estadual concentra a maior parte das matrículas, somando 6.415.026, o que corresponde a 83,5% do total, evidenciando seu papel central na oferta dessa etapa de ensino. O ensino propedêutico, modalidade tradicional voltada para a formação geral, predomina com 6.853.156 matrículas, sendo a rede estadual responsável por 85,6% desse total. As redes privada e federal também contribuem, mas em proporções menores, com 935.964 e 20.918 matrículas, respectivamente. A rede municipal apresenta um número ainda mais reduzido, com 25.399 matrículas, refletindo seu papel marginal na oferta de ensino médio.

A educação profissional, que inclui cursos técnicos integrados e concomitantes, registrou 2.413.825 matrículas, indicando um avanço na diversificação curricular. Nesse contexto, a rede federal assume protagonismo na modalidade integrada, com 215.193 matrículas, demonstrando sua contribuição significativa para a formação técnica de qualidade. Já na educação profissional concomitante, a rede privada lidera com 1.071.844 matrículas, o que destaca a relevância do setor privado na oferta de cursos voltados ao mercado de trabalho. A rede estadual também desempenha um papel importante, com 921.248 matrículas nessa modalidade.

A modalidade de ensino em tempo integral contabilizou 1.508.933 matrículas, refletindo iniciativas recentes para ampliar essa oferta e melhorar a qualidade da educação básica. A rede estadual novamente lidera, com 1.288.967 matrículas, enquanto as redes privada e federal

contribuem com 107.969 e 108.780 matrículas, respectivamente. Esse dado reforça o protagonismo dos estados na implementação de políticas de educação integral.

No que diz respeito à educação de jovens e adultos (EJA), a rede estadual permanece em destaque, com 859.041 matrículas, mostrando seu compromisso com a inclusão educacional de populações que não tiveram acesso à educação básica na idade regular. A rede privada, com 125.586 matrículas, tem uma participação menor, enquanto as redes federal e municipal registram 8.548 e 20.836 matrículas, respectivamente.

TABELA X: Número de Matrículas no Ensino médio por modalidade de Ensino e Dependência Administrativa 2023

Categoria	Propedêutico	Normal / Magistério	Curso Técnico Integrado à Educação Profissional	Educação Profissional	Tempo Integral	Educação de Jovens e Adultos (EJA)	Ensino Médio Total
Estadual	5.870.875	34.537 2.342	509.614	921.248	1.288.967	859.041	6.415.026
Privada	935.964		48.041	1.071.844	107.969	125.586	986.347
Federal	20.918	36	215.193	331.037	108.780	8.548	236.147
Municipal	25.399	4.543	9.281	89.696	3.217	20.836	39.223
Total	6.853.156	41.458	782.129	2.413.825	1.508.933	1.014.011	7.676.743

Fonte: Inep/Censo Escolar

170

EVOLUÇÃO DAS ESCOLAS E OFERTA DE MATRÍCULAS E NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DE NÍVEL MÉDIO

O gráfico fornecido ilustra a evolução do número de matrículas no ensino médio no Brasil entre 2014 e 2023, segmentado por esfera administrativa: estadual, federal, municipal e privada. A análise revela tendências distintas em cada esfera, evidenciando o impacto das políticas educacionais e mudanças no perfil da oferta ao longo do tempo.

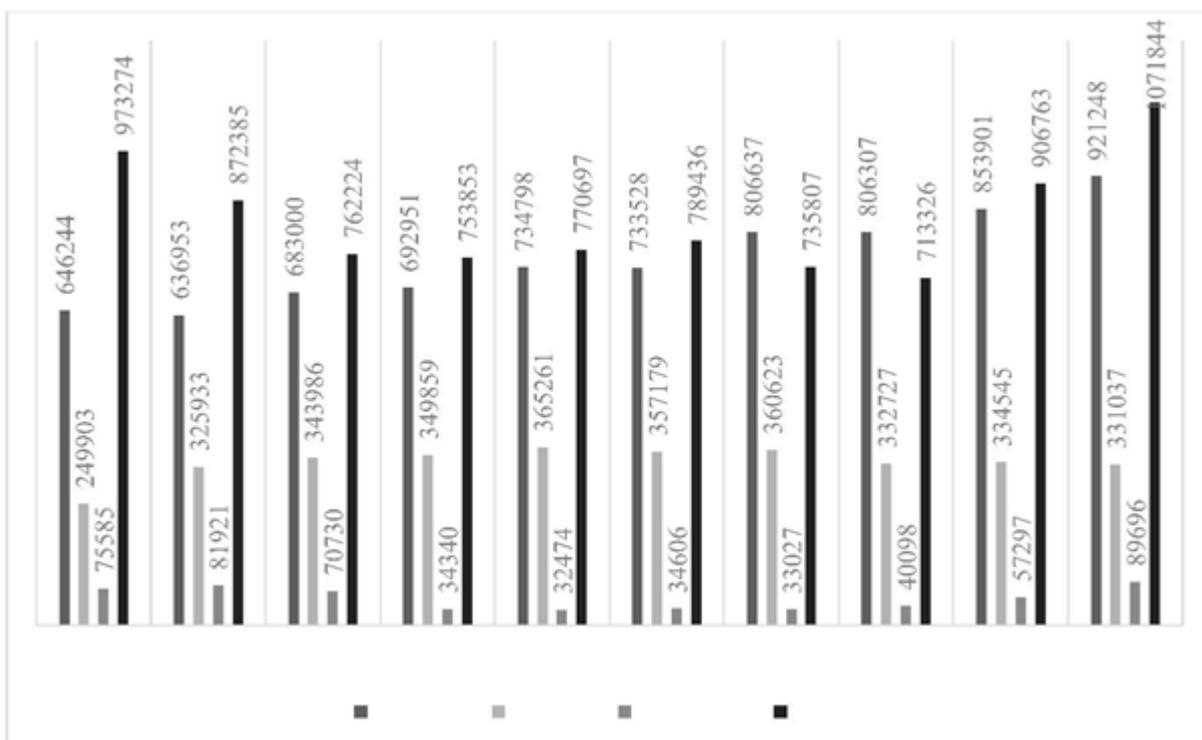
A rede estadual mantém a maior participação em termos absolutos, embora tenha registrado uma oscilação ao longo dos anos. O número de matrículas na rede estadual iniciou o período com 6.462.404 em 2014, apresentando uma queda gradual até 2021 (6.083.607), com uma leve recuperação nos anos subsequentes, atingindo 6.415.026 em 2023. Esse comportamento reflete, em parte, o declínio na população em idade escolar e a expansão de outras modalidades de ensino, como a educação profissional.

Na rede privada, o número de matrículas apresenta maior estabilidade, partindo de 973.274 em 2014, com um leve declínio nos anos seguintes, atingindo 966.753 em 2022, mas voltando a crescer em 2023, com 1.071.844. Esse aumento recente pode ser explicado pela ampliação da oferta de cursos técnicos integrados e pela crescente atratividade das escolas privadas em oferecer opções diferenciadas de ensino.

A rede federal, embora tenha um papel menos expressivo em números absolutos, demonstra um crescimento consistente ao longo do período. As matrículas subiram de 75.585 em 2014 para 331.037 em 2023, evidenciando a priorização de investimentos em instituições federais e a expansão de cursos técnicos integrados à educação profissional, modalidade em que a rede federal se destaca.

Já a rede municipal apresenta um volume reduzido de matrículas em comparação com as demais esferas, refletindo seu papel secundário na oferta de ensino médio. As matrículas variaram de 24.993 em 2014 para 89.596 em 2023, com uma tendência de crescimento recente, o que pode estar associado a iniciativas locais de ampliação da educação de jovens e adultos (EJA) e outras modalidades específicas.

FIGURA 1.6: Evolução das matrículas no ensino profissionalizante no Brasil de 2014 -2023, por esfera administrativa

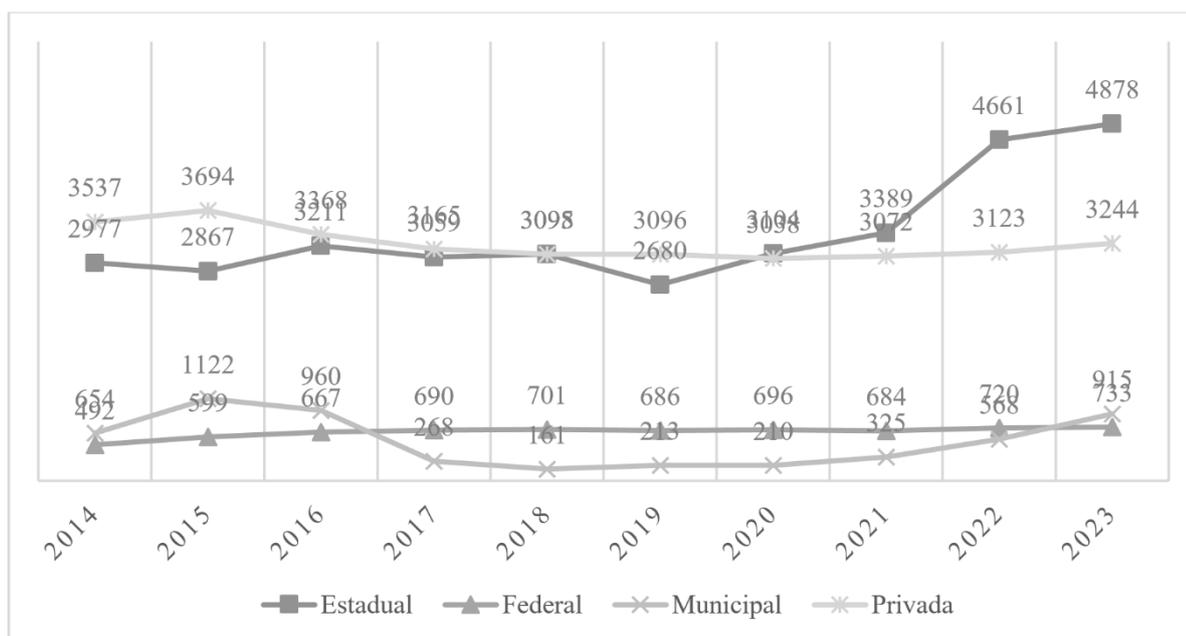


Fonte: Inep/Censo Escolar

A Figura 1.5, a seguir, apresenta a evolução do número de escolas profissionalizantes, distribuídas pelas esferas estadual, federal, municipal e privada, no período de 2014 a 2023. A

rede estadual apresenta um crescimento significativo no número de escolas, partindo de 2.977 unidades em 2014 para 4.878 em 2023. Após uma leve oscilação entre 2015 e 2019, a expansão torna-se mais acentuada nos últimos anos, especialmente em 2022 e 2023, com acréscimos que podem estar associados ao aumento de investimentos estaduais na formação técnica e profissionalizante, possivelmente como resposta à crescente demanda por qualificação no mercado de trabalho. A rede federal, tradicionalmente associada à educação técnica e profissionalizante, também demonstra crescimento, embora de forma mais moderada. O número de escolas subiu de 492 em 2014 para 733 em 2023. Esse aumento é consistente com os esforços do governo federal em expandir o acesso à educação técnica de qualidade, especialmente por meio da rede de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. A rede municipal, apesar de ter uma representatividade menor, também mostra variações importantes ao longo do período. O número de escolas começou com 654 em 2014, alcançou um pico em 2015 (1.122) e posteriormente reduziu-se, estabilizando-se nos anos seguintes, com 915 escolas em 2023. A oscilação pode indicar mudanças nas prioridades municipais ou dificuldades em manter a oferta regular de ensino profissionalizante. Por fim, a rede privada, que lidera em número absoluto de escolas no início do período com 3.537 unidades em 2014, mantém relativa estabilidade, com um leve aumento em 2023, totalizando 3.244. Isso reflete sua posição consolidada no mercado de ensino técnico e profissionalizante, atendendo majoritariamente à demanda em regiões urbanas.

FIGURA 1.7: Evolução das escolas no ensino profissionalizante no Brasil de 2007 -2023 – Por unidade administrativa



Fonte: Inep/Censo Escolar

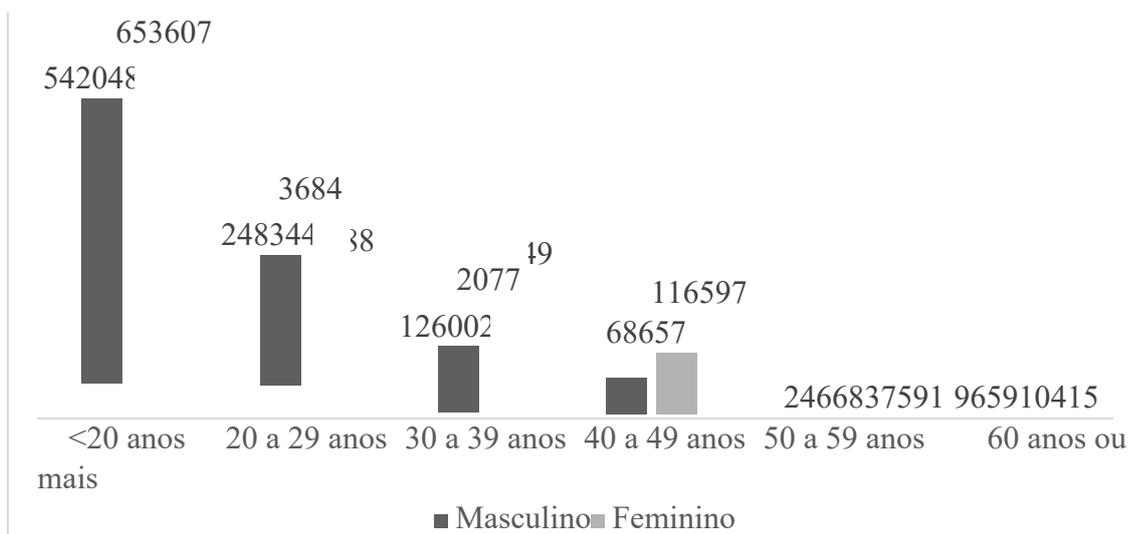
Esses dados permitem observar a predominância das redes estadual e privada, enquanto as redes federal e municipal vêm ganhando espaço em modalidades específicas, como a educação técnica e profissionalizante. A evolução geral reflete os esforços em diversificar e ampliar o acesso ao ensino médio, alinhando-se às demandas da sociedade e do mercado de trabalho.

No que se refere ao perfil dos alunos matriculados na educação profissional no de 2023, a população analisada apresenta um perfil majoritariamente jovem, com 75,1% das matrículas concentradas entre estudantes com menos de 30 anos de idade. Esse dado reflete o papel central da educação profissional na transição dos jovens para o mercado de trabalho, evidenciando sua importância como ferramenta de capacitação para o início da trajetória profissional. As faixas etárias abaixo dos 30 anos representam o público mais expressivo, com destaque para o grupo de menores de 20 anos, que sozinhos compõem o maior contingente de matrículas.

Outro aspecto relevante é a predominância de mulheres em todas as faixas etárias da educação profissional. A diferença mais expressiva ocorre na faixa de 40 a 49 anos, onde as mulheres representam 62,9% das matrículas, evidenciando um comportamento diferenciado de retomada ou continuidade de estudos nesse grupo. Essa predominância feminina pode estar associada a diversos fatores, como maior busca por qualificação para o mercado de trabalho, reconversão de carreira ou interesse por áreas tradicionalmente mais procuradas por mulheres.

Por outro lado, à medida que a idade avança, observa-se uma queda significativa no número total de matrículas. Nas faixas de 50 a 59 anos e 60 anos ou mais, os números são reduzidos, indicando que a procura pela educação profissional diminui entre as populações mais velhas. Isso pode ser explicado por fatores como menor inserção desses grupos no mercado de trabalho formal, limitações relacionadas ao tempo disponível ou a percepção de menor retorno econômico com a qualificação tardia.

FIGURA 1.8: Número de Matrículas no Ensino Profissionalizantes por faixa etária



Fonte: Inep/Censo Escolar

DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS POR MODALIDADE E ETAPA DE ENSINO

Em 2023, o número total de matrículas na educação profissional atingiu 2,4 milhões, marcando um crescimento significativo de 26,1% em comparação a 2019. Esse aumento reflete o fortalecimento das políticas públicas voltadas para a formação profissional e o crescente interesse por qualificações técnicas no Brasil. Ao analisar as modalidades, observa-se que a maioria delas apresentou crescimento no período, demonstrando uma expansão consistente da oferta e da procura por educação profissional.

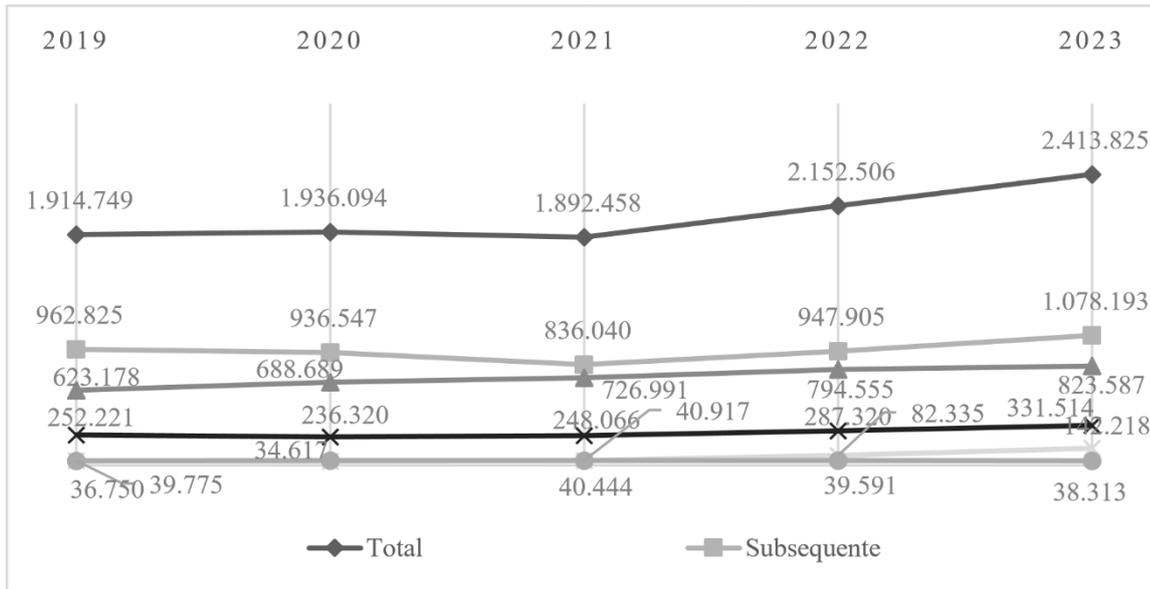
A modalidade subsequente (destinada a estudantes que concluíram o ensino médio) concentrou a maior parte das matrículas em termos absolutos, alcançando mais de 1 milhão de estudantes em 2023, um aumento de aproximadamente 12% em relação ao ano anterior. A modalidade integrada ao ensino médio também registrou crescimento contínuo ao longo dos anos, ultrapassando 823 mil matrículas, o que evidencia o impacto positivo de programas voltados à formação técnica integrada à educação básica.

Por outro lado, os cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), embora ainda representem uma fatia menor do total, destacaram-se pelo crescimento relativo expressivo. Em 2023, as matrículas nesta modalidade aumentaram 71,9% em relação ao ano anterior, indicando uma valorização crescente da qualificação profissional de curta duração. Esse aumento pode estar relacionado à maior flexibilidade dos cursos FIC, que se mostram atraentes para trabalhadores em busca de requalificação ou inserção no mercado de trabalho.

A única modalidade que apresentou retração foi a EJA (Educação de Jovens e Adultos) no nível médio, que teve uma leve redução no número de matrículas ao longo do período analisado. Essa queda pode refletir desafios específicos relacionados ao engajamento e à retenção de estudantes adultos no sistema educacional.

Em síntese, os dados evidenciam uma expansão significativa da educação profissional no Brasil entre 2019 e 2023, com destaque para o aumento nas modalidades subsequente e integrada, bem como para o crescimento acelerado dos cursos FIC. Esses resultados reforçam a importância de políticas públicas que ampliem o acesso à formação profissional, especialmente em regiões com maior demanda por qualificação técnica.

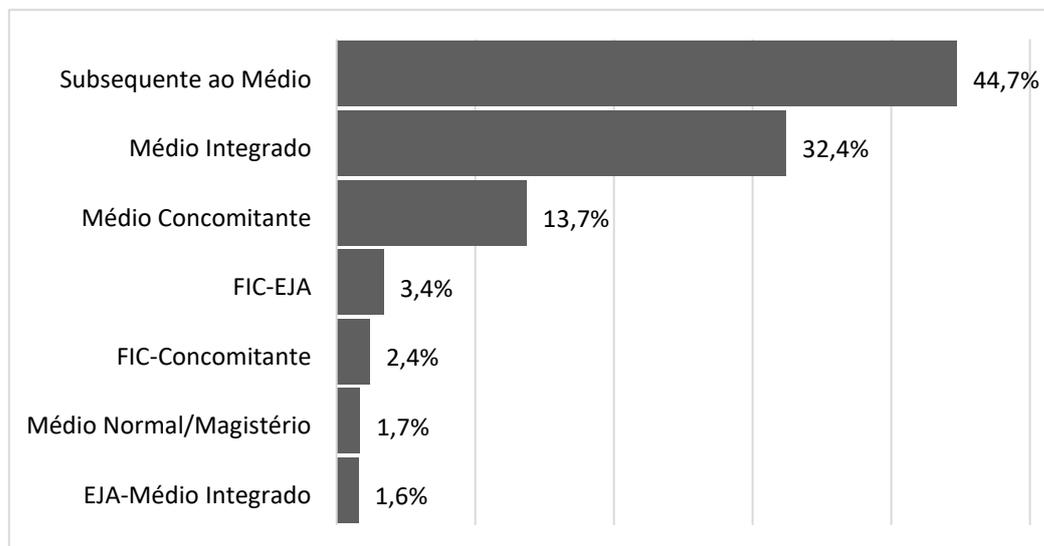
Figura 1.9 – Evolução das matrículas ensino profissional por modalidade de 2019 a 2023.



Fonte: Inep/Censo Escolar

A figura 1.10 revela que a maior parte das matrículas na educação profissional no Brasil está concentrada na modalidade subsequente ao Médio (44,7%) e no Médio Integrado (32,4%). As modalidades Médio Concomitante e FIC-Concomitante também apresentam percentagens significativas de matrículas (13,7% e 2,4%, respectivamente), sugerindo uma demanda por uma educação mais prática enquanto cursam o ensino médio. Por outro lado, as modalidades EJA-Médio Integrado e Médio Normal/Magistério possuem as menores percentagens de matrículas (1,6% e 1,7%, respectivamente).

Figura 1.10– Proporção de matrícula na educação profissional por modalidade no Brasil em 2023



Fonte: Inep/Censo Escolar

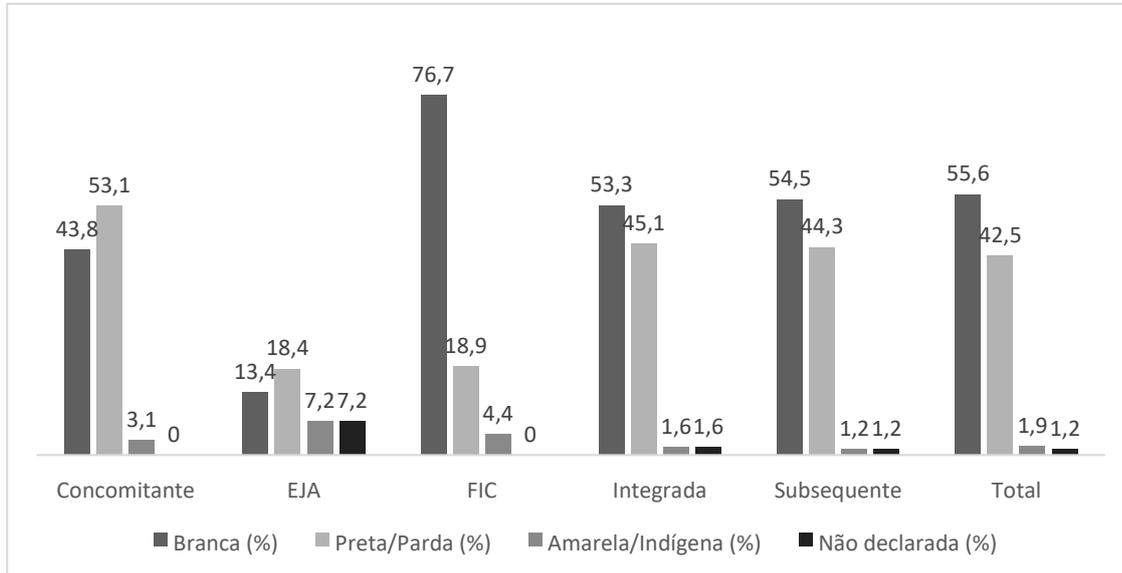
O Figura 1.11 apresenta a distribuição percentual de matrículas na educação profissional em 2023, segmentada por cor/raça e modalidades de ensino. Os dados fornecem insights importantes sobre a inclusão racial nas diferentes formas de oferta de educação profissional no Brasil, permitindo identificar desigualdades que precisam ser enfrentadas para promover maior equidade no acesso e permanência.

Os dados apontam uma predominância de estudantes brancos na maioria das modalidades de educação profissional, representando 55,6% do total de matrículas. Estudantes pretos e pardos, embora constituam 42,5% das matrículas totais, permanecem em segundo plano, evidenciando desigualdades raciais históricas no acesso à educação profissional. A baixa representatividade de estudantes indígenas e amarelos (1,9%) e daqueles que não declararam cor/raça (1,2%) sugere a necessidade de estratégias específicas para garantir maior inclusão desses grupos, especialmente considerando suas condições de vulnerabilidade socioeconômica.

Nas modalidades Concomitante e Subsequente, há uma maior representatividade de estudantes brancos, com 43,8% e 54,5% das matrículas, respectivamente. No entanto, estudantes pretos/pardos também apresentam participação relevante (53,1% no Concomitante e 44,3% no Subsequente). Essas modalidades, que permitem maior flexibilidade para aqueles que já estão no mercado de trabalho, podem indicar uma busca significativa por qualificação profissional por parte de grupos menos favorecidos. A modalidade FIC, caracterizada por cursos de curta duração e de menor exigência acadêmica, apresenta a maior concentração de estudantes brancos (76,7%). Esse dado pode sugerir maior acesso desse grupo a oportunidades de qualificação rápida, talvez devido a melhores condições econômicas ou maior disponibilidade de informações sobre essa modalidade. Nas modalidades Integrada e EJA, observa-se um equilíbrio maior entre brancos e pretos/pardos. No caso da modalidade Integrada, brancos representam 53,3%, enquanto pretos/pardos correspondem a 45,1%. Já na EJA, a participação

de pretos/pardos é ligeiramente superior (18,4%) em relação aos brancos (13,4%). Esses dados podem estar relacionados à inclusão de estudantes mais vulneráveis socioeconomicamente, que frequentemente pertencem ao grupo de pretos/pardos.

Figura 1.11 – Proporção de matrícula na educação profissional por modalidade e etnia no Brasil em 2023



Fonte: Inep/Censo Escolar

Ao analisar a oferta de cursos técnicos por área de conhecimento no Brasil, conforme apresentado na Tabela 1, evidencia uma concentração significativa de matrículas e cursos em setores estratégicos da economia, refletindo tanto as demandas do mercado de trabalho quanto as prioridades educacionais estabelecidas. O eixo Ambiente e Saúde lidera em termos de abrangência e impacto, com o curso de Enfermagem registrando o maior número de matrículas (401.596) e cursos ofertados (1.998) entre todas as áreas analisadas. Tal predominância é coerente com a crescente demanda por profissionais de saúde no Brasil, especialmente em um cenário pós-pandêmico, que exige maior qualificação técnica e capacitação para atender às necessidades da população. Outros cursos do eixo, como Radiologia e Meio Ambiente, complementam essa oferta, atendendo a nichos específicos, como diagnóstico por imagem e gestão ambiental.

No eixo Controle e Processos Industriais, cursos como Eletrotécnica, Mecânica e Eletromecânica destacam-se, com a Eletrotécnica liderando em matrículas (74.229) e número de cursos (668). Essa área reflete a importância da formação técnica na base industrial do país, atendendo a setores como energia, manufatura e infraestrutura. A presença de cursos voltados para competências técnicas específicas demonstra um alinhamento estratégico com as demandas de indústrias que impulsionam o crescimento econômico.

Por outro lado, no eixo Gestão e Negócios, o curso de Administração desponta como o mais representativo, acumulando 294.386 matrículas e 2.581 cursos. A predominância dessa formação está alinhada à sua versatilidade, permitindo a aplicação em diferentes setores do mercado de trabalho. Outras formações, como Logística e Transações Imobiliárias, complementam a oferta, atendendo a áreas em expansão, como cadeia de suprimentos e o mercado imobiliário.

A área de Informação e Comunicação também se destaca, refletindo a crescente digitalização e a transformação tecnológica da economia brasileira. O curso de Informática lidera o eixo, com 136.357 matrículas e 1.449 cursos, seguido por Desenvolvimento de Sistemas, com 77.919 matrículas, evidenciando a alta demanda por profissionais qualificados em tecnologia da informação. Essa tendência reforça a necessidade de políticas públicas voltadas para a expansão dessa oferta, dado o papel central da tecnologia no mercado de trabalho contemporâneo.

Os cursos ligados à área de Recursos Naturais, como Agropecuária, também apresentam números expressivos, com 76.094 matrículas e 602 cursos, refletindo a importância do setor agropecuário para a economia brasileira. A presença de formações relacionadas ao Agronegócio e Agricultura ressalta a relevância de uma educação técnica conectada às especificidades regionais e às demandas do campo.

Por fim, áreas com menor representatividade, como Produção Cultural e Design, Infraestrutura e Segurança, embora apresentem números mais modestos, são essenciais para atender a nichos específicos e demandas locais. A inclusão de cursos como Design de Interiores e Segurança do Trabalho demonstra a diversidade e flexibilidade da educação técnica brasileira, que busca atender tanto às necessidades imediatas quanto às tendências emergentes.

Tabela 1 – Os três principais cursos ofertados por área de conhecimento

NO_AREA_CURSO_PROFISSIONAL	NO_CURSO_EDUC_PROFISSO	QT_CURSOS	QT_MAT_CURSOS
Ambiente e saúde	Enfermagem	1998	401596
	Radiologia	551	46572
	Meio Ambiente	351	31226
Controle e processos industriais	Eletrotécnica	668	74229
	Mecânica	452	46534
	Eletromecânica	382	38120
Desenvolvimento educacional e social	Outros - Eixo Desenvolvimento educacional e social	203	13050
	Secretaria Escolar	129	9419
	Tradução e Interpretação de Libras	43	2085
Ensino Médio - Curso	Ensino Médio - Curso	538	41458

Normal/Magistério Gestão e negócios	Normal/MagistérioAdministração	2581	294386
	Transações Imobiliárias	127	89247
	Logística	754	58688
Informação e comunicação	Informática	1449	136357
	Desenvolvimento de Sistemas	955	77919
	Informática para Internet	510	36460
Infraestrutura	Edificações	424	43491
	Agrimensura	44	2334
	Saneamento	18	1746
Militar	Outros - Eixo Militar	1	476
	Mecânica de Aeronaves	3	375
	Guarda e Segurança	1	13
Produção alimentícia	Alimentos	126	10763
	Agroindústria	102	9273
	Outros - Eixo Produção Alimentícia	14	994
Produção cultural e design	Design de Interiores	97	9534
	Multimídia	59	5662
	Teatro	60	5323
Produção industrial	Química	344	36990
	Biotecnologia	43	4266
	Vestuário	41	2686
Recursos naturais	Agropecuária	602	76094
	Agronegócio	308	18539
	Agricultura	142	12024
Segurança	Segurança do Trabalho	1103	97319
	Outros - Eixo Segurança	25	1567
	Defesa Civil	2	47
Turismo, hospitalidade e lazer	Guia de Turismo	157	9933
	Gastronomia	120	6433
	Eventos	68	4798

179

Em síntese, a análise evidencia a importância estratégica da educação profissional no Brasil, que, por meio de uma oferta variada, espera-se que esteja alinhada às demandas do mercado e desempenha um papel crucial na inserção de jovens e adultos no mercado de trabalho, no fortalecimento da economia nacional.

2. CONCLUSÃO

O estudo apresentado evidencia de forma exploratória os avanços e desafios na expansão do ensino técnico e profissionalizante no Brasil, um campo estratégico para o desenvolvimento socioeconômico do país. Os dados analisados mostram que, embora políticas públicas tenham

conseguido ampliar a oferta de vagas e diversificar as modalidades de ensino, há ainda lacunas significativas que precisam ser abordadas para garantir uma educação de qualidade e equitativa. Desigualdades regionais, disparidades étnicas e a concentração de matrículas em áreas mais tradicionais são reflexos de barreiras históricas e estruturais que limitam o potencial transformador dessa modalidade educacional.

O protagonismo das redes estaduais e federais na educação profissional é evidente, mas o setor privado também desempenha um papel relevante na oferta de cursos com forte alinhamento ao mercado de trabalho. No entanto, a sub-representação de áreas estratégicas como Energias Renováveis e Biotecnologia, bem como a limitada integração entre o ensino técnico e as demandas de inovação tecnológica, apontam para a necessidade de políticas mais alinhadas às tendências globais e às transformações socioeconômicas.

A inclusão de grupos vulneráveis, especialmente nas modalidades integradas e concomitantes, deve ser uma prioridade para futuras iniciativas. Além disso, o estudo sugere que a relação entre educação profissional e empregabilidade poderia ser fortalecida por meio de maior articulação entre instituições de ensino, setor produtivo e políticas públicas de incentivo ao trabalho jovem. Esse alinhamento seria essencial para transformar o potencial da educação profissional em resultados concretos, como redução do desemprego juvenil e aumento da produtividade.

Além disso, a evolução tecnológica e as transformações do mercado de trabalho, como a digitalização e a automação, reforçam a necessidade de monitoramento contínuo. Estudos prospectivos sobre os impactos de novas tecnologias na oferta de cursos técnicos e na inserção profissional poderiam contribuir para estratégias mais robustas de planejamento educacional.

Além das contribuições deste estudo, seria relevante realizar uma análise sobre a relação entre a geração de empregos para jovens e a demanda por matrículas em diferentes áreas do ensino técnico no Brasil. Esse aprofundamento poderia ajudar a identificar possíveis correlações, disparidades ou alinhamentos entre as exigências do mercado de trabalho e a oferta de vagas no ensino profissionalizante, fornecendo subsídios para o aprimoramento das políticas educacionais e a melhor integração entre formação e empregabilidade.

Em suma, o artigo destaca a relevância estratégica do ensino técnico e profissionalizante como um vetor de inclusão social e desenvolvimento econômico. No entanto, alcançar todo o potencial dessa modalidade educacional exige ações integradas, investimentos consistentes e monitoramento constante. Ao identificar as brechas existentes e propor direções futuras, este trabalho contribui para uma agenda de pesquisa contínua, que pode ser ampliada e refinada à medida que novas demandas e desafios surgem. Dessa forma, ele estabelece não apenas um

retrato atual da educação técnica no Brasil, mas também um convite para novas investigações que fortaleçam sua relevância no século XXI.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A. J. N.; CHEIN, F.; PINTO, C. **Ensino Profissionalizante, Desempenho Escolar e Inserção Produtiva: Uma Análise com dados do ENEM**. 2014. Disponível:

<http://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files_I/i12ac3a8f487db438fc6278e117ab468a01.pdf> Acesso em: 08 de abril de 2024

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 14 abril. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007**. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6302.htm> Acesso em: 28 abril. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de

28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Portal da Legislação, Brasília, 16 fev. 2017. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm>. Acesso em: 15 abril. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF:

Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20238603/do1-2017-05-26-decreto-n-9-057-de-25de-maio-de-2017-20238503. Acesso em: 29 abril. 2024.

BRASIL. Portaria nº 649, de 10 de julho de 2018. **Institui o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para participação**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2018. Disponível em:

https://www.in.gov.br/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/29495231/do1-2018-07-11-portaria-n-649-de-10-de-julho-de-2018-29495216. Acesso em: 29 abril. 2024.

BRASIL. Resolução CNE/CEB nº 6, de 20 de setembro de 2012. **Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11663-rceb006-12-pdf&category_slug=setembro-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. Resolução nº 3, de 3 de outubro de 2018. Altera o art. 22 da Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de 2015, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/43883704/do1-2018-10-04-resolucao-n-3-de-3-deoutubro-de-2018-43883537. Acesso em: 29 abril. 2024.

BRASIL. Resolução nº 3, de 21 de novembro de 2018. Atualiza as **Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51281622. Acesso em: 29 abril. 2024.

BASSI, M. BUSSO, M. URZÚA, S. VARGAS, J. **Desconectados: Habilidades, educación y empleo en América Latina**, BID, 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/ajess/Downloads/Desconectados-Habilidades-educa%C3%A7%C3%A3o-e-emprego-na-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>. Acesso em: 29 abril. 2024.

BEMERGUY, D. A.; TANNURI-PIANTO, M. E. **Impacto do ensino profissionalizante na empregabilidade e nos salários dos trabalhadores: uma abordagem quantílica robusta**. 2019. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://bdm.unb.br/bitstream/10483/24889/1/2019_DanielAbenAtharBemerguy_tcc.pdf. Acesso em: 08 de abril. 2024.

183

CURY, C. R. J., & FERREIRA, L. A. M. (2008). **A judicialização da educação**. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/Doutrina/A%20Judicializa%C3%A7%C3%A3o%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Dr.%20Luiz%20Antonio%20Migu.pdf>. Acesso em: 29 abril. 2024.

CARA, D.; citado por DE OLIVEIRA. "Novo Ensino Médio 'não sobrevive mais', afirma Daniel Cara". Rede Brasil Atual, 2023. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/novo-ensino-medio-nao-sobrevive-mais-afirmadaniel-cara/>. Acesso em: 08 de abril. 2024.

FREY, K. ; OLIVEIRA, V. E. ; XIMENES, S. B. ; BITTENCOURT, L. N. ; LOTTA, G. S. . **Políticas Públicas em Perspectiva Comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais**. In: Klaus Frey; Lúcio Nagib Bittencourt. (Org.). Poder local, políticas públicas e relações federativas: O caso do ABC paulista. 1ed.Curitiba: EDITORA CRV, 2022, v. 1, p. 21-47.

GALVÃO, F. V. **Efeitos do Programa Ensino Integral sobre o desempenho dos alunos no Saeb**. 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/375515696_Efeitos_do_Programa_Ensino_Integral_sobre_o_desempenho_dos_alunos_no_Saeb. Acesso em: 29 de abril. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO T EIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Básica 2023. Brasília: Inep, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopsesestatisticas/educacao-basica>>. Acesso em: 08 de abril. 2024.

MESQUITA JUNIOR, E. R.; MARIANO, F. Z; FRANÇA, J. M. S. A Política de Cotas afeta o efeito do tipo de escola no ensino médio sobre a Entrada na Universidade? Evidência por **Cursos e por Faixas de Renda**. 2022. Disponível em: chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.anpec.org.br/nordeste/2022/submissa_o/arquivos_identificados/006-5107f2eab90bed301319e23e2422d08f.pdf. Acesso em: 08 de abril. 2024.

MERCADANTE A., **Educação e Capacitação Técnica e Profissional no Brasil**, Documentos de Projectos (LC/TS.2019/44), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/49d75f96-0604-4c39-b91a-324bf4bec47c/content>. Acesso em: 08 de abril. 2024.

MARIANO, F. Z; ARRAES, R. A. Trajetória Longitudinal dos Alunos de Escolas Profissionalizantes do Ceará para o Mercado de Trabalho. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/Tkz6VmmNBbGKfHfn5C7KMbf/?lang=pt>. Acesso em: 08 de abril. 2024.

OECD. **Education at a Glance 2023: OECD Indicators**, OECD Publishing, Paris. 2023. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance2023_e13bef63-en. 29 de abril. 2024.

OECD (2023), “How did countries perform in PISA?”, in PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education, OECD Publishing, Paris. 2023.

Disponível em <https://doi.org/10.1787/9149c2f5-en>. Acesso em: 08 de abril. 2024.

SEVERNINI, E. R.; ORELLANO, V. I. F. **O Efeito do Ensino Profissionalizante sobre a Probabilidade de Inserção no Mercado de Trabalho e sobre a Renda no Período Pré-PLANFOR**. ANPEC, 2010. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.anpec.org.br/revista/vol11/vol11n1p155_174.pdf. Acesso em: 08 de abril. 2024.

SITEAL [Sistema de Informação de Tendências Educacionais na América Latina] (2019). Educación y formación técnica y profesional. IPEE UNESCO.

XIMENES, S. B. **Direito à Qualidade na Educação Básica: teoria e crítica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

ENTRE LINHAS E ROTAS: uma reflexão sobre capacidades estatais e mobilidade urbana em Balneário Camboriú, SC

Ana Carolina dos Santos Medeiros

*Graduanda em Administração Pública na Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC
/ anamedeiostv@gmail.com*

Manuela Bressan Pessoa

*Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia na Universidade Federal de Santa
Catarina – UFSC / manuelabpessoa@gmail.com*

RESUMO

O presente trabalho analisa as capacidades estatais de Balneário Camboriú na gestão da mobilidade urbana, com ênfase na implementação de políticas voltadas ao transporte coletivo. A partir de uma abordagem qualitativa e exploratória, foram realizadas entrevistas e análise comparativa de dados secundários, utilizando como referencial teórico as dimensões técnico-administrativa e político-relacional de capacidades estatais propostas por Pires e Gomide (2016). Os resultados apontam lacunas significativas na execução do Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PlanMob), em especial no que tange à integração intermodal, à reestruturação do sistema de transporte coletivo e à articulação regional. A centralização excessiva da tomada de decisão e a prevalência de interesses econômicos sobre as demandas sociais emergem como entraves à concretização das diretrizes do plano. Apesar de iniciativas como a tarifa zero e avanços pontuais em acessibilidade, os desafios de coordenação institucional e engajamento de atores evidenciam a necessidade de fortalecer as capacidades estatais para superar as barreiras estruturais e promover uma mobilidade urbana socialmente justa.

186

Palavras-chave: transporte coletivo; gestão municipal; políticas públicas; mobilidade urbana.

ABSTRACT

This study analyzes the state capacities of Balneário Camboriú regarding urban mobility management, with a focus on public transportation policies. Through a qualitative and exploratory approach, interviews and comparative analysis of secondary data were conducted, considering as a theoretical framework the technical-administrative and political-relational dimensions of state capacities proposed by Pires and Gomide (2016). The results reveal significant gaps in the implementation of the Municipal Urban Mobility Plan (PlanMob), particularly concerning intermodal integration, the restructuring of the public transportation system, and regional coordination. Excessive centralization in decision-making and the predominance of economic interests over social demands emerge as obstacles to the plan's effective execution. Despite initiatives such as zero-fare policies and isolated advances in accessibility, challenges in institutional coordination and stakeholder engagement underscore the need to strengthen state capacities to overcome structural barriers and promote socially just urban mobility.

Keywords: public transportation; city management; public policies; urban mobility.

INTRODUÇÃO

A problemática acerca da mobilidade urbana no Brasil encontra-se entre as mais desafiadoras para a gestão das cidades, uma vez que é componente essencial não apenas para o acesso a oportunidades, serviços e infraestrutura, mas também para a estruturação da vida social urbana. No Brasil, o crescimento urbano acelerado na década de 1960, consolidou-se fora de moldes urbanísticos, sem o devido planejamento territorial ou infraestrutura capaz de acompanhar a expansão demográfica e econômica. Tal processo pavimentou o caminho que consolidou desigualdades socioespaciais, uma vez que, enquanto as elites urbanas foram privilegiadas com a ocupação dos melhores locais das cidades, próximos aos centros econômicos e às infraestruturas de maior qualidade, as populações mais pobres foram progressivamente afastadas para as periferias, marcadas pela precariedade habitacional, ausência de equipamentos públicos e dificuldades de acesso à mobilidade urbana e aos serviços essenciais.

Em paralelo, o histórico modelo de desenvolvimento urbano brasileiro privilegiou o transporte individual motorizado, incentivado por políticas públicas e interesses econômicos que favoreceram a indústria automobilística, relegando o transporte coletivo a segundo plano. Desta forma, foram construídas cidades que perpetuam uma lógica excludente, em que o espaço urbano é estruturado para atender principalmente às necessidades de quem possui veículos particulares. Esse modelo, no entanto, tem custos sociais, ambientais e econômicos elevados, manifestos na intensificação dos congestionamentos, no aumento da poluição atmosférica e sonora, na deterioração da qualidade de vida e na exclusão de grupos sociais – sobretudo pobres, pessoas não brancas e mulheres – que dependem de modos coletivos ou não motorizados de transporte (Bittencourt, 2023).

Dos mais de 203 milhões de habitantes brasileiros e brasileiras, 124,1 milhões vivem em concentrações urbanas, descritas como arranjos populacionais ou municípios com mais de 100 mil habitantes (IBGE, 2023). Em um país majoritariamente urbano, a mobilidade não apenas organiza os fluxos e deslocamentos cotidianos, mas também reflete e reproduz as desigualdades socioeconômicas existentes. Desta forma, o intenso e constante transporte de pessoas e mercadorias é um elemento estruturante da vida urbana, evidenciando a centralidade do debate acerca da mobilidade nas cidades contemporâneas. Assim, a promoção de uma mobilidade justa, inclusiva e sustentável tornou-se essencial para enfrentar os problemas urbanos de forma integrada, o que exige uma atuação mais incisiva do Estado.

Nesse sentido, o fortalecimento de marcos legais e regulatórios ao longo das últimas décadas representa um avanço importante. O Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, estabeleceu diretrizes fundamentais para o planejamento urbano sustentável e democrático, reconhecendo a cidade como um direito coletivo. Posteriormente, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela Lei nº 12.587/2012, emergiu como um marco normativo central ao priorizar o transporte público coletivo e os modos não motorizados, propondo diretrizes voltadas à redução das desigualdades e ao

reequilíbrio da ocupação do espaço urbano. No entanto, embora esses instrumentos legais representem avanços, sua efetiva implementação enfrenta barreiras relacionadas às capacidades estatais e à gestão pública municipal.

O poder executivo municipal, enquanto instância mais próxima das demandas e realidades locais, desempenha papel na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas de mobilidade. É nos municípios que as diretrizes da PNMU e do Estatuto da Cidade devem ser materializadas em planos e ações concretas, capazes de responder às especificidades territoriais e superar as limitações históricas do modelo de mobilidade adotado. Neste sentido, propõe-se como objeto de análise a cidade de Balneário Camboriú, que possui características particulares quanto à sua estrutura territorial e populacional. O município, além de se destacar como a “Dubai brasileira”, conhecida por seus arranha-céus, tem o bairro mais populoso do estado de Santa Catarina e 100% da população reside em área urbana (Mayer, 2024).

A eficácia da gestão da mobilidade urbana depende de diferentes capacidades estatais mobilizadas por atores governamentais para a implementação das políticas, como habilidade técnico-administrativa e político-relacional. Assim, diante da importância da atuação do poder público municipal, da centralidade do tema da mobilidade urbana, e considerando a importância do transporte coletivo para subverter a lógica predominante do uso do veículo individual, o presente trabalho objetiva analisar as capacidades estatais do município de Balneário Camboriú frente à gestão do transporte coletivo na cidade. Busca-se ainda analisar em que medida os planos e ações estabelecidos se concretizaram, a fim de contribuir para o estabelecimento de medidas concretas que sejam capazes de responder às especificidades territoriais, superando as limitações históricas do modelo de mobilidade adotado no município.

188

METODOLOGIA

A presente pesquisa tem caráter qualitativo e exploratório, que permite explorar de forma aprofundada e contextualizada as dinâmicas locais, as limitações do poder público e os instrumentos mobilizados para a implementação das diretrizes do Plano Municipal de Mobilidade Urbana. O estudo foi construído em duas etapas complementares: entrevistas abertas e análise comparativa. Inicialmente, foi realizada entrevista semiestruturada com um Burocrata de Médio Escalão (BME), vinculado à Autarquia Municipal de Trânsito de Balneário Camboriú, envolvido na implementação da política de transportes no município. O entrevistado foi indicado por membro do Alto Escalão, uma vez que seria o mais capaz de responder aos questionamentos propostos.

A coleta de informações com o entrevistado visou captar percepções do poder público, acerca de ações e estratégias relacionados à execução das políticas de mobilidade, com ênfase no transporte

coletivo. As perguntas foram elaboradas com base em dois aspectos: 1) ações propostas no Plano Municipal de Mobilidade Urbana para o transporte coletivo; 2) conceito de capacidades estatais, abordado mais adiante em tópico específico, abrangendo dimensões como capacidade técnico-administrativa e político-relacional. Foram buscados ainda grupos ou movimentos sociais que discutem a temática, para que outra perspectiva pudesse ser adicionada, porém sem sucesso. Desta forma, a entrevista foi utilizada como estratégia para captar a percepção da autarquia responsável, para que posteriormente fosse realizada a segunda etapa do estudo.

Nessa etapa, as informações coletadas nas entrevistas foram comparadas com outras fontes de informação, como estudos acadêmicos, o Plano Municipal de Mobilidade Urbana e demais dados disponíveis relativos ao transporte público na cidade. Esse processo comparativo buscou confrontar as percepções do entrevistado com a realidade material, a fim de identificar alinhamentos ou discrepâncias entre os objetivos traçados no plano e sua efetiva implementação.

Os resultados foram analisados a partir da abordagem de capacidade estatal proposta por Pires e Gomide (2014), na perspectiva relacional entre atores formais e informais envolvidos no processo de implementação da política pública. Mais especificamente, a análise do arranjo que constitui o local da tomada de decisão e ação da burocracia local, vinculada aos atores políticos, sociais e econômicos (Pires e Gomide, 2021). Assim, a literatura de capacidade estatal permitiu avaliar avanços e limitações da gestão pública municipal no que concerne à promoção do transporte coletivo, evidenciando as barreiras institucionais, estruturais e políticas que impactam a execução das diretrizes do Plano Municipal de Mobilidade Urbana.

189

CAPACIDADES ESTATAIS: CONCEITUAÇÃO E DIMENSÕES DE ANÁLISE

Uma política pública é criada para enfrentar um problema público entendido como relevante para a comunidade em que está inserido (Secchi, Coelho e Pires, 2019). O processo de elaboração da política é esquematizado em um ciclo de política pública composto por sete fases principais, sendo: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação. 6) avaliação e 7) extinção. A partir deste ciclo, este trabalho se insere na perspectiva de análise da implementação da política pública de mobilidade urbana do transporte coletivo na agenda de estudos de capacidades estatais. A escolha por localizar as capacidades estatais na implementação da política pública se justifica pela contribuição da literatura ao articular reflexões e diferentes dimensões existentes em torno dos processos de implementação.

O consenso da literatura é do conceito de capacidade estatal como a habilidade e competência de implementar políticas públicas, do “Estado em ação” para produção de políticas públicas (Pires e Gomide, 2016). Entretanto, é uma agenda de estudos multidimensional que adota diferentes

estratégias para analisar as capacidades estatais em diferentes níveis de governos. Neste íterim, o trabalho segue a abordagem de Pires e Gomide (2016) na análise da capacidade estatal contemporânea com enfoque na governança pública. A análise da governança parte da interpretação do arranjo que constitui o local da tomada de decisão e ação da burocracia local, vinculada aos atores políticos, sociais e econômicos (Pires e Gomide, 2021). Os arranjos institucionais são compreendidos como o conglomerado de regras, mecanismos e processos moldados por atores e seus respectivos interesses na implementação da política pública (Gomide e Pires, 2014).

Desta maneira, o contexto da disposição dos arranjos, se organizados ou não, pode promover capacidades estatais fundamentais para a execução de políticas públicas (Gomide e Pires, 2014). Os autores abordam a capacidade estatal, na disposição do arranjo institucional, em duas dimensões: a) técnico-administrativa e b) político-relacional (Pires e Gomide, 2016). A dimensão técnico-administrativa diz respeito a burocracia profissional, o conjunto de funcionários profissionais, a disposição de recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos, mobilizados para execução das ações de governo de forma coordenada (Pires e Gomide, 2016). Já a político-relacional, trata da inclusão e interação com diferentes atores sociais, políticos e econômicos para uma coalização de amparo à implementação da política pública (Pires e Gomide, 2016).

A partir desta literatura, considerando as dimensões de análise propostas, e compreendendo que políticas públicas de mobilidade urbana envolvem a gestão de sistemas complexos e integrados, a análise pautada nos conceitos acima descritos oferece uma perspectiva abrangente para avaliar as políticas de mobilidade urbana, permitindo identificar barreiras estruturais e oportunidades de aprimoramento. Além disso, ao identificar e analisar as capacidades estatais na política de mobilidade urbana de Balneário Camboriú, também se compreende o arranjo institucional da governança pública local na efetivação de políticas planejadas.

190

BALNEÁRIO CAMBORIÚ: RETRATO URBANO E MOBILIDADE EM FOCO

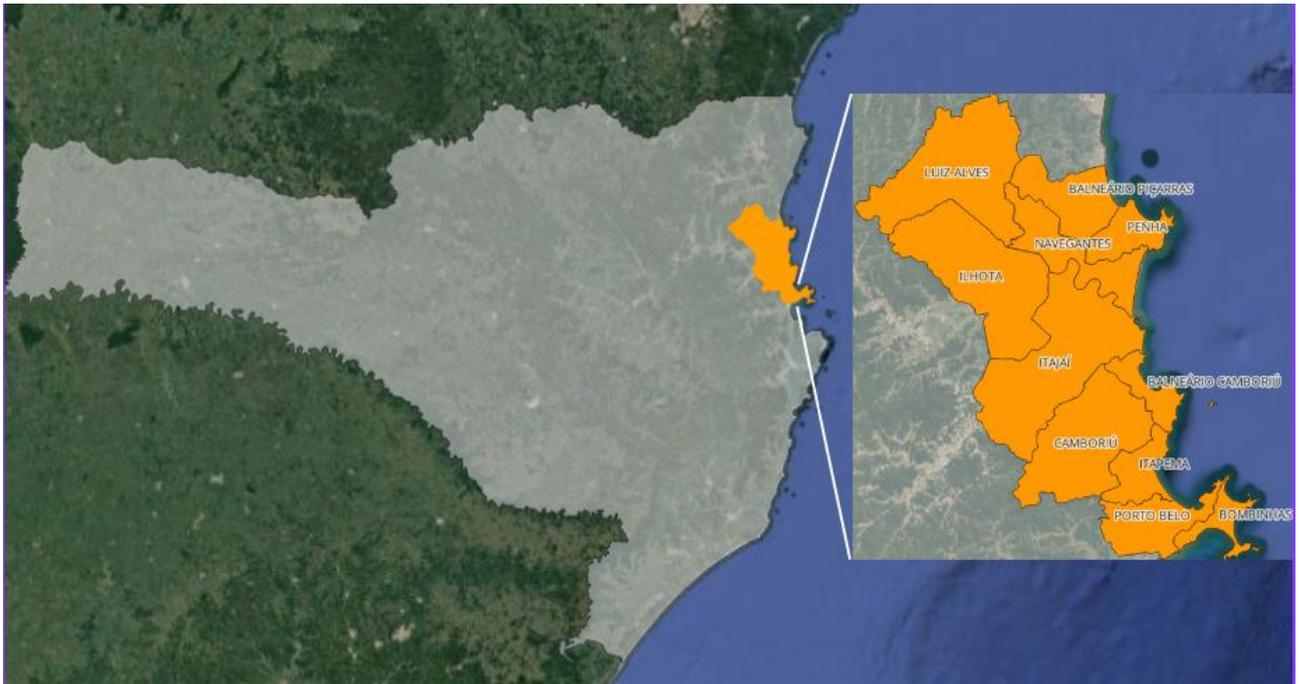
A cidade está localizada no litoral centro-norte catarinense e possui uma população estimada de aproximadamente 140 mil pessoas (IBGE, 2022a) que, durante a alta temporada, aumenta em cerca de quatro vezes (AMFRI, 2020). Além disso, apresenta uma densidade demográfica de 3.077,70 hab/km² (IBGE, 2022a), valor este extraordinariamente acima da média estadual, que é de 79,50 hab/km² (IBGE, 2010b). Balneário Camboriú possui uma característica de elevada verticalização: dos 755 novos imóveis do primeiro trimestre de 2022, 731 deles são compostos por residências verticais (SINDUSCON, 2022), o que ajuda a explicar a alta densidade demográfica no município.

Tal realidade está vinculada a um modelo urbano voltado aos interesses do mercado, com forte atuação dos setores imobiliário e da construção civil. Com um crescimento exponencial a partir

de 2006, o processo de verticalização da cidade é respaldado pelo Plano Diretor, Lei nº 2.686/06, que impede a construção de unidades habitacionais na Praia Central com menos de 100m² e estabelece diretrizes permissivas, não limitando o número de andares dos edifícios, por exemplo (Schleder e Maier, 2024). Assim, com uma lei urbana calcada na pobreza de propostas concretas e riqueza de generalizações, a cidade vem construindo uma política de exclusão da área central, e utiliza de conceitos urbanísticos pós-modernos para seu próprio marketing (Schroeder, Souza e Dohi, 2019). A cidade vendida, que seria para todos, hoje é apenas de um grupo privilegiado da área central, muitos apenas moradores temporários, enquanto as demais áreas das cidades não possuem infraestrutura equivalente.

Inserida em uma região com privilegiado contexto socioespacial, uma vez que não apenas desfruta de praias com forte apelo turístico, mas também está próxima das regiões portuárias de Itajaí e Navegantes – além de contar com estrutura aeroportuária nesta cidade –, Balneário Camboriú faz parte da Associação dos Municípios da Região do Foz do Rio Itajaí - AMFRI, formada pelos municípios de Balneário Camboriú, Balneário Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luiz Alves, Navegantes, Penha e Porto Belo (figura 1).

Figura 1: Região da AMFRI, com detalhamento dos municípios pertencentes.



Fonte: as autoras, 2024.

Os municípios que compõem a Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí apresentam uma forte interconexão, refletida em dinâmicas econômicas, sociais e territoriais que transcendem seus limites administrativos. Tal cenário é evidenciado pelo intenso fluxo de deslocamentos diários, que demonstra tanto a complementaridade funcional entre as cidades quanto as desigualdades socioespaciais que caracterizam a dinâmica regional. Diariamente, 67 mil viagens são realizadas em direção a Balneário Camboriú, das quais 78% são realizadas por meio de transporte individual motorizado, evidenciando a predominância do uso de automóveis particulares (Balneário Camboriú, 2019).

Os municípios de Itajaí e Itapema, somados, contribuem com um fluxo de 19 mil viagens diárias em direção a Balneário Camboriú, enquanto Camboriú é responsável por 48 mil viagens por dia (Balneário Camboriú, 2019). Esse dado reforça o caráter complementar das cidades, sendo Camboriú uma alternativa residencial mais acessível para trabalhadores que atuam na “Dubai brasileira”, onde o custo de vida é elevado. Assim, solidifica-se um processo de segregação socioespacial e o “trabalhador que gera riqueza em Balneário Camboriú não consegue morar dentro da cidade. Portanto, a demanda por infraestrutura desses trabalhadores tem que ser absorvida por outras cidades” (Schleder e Maier, 2024).

Esse padrão de interconexão, cujos deslocamentos são amplamente sustentados pelo transporte individual, ressalta a importância de políticas públicas que articulem os interesses locais em uma perspectiva regional, considerando as implicações para a mobilidade urbana. Para além das dinâmicas intermunicipais, a própria cidade apresenta desafios internos uma vez que Balneário Camboriú apresenta aproximadamente 110 mil automóveis registrados, um número que se aproxima

do total de sua população fixa (BRASIL, 2024). Diante desse contexto, a mobilidade urbana encontra-se entre os elementos centrais na discussão acerca do desenvolvimento urbano do litoral norte de Santa Catarina, de modo que a integração modal e a ampliação da oferta de transporte coletivo emergem como problemas a serem encarados por parte da gestão pública.

Plano Municipal de Mobilidade Urbana

Pilares fundamentais para a garantia dos direitos humanos e para o desenvolvimento socioeconômico, as políticas públicas operam como mecanismos que traduzem demandas coletivas em ações estruturadas voltadas à promoção da equidade e organização do território. No âmbito da mobilidade urbana, com vistas a reduzir as desigualdades sociais de acesso ao transporte, minimizar os impactos socioambientais e fomentar o desenvolvimento sustentável das cidades, o Plano de Mobilidade Urbana (PMU) é um instrumento fundamental para enfrentamento aos desafios impostos. O documento, que busca orientar as ações municipais quanto ao tema, visa promover a integração dos diversos modais de transporte, priorizar o transporte público e modos não motorizados, bem como assegurar a acessibilidade universal.

O Plano de Mobilidade Urbana de Balneário Camboriú foi instituído pela Lei Complementar Nº 42, de 22 de julho de 2019, e estabelece diretrizes, objetivos e ações, condizentes com a PNMU, para “garantir os deslocamentos de pessoas e cargas junto ao espaço urbano, atendendo às necessidades atuais e futuras da população balneocamboriuense, assegurando-lhes melhores condições de mobilidade, acessibilidade universal e conectividade no âmbito de todo seu território” (art. 1º § 2º). O documento é composto por 2 anexos: o primeiro apresenta um diagnóstico geral acerca da realidade do município à época de sua elaboração, enquanto o segundo lista estratégias e propostas para a mobilidade urbana.

Para o transporte coletivo, objeto do presente estudo, o plano estabelece objetivos quantitativos: aumentar a participação modal do transporte coletivo de 7% para 13% até 2023; possuir transporte totalmente acessível até 2025; oferecer sistema de informações digitalmente, com horários, linhas e localização em tempo real dos veículos até 2025; repor a frota atual por veículos elétricos até 2027; integrar o sistema de transporte coletivo municipal ao regional até 2030; elaborar políticas tarifárias para a otimização dos custos do sistema do transporte coletivo; implantar um sistema de bilhetagem eletrônica com integração tarifária e temporal.

Para o alcance dos objetivos elencados, propõe-se: a reestruturação do sistema de transporte coletivo urbano; a potencialização de faixas exclusivas; um sistema de informação físico e digital em tempo real; a integração de sistema de transporte coletivo com o sistema ciclovitário; estabelecimento de parâmetros de desempenho, conforto e qualidade; sistema de bilhetagem eletrônica; acessibilidade

em todos os componentes do sistema de transporte coletivo; plano de pontos, paradas, estações e terminais; integração intermodal; integração regional e intermunicipal.

O PMU de Balneário Camboriú, embora estabeleça objetivos e ações necessárias, não detalha de maneira precisa quais mecanismos, métodos ou ferramentas seriam utilizados para concretizar o planejado. Desta forma, há de se investigar os elementos que possibilitem uma compreensão abrangente das capacidades estatais do município para avaliar em que medida as diretrizes do plano se materializam – ou não – na realidade local, conforme debatido a seguir.

TRANSPORTE COLETIVO, ESTADO E MOBILIDADE: LIMITES E LACUNAS DAS CAPACIDADES ESTATAIS EM BALNEÁRIO CAMBORIÚ

A análise das ações do Plano Municipal de Mobilidade Urbana de Balneário Camboriú (PlanMob), sistematizadas no quadro 1, revela mais lacunas do que avanços na execução das diretrizes propostas, destacando-se a dependência de vontade política e a ausência de estratégias claras para a implementação das políticas.

Quadro 1: Síntese de diretrizes, ações, tipificação de capacidades estatais e nível de execução

DIRETRIZES	AÇÕES	CAPACIDADES	EXECUTADO
I. Aumentar a participação do transporte coletivo na divisão modal;	Ação 1: Reestruturação do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano	Político-relacional	Não
II. Integrar o sistema de transporte coletivo com os outros modais;	Ação 2: Potencialização das faixas exclusivas	Político-relacional	Parcialmente
III. Integrar o sistema de transporte coletivo municipal com os regionais;	Ação 3: Sistema de informação físico e digital em tempo real	Técnico-administrativa	Parcialmente
IV. Implantar terminais e estações de transbordo eficientes;	Ação 4: Integração de sistema de transporte coletivo com sistema cicloviário	Político-relacional	Parcialmente
V. Otimizar a infraestrutura viária do transporte coletivo;	Ação 5: Parâmetros de desempenho, conforto e qualidade	Político-relacional e Técnico-administrativa	Parcialmente

194

VI. Aprimorar o sistema de informação ao usuário;	Ação 6: Sistema de bilhetagem eletrônica	Técnico-administrativa e Político-relacional	Parcialmente
VII. Promover políticas para redução do valor da tarifa;	Ação 7: Acessibilidade em todos os componentes do sistema de transporte coletivo	Técnico-administrativa	Sim
VIII. Modernizar a frota de veículos, visando o conforto dos usuários e reduzir a emissão de poluentes;	Ação 8: Plano de pontos, paradas, estações e terminais	Técnico-administrativa	Não
IX. Garantir acessibilidade universal em todo o sistema.	Ação 9: Integração intermodal	Técnico-administrativa e Político-relacional	Não
	Ação 10: Integração regional e intermunicipal	Político-relacional	Não

Fonte: as autoras, 2024.

195

A reestruturação do sistema de transporte coletivo urbano apresenta-se como um desafio central para mudanças reais na mobilidade urbana do município. Embora o projeto BC BUS tenha sido idealizado em 2018 para implantar linhas troncais e alimentadoras, ele permanece inexecutado devido ao alegado alto custo, conforme informado pela gestão municipal, mesmo diante da elevada capacidade de arrecadação tributária do município. Assim, o argumento apresentado fragiliza-se quando contraposto ao potencial financeiro local, evidenciando a falta de prioridade política no enfrentamento das questões de mobilidade urbana.

Sob a perspectiva da dimensão técnico-administrativa da capacidade estatal, a inexecução do projeto BC BUS aponta para deficiências na mobilização de recursos organizacionais e tecnológicos, bem como na coordenação necessária para viabilizar ações de grande impacto, sobretudo no que diz respeito ao sistema de transporte coletivo. A existência de uma elevada arrecadação tributária sugere que o entrave não está na falta de recursos financeiros, mas na ausência de um arranjo burocrático eficaz, composto por uma estrutura administrativa capaz de transformar os objetivos políticos em ações concretas.

Atualmente, encontra-se em discussão o Projeto de Mobilidade Integrada Sustentável da Região da Foz do Rio Itajaí (PROMOBIS), que propõe a integração dos 11 municípios da AMFRI com veículos elétricos e reurbanização de vias, a Mobilidade Ativa em Balneário Camboriú, por meio

do Programa Caminhos do Mar e a construção de um Túnel Imerso entre Itajaí e Navegantes. O investimento estimado é de US\$ 342 milhões, financiado por meio de uma combinação de recursos públicos e privados (AMFRI, 2024). Entretanto, cabe aqui questionar quem será beneficiado com tais obras e se elas, de fato, promoveriam mudanças para a mobilidade urbana tanto no âmbito municipal, quanto regional, uma vez que o túnel serve primariamente ao transporte individual e a mobilidade ativa é centrada em Balneário Camboriú.

Por outro lado, o projeto também aborda a construção de um sistema de transporte coletivo com integração regional, incluindo corredores reservados para ônibus. Esta estratégia, se aplicada, subverteria a realidade atual, em que a ação de potencialização das faixas exclusivas, proposta no plano de mobilidade urbana, não foi executada. Conforme relata o entrevistado, há apenas uma faixa no Elevado da 4ª Avenida, porém não há clareza sobre sua vinculação ao PlanMob, o que denota fragilidade no alinhamento estratégico entre as ações do plano e as políticas efetivamente adotadas.

De modo semelhante, o sistema de informação física e digital permanece insuficiente. Isto porque, embora a empresa concessionária disponibilize um aplicativo e site com mapas e horários das linhas em tempo real, não há iniciativas para fornecer informações físicas nos pontos de ônibus, o que pode prejudicar grupos sociais menos familiarizados com a tecnologia. No que tange às linhas e horários, cabe outra análise para além da disponibilidade de informações: a desigualdade na frequência e abrangência do transporte coletivo. De um total de sete linhas disponíveis, as quatro que circulam predominantemente na área central da cidade têm, somados, 59 horários disponíveis; já as outras três, que atendem áreas periféricas, possuem apenas 8 horários no total, reforçando disparidades socioespaciais do acesso ao transporte público.

Apesar disso, Balneário Camboriú encontra-se entre os 106 municípios do Brasil que aderiram à implementação da tarifa zero (ANTU, 2024), cumprindo, desta forma, o objetivo do PlanMob de “elaborar políticas tarifárias para otimização dos custos do sistema de transporte coletivo”. A medida, que inicialmente se deu em caráter emergencial em virtude da não renovação do contrato de concessão com antiga empresa, foi implementada em junho de 2023. Nos 15 primeiros dias de gratuidade, foi registrado um aumento de 13% no número de usuários, em relação ao mesmo período do ano anterior (Ferrari, 2023). Atualmente, tramita no município um projeto de Lei intitulado “Tarifa Zero é Mais”, que busca concretizar a gratuidade do transporte coletivo enquanto política pública e oferecer segurança jurídica para seu desenvolvimento. No projeto, elaborado em 2023, observa-se que o custo anual para a manutenção da tarifa zero equivaleria a apenas 0,46% da receita estimada do município para aquele ano, o que representa um potencial na dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais do município.

Em que pese a importância da implementação da tarifa zero pelo município, sobretudo no que diz respeito à democratização do acesso ao transporte coletivo, sua adoção, isoladamente, não é

suficiente para solucionar os complexos problemas que caracterizam a mobilidade urbana na região. Isso, porque a efetividade dessa medida depende de sua articulação com outros elementos integradores que compõem uma política de mobilidade eficiente, como a reestruturação do sistema de transporte coletivo e a promoção da intermodalidade. Embora a integração de sistema de transporte coletivo com sistema cicloviário esteja elencada no PlanMob como ação a ser desenvolvida, o entrevistado relata que nenhuma estratégia foi adotada para instalação de paraciclos ou bicicletários em pontos estratégicos, como também não foi implementada nenhuma medida que permita ao ciclista levar a bicicleta no ônibus. O entrevistado destaca ainda que está em fase de credenciamento empresa que ofertará bicicleta elétrica para a população, com 1 hora de tempo gratuito por dia. Desta forma, a ação foi elencada como cumprida parcialmente por entender que não está integralmente ligada ao modo de execução que pauta o PlanMob mas que à proporciona em nível diferente.

Para além da intermodalidade, considerando o contexto regional onde os fluxos populacionais e econômicos transcendem as fronteiras municipais, conforme já abordado, a integração dos sistemas de transporte coletivo entre os municípios da AMFRI é indispensável para garantir a conectividade territorial e facilitar o deslocamento diário. Entretanto, ainda que reconhecida a necessidade de integração regional e intermunicipal no PlanMob, o que se traduz no campo da realidade é oposto: linhas insuficientes, horários desencontrados, ausência de terminais de integração e, por consequência, uso do veículo individual como transporte predominante. Tal realidade reflete uma desconexão entre as diretrizes estabelecidas no plano e sua materialização prática, que evidencia a ineficiência da capacidade político-relacional no município.

Quanto à acessibilidade e aos parâmetros de desempenho, conforto e qualidade, houve progresso em aspectos como climatização dos ônibus e segurança, mas questões cruciais, como acessibilidade plena e frequência adequada, ainda não foram atendidas. Tais deficiências demonstram uma lacuna na dimensão técnico-administrativa, ressaltando não apenas a necessidade de maior autonomia administrativa na autarquia responsável, mas também de um alinhamento político mais consistente para garantir a implementação integral das diretrizes do plano.

A síntese de todas as informações colhidas na entrevista ilustra a fragilidade das capacidades técnico-administrativa e político-relacional. Ambas não são mobilizadas pela administração pública local, em grande medida devido ao modelo de governança centralizador, como elencado pelo entrevistado. Em relação ao papel da burocracia profissional na implementação das diretrizes do Plano de Mobilidade Urbana, destacou-se que muitas ações poderiam ser efetivadas caso houvesse maior autonomia técnica por parte do corpo profissional da administração. Exemplos incluem a reestruturação do plano de pontos e paradas, na disposição de informações em formato físico, na implantação de faixas exclusivas, entre outros. A recorrente caracterização do governo como "centralizador" evidencia a debilidade da capacidade político-relacional em articular e engajar

diferentes atores sociais e políticos na construção de soluções coletivas para a política de mobilidade urbana.

Essa centralização exacerbada compromete diretamente a capacidade político-relacional, desestruturando mecanismos de participação democrática, como exemplificado pela ausência de um Conselho Municipal que aborde especificamente a pasta de mobilidade urbana e pela descontinuidade do Conselho Municipal de Trânsito. Este último, mesmo em períodos de funcionamento, não priorizou a política de mobilidade, limitando-se à regulação da utilização das vias por diferentes modais de transporte. No que tange a capacidade técnico-administrativa, foi interpretada neste trabalho como consequência da falta de capacidade político-relacional. Isto se dá porque a centralização da tomada de decisão dificulta a atuação de toda cadeia de funcionários, desde o burocrata a nível de rua até o burocrata de alto escalão, indicado como cargo de confiança. Portanto, ao cercear a atuação da burocracia profissional, ao ditar o que se deve implementar ou não segundo critérios políticos centralizadores, não há o desempenho da capacidade técnico-administrativa, sendo esta suprimida.

Para além da característica de centralização identificada, se destaca o contexto mais amplo em que interesses econômicos frequentemente prevalecem sobre os interesses sociais, configurando um obstáculo estrutural à efetivação das políticas de mobilidade urbana. Em um município onde a especulação imobiliária e a valorização econômica dos espaços urbanos exercem influência sobre as decisões políticas, as prioridades sociais, como a democratização do acesso ao transporte coletivo e a promoção de sistemas integrados e sustentáveis, são sistematicamente relegadas a um plano secundário. Tal subordinação evidencia não apenas as fragilidades das capacidades técnico-administrativa e político-relacional, mas também um desalinhamento estrutural entre os objetivos de governo e as exigências do bem-estar social, perpetuando um modelo de gestão que reforça desigualdades e limita o alcance transformador das políticas públicas de mobilidade.

198

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão aqui proposta constitui um ponto de partida para o debate sobre as capacidades estatais e os desafios inerentes à gestão da mobilidade urbana em Balneário Camboriú, oferecendo subsídios iniciais para uma reflexão mais ampla e crítica, apontando lacunas e potencialidades que podem orientar políticas públicas mais robustas e eficazes. O estudo realizado evidencia que a implementação das políticas relacionadas ao transporte coletivo, em especial no PlanMob de 2019, apresenta limitações substanciais, tanto na dimensão técnico-administrativa quanto na político-relacional das capacidades estatais. A governança centralizadora, associada à ausência de articulação efetiva entre atores sociais, políticos e econômicos, compromete a materialização das diretrizes

estabelecidas no Plano Municipal de Mobilidade Urbana. Tal cenário resulta em um sistema de transporte coletivo aquém das demandas locais e regionais, reforçando a desconexão entre as metas estabelecidas e as necessidades concretas do território.

Ainda que iniciativas como a tarifa zero representem avanços no que concerne à democratização do acesso ao transporte público, sua efetividade permanece limitada pela carência de ações complementares e integradoras, como a intermodalidade e a reestruturação do sistema de transporte coletivo. Torna-se, portanto, imperativo o fortalecimento das capacidades técnico-administrativa e político-relacional no município, seja por meio da profissionalização da burocracia e da ampliação da autonomia técnica, seja pela construção de coalizões estratégicas que sustentem a implementação de políticas públicas estruturantes.

Cabe destacar que Balneário Camboriú possui um alto poder de arrecadação, o que permitiria a materialização de mudanças substanciais, principalmente no que diz respeito à infraestrutura urbana. Além disso, a cidade apresenta relevância socioeconômica no contexto regional em que se insere, o que permitiria que liderasse transformações urbanas que pudessem reordenar a estrutura do sistema de mobilidade urbana, principalmente no que tange ao transporte público. Para isso, apenas uma abordagem integrada e articulada seria capaz de superar os entraves estruturais que restringem o desenvolvimento equitativo das dinâmicas urbanas locais e regionais.

Por fim, há ampla margem para o desenvolvimento de estudos outros que possam aprofundar as discussões aqui iniciadas, abrangendo pesquisas que incorporem perspectivas de grupos sociais diretamente afetados, como trabalhadores e populações periféricas, o que oferece subsídios para enriquecer o debate. Assim, espera-se que este trabalho contribua para o avanço de debates acadêmicos sobre o tema, ao mesmo tempo em que oferece elementos para a subversão da atual lógica de gestão da mobilidade urbana, a fim de que os limites entre o planejado e o executado sejam transpostos.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DA FOZ DO RIO ITAJAÍ - AMFRI. **Estudo da população flutuante da região Costa Verde e Mar.** 2020. Disponível em: https://amfri.org.br/uploads/sites/567/2023/05/1892844_Projeto_de_Populacao_Flutuante_2020.pdf Acesso em: 28 nov. 2024

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DA FOZ DO RIO ITAJAÍ - AMFRI. **Cerimônia garantiu repasse de US\$ 24 milhões para túnel imerso e obras de mobilidade para região da AMFRI.** 2024. Disponível em: <https://amfri.org.br/cerimonia-garantiu-repasse-de-us-24-milhoes-para-tunel-imerso-e-obras-de-mobilidade-para-regiao-da-amfri/> Acesso em 29 nov. 2024.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS - ANTU. **Tarifa zero nas cidades do Brasil.** 2024. Disponível em: <https://ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub638556169862602254.pdf> Acesso em: 14 out. 2024

BALNEÁRIO CAMBORIÚ. Lei complementar nº 42, de 22 de julho de 2019. **Institui o Plano de Mobilidade Urbana do Município de Balneário Camboriú - PlanMob/BC.** Disponível em: <http://leismunicipa.is/itfxd> Acesso em: 5 dez. 2024.

BITTENCOURT, Tainá. **Desigualdades de classe, raça e gênero no acesso ao transporte e ao espaço urbano em cidades brasileiras: análises empíricas e métodos para políticas e planejamento.** Universidade de São Paulo. São Paulo, 2023.

200

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 jan. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Frota de veículos 2024.** Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/frota-de-veiculos-2024> Acesso em: 30 nov. 2024.

FERRARI, Arthur. **Número de usuários utilizando o transporte coletivo de Balneário Camboriú aumentou 13% após início da tarifa zero.** Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2023/06/30/numero-de-usuarios-utilizando-o-transporte-coletivo-de-balneario-camboriu-sc-aumentou-13-apos-o-inicio-da-tarifa-zero/#:~:text=N%C3%BAmero%20de%20usu%C3%A1rios%20utilizando%20o,o%20in%C3%ADcio%20da%20Tarifa%20Zero> Acesso em 10 dez. 2024.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014. p.17-30. E-book. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3098/1/Livro_Capacidades%20estatais%20e%20

democracia_arranjos%20institucionais%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf
Acesso em: 10 dez. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>. Acesso em: 13 nov. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Cidades e Estados. 2022a** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/balneario-camboriu.html>. Acesso em: 18 nov. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Panorama. 2022b.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/panorama> Acesso em 18 nov. 2024.

MAYER, Sofia. **Balneário Camboriú tem bairro mais populoso de SC e nenhuma área rural.** Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2024/11/18/balneario-camboriu-100percent-area-urbana-bairro-mais-populoso-de-sc.ghtml>. Acesso em: 13 nov. 2024.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. *In*: AQUINO, Luseni; PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOPEZ, Felix; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. **Boletim de análise político-institucional.** n.29. Brasília: Ipea, 2021. p.49-59. *E-book.* Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10629/1/bapi_29.pdf Acesso em: 10 dez. 2024.

201

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. DOI: 10.1590/1678-987316245806 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?format=pdf>. Acesso em: 09 dez. 2024.

SCHLEDER, Carolina e MAIER, Jefferson. **Camboriú, cúmulo da segregação brasileira.** Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/646359-camboriu-cumulo-da-segregacao-brasileira-artigo-de-carolina-schleder-e-jefferson-maier> Acesso em 20 nov. 2024.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de S.; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos.** 3 ed. Porto Alegre: +A Educação - Cengage Learning Brasil, 2019. *E-book.* p.2. ISBN 9788522128976. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522128976/>. Acesso em: 09 dez. 2024.

SINDUSCON. **Panorama do mercado imobiliário VGV cresce em R\$ 1 bilhão em Balneário Camboriú.** Disponível em: <https://www.sindusconbc.com.br/panorama-do-mercado-imobiliario-vgv-cresce-em-r-1-bilhao-em-balneario-camboriu/> Acesso em 02 dez 2024.

ANJOS E DEMÔNIOS: uma análise a partir do conceito de *Devil* e *Angel Shift* na disputa entre coalizões de defesa para política de financiamento da educação – caso novo FUNDEB

*Marcela Nogueira Vega*¹⁹

RESUMO

Este artigo busca apresentar e discutir sobre a forma como coalizões de defesa tentam influenciar o caminho de uma política pública a partir de suas crenças e convicções, utilizando os conceitos de “*angel shift*” e “*devil shift*”. O caso analisado é referente ao processo de aprovação do Novo Fundeb, conhecido também como Fundeb Permanente, que tramitou na câmara dos deputados como uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 15/2015, apresentado pela Deputada Federal Raquel Muniz (PSC-MG), dado que sua vigência seria até o final do ano de 2020 e pelo curto prazo para transformar o Fundeb, em um fundo permanente. A pesquisa tem como primeiro objetivo analisar qualitativamente os documentos oficiais, notas técnicas, artigos em jornais, páginas da internet destas instituições, publicações de conteúdo em sites de grupos da sociedade civil e de órgãos do governo e a discussão feita pelo Congresso Nacional, desde 2015, bem como livros publicados e estudos sobre as coalizões formadas. Como se trata de estudo em andamento, serão apresentados os primeiros resultados, retirados da análise documental.

Palavras-chave: FUNDEB, Coalizões de defesa, *Angel Shift*, *Devil Shift*.

202

¹⁹ Bacharela em Ciências e Humanidades e em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do ABC (UFABC).
Mestranda em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: m.nogueira@ufabc.edu.br.
ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-5901-9384>

INTRODUÇÃO

O campo das políticas educacionais historicamente produziu e produz grandes disputas, visto que é uma política pública setorial de grande relevância, com um dos maiores orçamentos do Governo Federal, com ampla visibilidade midiática, e com alcance para toda população brasileira, pois se trata de uma política de acesso universal, um direito conquistado a partir da Constituição Federal de 1988. Neste sentido, diversos atores políticos e sociais buscam implementar projetos para conseguir poder político, ou lutar pelas causas que acreditam e/ou interesses que defendem.

Nestas batalhas, grupos que defendem valores iguais ou próximos, se unem para formar coalizões – aproximando movimentos sociais, pesquisadores, políticos, policy entrepreneurs, que criam propostas a serem apresentadas e debatidas em momentos de formulação e reformulação destas políticas. Muitas dessas discussões sobre Políticas Públicas de Educação no Brasil e os caminhos a serem adotados para sua expansão e democratização são realizadas por movimentos sociais e empresariais, pesquisadores da área, atores políticos e sociais.

No entanto, durante o processo destas disputas políticas, seja no momento da formulação ou até mesmo da implementação, grupos de coalizões entram em conflito. Estas disputas fazem parte do processo democrático e participativo na política, mas não é algo tão simples, visto que as divergências podem ser tanto benéficas quanto prejudiciais para a construção de políticas públicas efetivas e consistentes em nosso país.

As relações entre as coalizões e suas respectivas concepções e/ou crenças acerca da construção de políticas públicas serão analisadas a partir da teoria de Sabatier e Jenkins-Smith conhecida como *Advocacy Coalition Framework*, e mais especificamente, acerca da maneira como esses atores políticos e sociais se enxergam durante o processo de formulação de políticas públicas, que Sabatier conceitua como “*Devil Shift*” e “*Angel Shift*”.

O “devil shift” e o “angel shift” ocorrem quando as coalizões de defesa disputam, dentro do subsistema, quais os caminhos que uma determinada política pública precisa seguir. Grosso modo, durante o conflito, o termo “*devil shift*” (mudança do diabo, **tradução nossa**) retrata uma tendência em que os atores acabam enxergando seus oponentes como “menos competentes, menos confiáveis, mais perversos e poderosos” (Sabatier et al, 1987). O que, por sua vez, acarreta uma maior proximidade entre os membros de uma mesma coalizão, e ocasionam conflitos exacerbados entre as coalizões. Por conta do medo de “perder” para determinados oponentes, tais atores acabam buscando se alinhar e cooperar com aliados, que é quando acontece o “angel shift” (mudança do anjo, **tradução nossa**), e muito dificilmente acabam deixando sua coalizão por conta de mudanças de crenças.

O caso estudado se refere ao momento de reformulação da política de financiamento da educação básica, conhecido na literatura como “Novo Fundeb” ou “Fundeb Permanente”. Nessa

perspectiva, este artigo apresentará uma breve sistematização da disputa que acontece entre os anos de 2015 até sua aprovação em 2020, bem como todas as propostas de emendas constitucionais para tentarem modificar a Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2015, apresentadas por políticos, bem como as audiências públicas que ocorreram em todo o Brasil. Como as coalizões de defesa se enfrentaram nesse processo, principalmente as coalizões dominantes lideradas pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação e Todos pela Educação. Além disso, neste trabalho será apresentado um conceito chamado de Coalizão Fantasma, que tem por objetivo, trazer coalizões que participam do processo de maneira indireta, pois não são fortes o suficiente para estarem no centro da disputa, e como estas buscam influenciar o processo de formulação do Novo Fundeb.

Metodologicamente, a análise documental é de suma importância para compreendermos quais os argumentos que os atores sociais e políticos defendem no que tange a política de financiamento da educação, e, portanto, documentos oficiais, artigos acadêmicos, notas técnicas, publicações em jornais, artigos de opinião, páginas da internet destas instituições, publicações de conteúdo em sites de grupos da sociedade civil e de órgãos do governo e a discussão feita pelo Congresso Nacional, a partir do ano de 2015, bem com livros ou estudos realizados acerca das coalizões, nos ajudarão a levantar e identificar as crenças e os valores entre estas coalizões, bem como a forma como elas se referem umas as outras. Esta análise que irá apresentar os fenômenos de demonização entre atores rivais, e valorização entre atores de uma mesma coalizão.

204

1. O CAMINHO PARA O FUNDO PERMANENTE

O “Novo FUNDEB” passa a ser discutido na Câmara dos Deputados em 07 de março de 2015, a partir da apresentação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 15, pela Deputada Federal Raquel Muniz (PSC-MG), principalmente por conta de seu encerramento, ao final do ano de 2020 e pela urgência em discutir a transformação do fundo em um mecanismo permanente. Conforme consta no documento encaminhado, a justificativa apresentada pela parlamentar seria de que o fundo não poderia ser visto como um programa provisório²⁰. Além disso, o seu fim acarretaria “desorganização do financiamento da educação básica pública” (BRASIL, PEC 15/2015, p. 5), o que seria um retrocesso que culminaria em um “cenário de perplexidade”, visto, que a pouco tempo o Plano Nacional de Educação (PNE) havia sido aprovado e teria vigência até o ano de 2024. A deputada também menciona o princípio de solidariedade e considera o FUNDEB como “a mais importante experiência de construção de encaminhamento de políticas públicas a partir da

²⁰ BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta torna FUNDEB instrumento fixo de financiamento da educação. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/462409-proposta-torna-fundeb-instrumento-fixo-de-financiamento-da-educacao/>>. Acesso em 09 de agosto de 2022.

solidariedade federativa” (BRASIL, PEC 15/2015, p. 5). O texto apresenta sugestões para potencializar a política:

Para que o Fundeb, importante meio, seja potencializado para atingir as finalidades maiores da Educação, sugerimos alguns outros acréscimos no texto constitucional: a previsão do planejamento, como instrumento também da ordem social e não apenas da ordem econômica; a consagração do princípio da proibição do retrocesso em matéria educacional e a faculdade aos entes federados que assim optarem, no âmbito de sua autonomia, de incluir na conta do Fundeb os recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. No caso da União, estes podem ser importantes para financiar, eventualmente, a complementação ao piso salarial dos profissionais da educação. (BRASIL, PEC 15/2015, p. 5)

A partir do acompanhamento de todos os trâmites para aprovação do parecer pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e publicação pela Coordenação de Comissões Permanentes, o plenário cria, em 16 de julho de 2015, a Comissão Especial em consonância com o § 2º do artigo 202 de seu regimento interno, que teria como tarefa analisar a PEC e demais emendas que serão recebidas.²¹ Em 30 de novembro de 2016 fica resolvido que a proposição seria apreciada pelo plenário, e no dia 14 de dezembro de 2016 a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) foi designada como relatora da Comissão Especial que em 15 de dezembro de 2016 apresenta doze requerimentos, solicitando realização de audiência pública da Comissão Especial. A partir desse momento diversas audiências, com atores políticos e sociais, foram realizadas. Especialistas, Acadêmicos, Ministro da Educação José Mendonça Bezerra Filho, Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação Rossieli Soares da Silva, políticos, grupos da sociedade civil entre outros discutiram a PEC nº 15/2015 e trouxeram suas contribuições. Além disso, foram realizados seminários regionais e outras discussões acerca da “importância da perenidade do FUNDEB para os municípios” bem como para “discutir os repasses aos municípios de recursos remanescentes”.

Portanto, conforme a aproximação do que seria o fim do FUNDEB ao final de 2020 e o fluxo político a partir da Deputada Federal Raquel Muniz que elabora a PEC nº 15/2015, atores políticos e sociais, também conhecidos como “policy entrepreneurs” vão argumentar suas ideias durante as diversas audiências que ocorrem durante o processo de reformulação da política. Essas audiências aconteceram por um longo período e denotam como o processo é lento, principalmente por se tratar de uma política extremamente valorosa e complexa (Wicked Problem), e é por conta da dificuldade de resolução de problemas, que muitos atores formaram coalizões.

²¹ BRASIL, Câmara dos Deputados, Proposta de Emenda à Constituição 15/2015. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>> Acesso em 14 de dezembro de 2021.

Esses atores e suas participações corroboram com o Modelo de Coalizões de Defesa, quando Sabatier e Jenkins-Smith (2007) afirmam que os atores buscam influenciar o subsistema a partir de suas crenças e convicções. É importante salientar que um subsistema, para Sabatier e Jenkins-Smith (2007) é composto por grupos de atores individuais ou coletivos que podem pertencer a organizações públicas, privadas, e até mesmo organizações da sociedade civil (OSC) e são capazes de ir além dos grupos de interesse: envolvem jornalistas, pesquisadores, acadêmicos, e até personalidades.

Nesse sentido, atores políticos e sociais como Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda, Ministério da Economia, Secretaria da Educação Básica (órgão vinculado ao MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, autarquia vinculada ao MEC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), parlamentares, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), Organizações da Sociedade Civil como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, organizações como a Fundação Lemann e Todos Pela Educação, diversos pesquisadores e cientistas de universidades públicas e privadas, entidades acadêmicas como Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), Ação Educativa se organizam em coalizões a partir de suas crenças e valores.

206

Além dessas organizações, outras organizações da sociedade civil como União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), fóruns organizados por movimentos educacionais como Fórum Nacional de Educação, Fórum Nacional Popular de Educação, etc. bem como estudos realizados pelas instituições como Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Consultoria Legislativa formada por 208 especialistas de diversas áreas do conhecimento apresentaram suas contribuições, pareceres e notas técnicas justificando suas proposições; e, assim, as coalizões foram se estabelecendo; cito aqui a formação das duas coalizões dominantes: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e o Todos pela Educação (TPE).

Em 2017 continuam ocorrendo audiências públicas solicitadas pela Comissão Especial criada pelo Congresso Nacional, e nesse mesmo período, discussões ocorrem no Senado também, após a apresentação da PEC nº 17/2017, através da iniciativa de um grupo de senadores, tendo como autora a Senadora Lídice da Mata (PSB/PA), conforme consta no documento, a senadora justifica a importância do assunto:

Trata-se de matéria de suma importância para o futuro do Brasil e convém que o Senado Federal inicie, desde já, os debates sobre a perenização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006. (BRASIL, Diário do Senado Federal nº 58 de 2017, p. 179)

Nesse sentido, fica evidente a urgência de transformar o FUNDEB em permanente. Além disso, na PEC nº 17/2017 é proposto que a participação da União seja ampliada para o percentual mínimo de 50%, em vista do custo por aluno que é baseado nos critérios de qualidade e do custo real da educação básica através de suas modalidades e etapas, bem como definir por intermédio de uma lei o custo de aluno-qualidade (CAQ), buscando assegurar uma educação de qualidade, respaldada em critérios internacionais.²² Entretanto a própria Senadora Lídice, em primeiro de junho de 2017, solicita retirada da PEC apresentada²³ e com isso ela é arquivada.

Em 27 de junho de 2017, nova proposta é apresentada ao Senado pela Senadora Lídice: a PEC nº 24/2017²⁴. Essa proposta sugere que o planejamento dos gastos da União ocorra de maneira controlada e em um período de seis anos, com estabelecimento de metas intermediárias durante cada ano, sendo implementada no ano subsequente a vigência da emenda.

[...] O aumento da complementação devida pela União ao FUNDEB, que passaria de um valor equivalente a, no mínimo, 10% dos aportes dos governos estaduais e municipais para, pelo menos, 50%, após um período de transição de seis anos. Ao fim da transição, desconsiderando-se a ampliação da cesta de tributos ora proposta, a União entregaria ao Fundo, em valores correntes, R\$ 64,38 bilhões no lugar dos R\$ 12,88 bilhões pagos no ano passado, conforme a Portaria do Ministério da Educação nº 565, de 2017, que divulga o Demonstrativo de Ajuste Anual da Distribuição dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB do exercício de 2016”. (BRASIL, Diário do Senado Federal, nº 91 de 2017, p. 150)

207

Ademais, na PEC nº 24/2017 é incluída a sugestão de que os royalties pela exploração de petróleo e gás natural também fossem destinados a compor a base de cálculo do novo FUNDEB e que a União complementasse os salários dos profissionais da educação, visto que com a aprovação do Piso Salarial, os 10% de participação da União eram insuficientes para o pagamento dos professores, fazendo com que os entes utilizassem os recursos não vinculados para pagar seus funcionários da educação. Tal proposta é arquivada em 21 de dezembro de 2018, visto que a legislatura daquele período chegava ao fim. É importante salientar que a relatora da PEC, a Senadora

²² BRASIL, Diário do Senado Federal, nº 58 de 2017. Disponível em:
<<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20960?sequencia=180>> Acesso em 09 de agosto de 2022.

²³ BRASIL, Diário do Senado Federal, nº 74 de 2017. Disponível em:
<<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20982?sequencia=160>> Acesso em 09 de agosto de 2022.

²⁴ BRASIL, Diário do Senado Federal, nº 91 de 2017. Disponível em
<<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/21010?sequencia=143>> Acesso em 09 de agosto de 2022.

Fátima Bezerra (PT/RN), mesmo após ser eleita como governadora do estado do Rio Grande do Norte, buscou articular entre os governadores eleitos a defesa do novo FUNDEB, através de manifestações em formas de documentos, como cartas, orientações etc.

Em relação a Câmara dos Deputados, a PEC nº 15/2015 também é arquivada em 31 de janeiro de 2019, com o fim da legislatura, seguindo o artigo 10525 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Após toda essa movimentação em torno da aprovação de um FUNDEB permanente e com maior participação da União, por conta da chegada de um novo governo, e com novos atores adentrando ao jogo político, tais fatores exógenos ao subsistema acabam influenciando todo o processo, atrasando-o, mas que também acarretaram uma abertura do sistema político, que busca um consenso importante para que haja uma mudança substancial da política de financiamento da Educação.

Durante o ano de 2019 mais duas PECs foram criadas: a nº 33/2019²⁶, apresentada pelo Senador Jorge Kajuru (PSB/GO), e a nº 65/2019²⁷, do Senador Randolfê Rodrigues (REDE/AP).

A PEC nº 33/2019 que fora encaminhada a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) na data de 26 de março solicita que a complementação da União seja de 30% e não aceitava que menos de 60% dos valores dos fundos estaduais fossem destinados ao pagamento dos salários dos profissionais do magistério da Educação Básica. Além disso, a complementação da União seria progressiva, sendo que no primeiro ano, após a aprovação da emenda, o valor seria de 12%, no segundo ano; de 15% e no terceiro; de 30%.

Já a PEC nº 65/2019, encaminhada à CCJ, solicita que a União complemente os Fundos em 40%, de maneira progressiva, a partir do primeiro ano subsequente em relação a vigência da Emenda, ou seja, o aumento seria de 20%, no primeiro ano; 22%, no segundo ano; 24%, no terceiro ano; 26%, no quarto ano; 28%, no quinto ano; 30%, no sexto ano; 32%, no sétimo ano; 34%, no oitavo ano; 36%, no nono ano; 38%, no décimo ano; 40%, a partir do décimo primeiro ano. No mais, é proposto que 75% de cada fundo seja destinado ao pagamento dos salários dos profissionais da educação. Outro argumento importante apresentado seria em relação a implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), conforme consta no texto:

Levando em consideração a necessidade de ampliação da participação da União no financiamento da educação básica para a implementação do Custo Aluno-Qualidade

²⁵ Artigo 105: “Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles”.

²⁶ BRASIL, Diário do Senado Federal, nº 35 de 2019. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/100381?sequencia=724>>. Acesso em 12 de agosto de 2022.

²⁷ BRASIL, Diário do Senado Federal, nº 62 de 2019. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/100742?sequencia=299>>. Acesso em 12 de agosto de 2022.

Inicial, a presente proposta estabelece que a complementação da União ao Fundeb, denominada Complementação Custo Aluno-Qualidade Inicial, será de no mínimo 40%, sendo ampliada progressivamente a partir do percentual de 20% no primeiro ano de vigência do novo Fundeb, e vincula a Complementação CAQi ao conceito do "Custo Aluno-Qualidade Inicial", em consonância com as reivindicações do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), de modo a potencializar o papel redistributivo do Fundeb e a reduzir distorções atualmente existentes. O CAQi é um mecanismo criado e desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação desde 2002, legitimado por organismos internacionais e pelos principais especialistas em financiamento da educação, reunidos na Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (FINEDUCA). (BRASIL, PEC 65/2019, p. 07)

A partir da apresentação destas PECs em seu processo de tramitação, novas audiências públicas aconteceram, agora no Senado, e inclusive muitos atores (policy entrepreneurs) que já haviam participado de audiências anteriores, na Câmara dos Deputados, voltaram a discutir pontos em relação ao Novo FUNDEB, apresentando seus argumentos aos senadores.

Fica evidenciado, a partir dos quadros que esboçam as tramitações das PECs no Senado, bem como as discussões na Câmara, que esse processo é bastante complexo, e difícil de se chegar a uma conclusão, ou seja, é visto como uma “anarquia organizada”.

Também em 2019, após o desarquivamento da PEC nº 15/2015, no Congresso Nacional, conforme os termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cria-se uma nova Comissão Especial, e até 06 de junho de 2019 foram apresentadas 5 emendas constitucionais, conforme quadro a seguir:

209

QUADRO 1 – Emendas apresentadas à PEC 15/2015

Emenda, tipo e data da apresentação	Autor	Ementa
EMC 1/2019 > PEC 15/2015 Emenda na Comissão 03/06/2019	Tabata Amaral (PDT/SP)	Acrescenta os incisos VII e VIII ao art. 212-A, inserido pelo art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015, instituindo contribuição da União para os entes federados que alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais.
EMC 2/2019 > PEC 15/2015 Emenda na Comissão 03/06/2019	Tabata Amaral (PDT/SP)	Altera o inciso VI do art. 212-A, inserido pelo art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015, fixando novo percentual mínimo de complementação da União.
EMC 3/2019 > PEC 15/2015 Emenda na Comissão 05/06/2019	Tiago Mitraud (NOVO/MG)	Altera o art. 3 da PEC 15/2015 e o art. 213 da Constituição Federal para possibilitar que estados e municípios optem por direcionar parte dos recursos do FUNDEB

		para organizações da sociedade civil e para financiar bolsas de estudo em instituições de ensino privadas.
EMC 4/2019 > PEC 15/2015 Emenda na Comissão 06/06/2019	Felipe Rigoni (PSB/ES)	Inclui mecanismo de transparência e de prestação de contas de todos os entes federativos no uso de recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB
EMC 5/2019 > PEC 15/2015 Emenda na Comissão 06/06/2019	Waldenor Pereira (PT/BA)	Propõe modificações à PEC 15/2015, para tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) instrumento permanente de financiamento da educação básica pública.

Fonte: BRASIL, Câmara dos Deputados. Disponível em <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=1198512&subst=0>
 Acesso em 13 de agosto de 2022. Organizado pela autora.

Além da movimentação dos grupos de interesses que são parte do governo, juntamente com o legislativo e as agências governamentais, outros atores também fazem pressão para que haja uma definição da política pública, visto que o prazo para que ela terminasse se aproximava. A mídia e os pesquisadores sobre o tema denotam a importância da aprovação de um FUNDEB permanente com maior participação da União na transferência de recursos.

210

Entretanto, o governo e os órgãos governamentais (como Ministério da Educação) não esboçavam preocupação em relação a aprovação do fundo, e inclusive tentaram adiar a tal votação em que era prevista para o dia 21 de julho de 2020 para “pelo menos uma semana” no Congresso Nacional. Ademais, conforme apresentado pela mídia, a intenção do governo Bolsonaro era de evitar o aumento da complementação ao fundo e ainda transferir “cinco pontos percentuais” ao Renda Brasil²⁸, bem como atrasar para 2022 a implementação das mudanças que o fundo sofresse.²⁹

A partir da nota apresentada pela assessoria do Ministro Ramos em que se solicita esse adiamento, é dito que “há de se levar em conta que o ministro da Educação tomou posse há menos de uma semana e não pode participar dos debates com profundidade: Tal argumento foi recebido de maneira negativa e ocasionou ruídos entre atores políticos, pesquisadores etc. A deputada Tabata Amaral (PDT/SP), em matéria da Carta Capital, afirma: “Não vamos deixar que o governo brinque com recursos da educação. Precisamos sim de uma política social, mas ela não pode vir às custas de

²⁸ Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/09/governo-quer-usar-fundeb-e-precatorios-para-financiar-programa-renda-cidada>>. Acesso em 13 de agosto de 2022.

²⁹ Vargas, M. et al, Deputados vão votar Fundeb nesta terça; governo quer adiar discussão do texto. Disponível em: < <https://www.terra.com.br/noticias/educacao/deputados-va-votar-fundeb-nesta-terca-governo-quer-adiar-discussao-do-texto,416f9e3ca252cbc5497b573d0d176330phnezokj.html>> Acesso em 13 de agosto de 2022.

que nossos jovens não tenham oportunidade de construir um futuro para si porque não receberam uma educação de qualidade”. 30

E ainda chama de “covardia” a tentativa do governo e Ministro da Economia, Paulo Guedes, de buscar destinar parte dos recursos para o projeto do governo “Renda Brasil”, e ainda julga “Se eles quiserem apresentar uma proposta de ampliação do Bolsa Família, eles têm todo meu apoio. Mas não dá para aceitar ou acreditar que o governo realmente vai fazer a covardia de dizer que esse dinheiro só pode vir da Educação”, e continua “Esse é o quarto ministro, que de fato chegou agora. Por que o ministro Vélez e o ministro Weintraub nunca se sentaram para conversar sobre o Fundeb? O governo não chegou agora, chegou no mesmo período que eu”. O então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM/RJ), afirma que se a equipe econômica do governo tem dificuldades para “acomodar” o novo programa social do governo, dentro do limite estabelecido no teto dos gastos, há de se realizar um debate transparente”, inclusive defendendo a possibilidade de revisar o teto, após a reorganização das despesas.

3. REFERENCIAL TEÓRICO E PERCURSO METODOLÓGICO

A análise se baseia no conceito já mencionado de devil shift e angel shift incluso dentro da teoria de Coalizões de Defesa. O primeiro conceito fora criado por Sabatier e Hunter em 1987, e o segundo por Leach e Sabatier em 2005.

211

As coalizões de defesa são formadas:

- Dentro do subsistema;
- A partir de atores que se interessam pela temática discutida;
- Que possuem crenças e valores que influenciam suas propostas acerca de uma determinada política, ou seja, através da “*policy core beliefs*”;
- Esta composição precisa ser diversa, para além dos participantes considerados como o “triângulo de ferro”, ou seja, necessitam também de pesquisadores, jornalistas, atores dos mais diversos níveis da composição do governo, entre outros atores.

O subsistema pode ser definido por um escopo funcional ou substantivo, que grosso modo seria a área específica do problema a ser discutido e influenciado pelos grupos de atores interessados, e a partir de uma dimensão territorial, que pode ser regional, estadual. Além disso, as tendências que iremos analisar acerca do *devil shift* e *angel shift* acontecem no momento da disputa entre as coalizões.

O conceito de **mudança do diabo** – DS, elaborado por Sabatier e discutido mais profundamente em Sabatier e Hunter (1987), busca avaliar que em situações de disputas nas áreas

³⁰ Disponível em: < <https://www.cartacapital.com.br/politica/parlamentares-condenam-tentativa-de-bolsonaro-de-usar-recursos-do-fundeb-em-programa-de-renda/>>. Acesso em 13 de agosto de 2022.

políticas, no qual coalizões ou grupos divergentes estão em conflitos elevados, atores políticos e sociais tendem a visualizar seus oponentes como “malignos”, ou seja, atores que estão envolvidos no processo de formulação de uma política acabam percebendo seus oponentes como mais poderosos dentro daquela disputa, ou até mesmo, com posturas “cruéis” do que realmente possam ter. Já o conceito de **mudança do anjo** – *Angel Shift*, aparece, a princípio, quando Leach e Sabatier (2005) discutem sobre a confiança entre atores políticos e sociais e como estes as cultivam através de disputas de alto nível, em que atores divergentes são “inimigos” dentro do subsistema em disputa. Nesse caso, o termo “*angel shift*” busca identificar e perceber como os atores políticos e sociais confiam em seus parceiros, que defendem os mesmos interesses e como essas relações são estabelecidas para que possam promover a confiança entre eles. Para Leach e Sabatier (2005) é importante entender quais são as crenças ou circunstâncias individuais fazem com que atores políticos participem da mesma coalizão.

A pesquisa buscará analisar e compreender as relações entre os atores políticos e sociais e como eles se enxergam no processo de formulação de políticas públicas, e, portanto, será utilizado o **método misto**, em que a **parte qualitativa** será realizada a partir da análise dos documentos oficiais, notas técnicas, artigos em jornais, páginas da internet destas instituições, publicações de conteúdo em sites de grupos da sociedade civil e de órgãos do governo e a discussão feita pelo Congresso Nacional, a partir do ano de 2015, bem com livros ou estudos realizados acerca das coalizões e entrevistas semiestruturadas, que visam elencar os atores das coalizões participantes e que construíram documentos, participaram das assembleias e debates defendendo os estudos e o posicionamento de seus grupos. Para definição das entrevistas dos atores, será realizado uma triagem a partir da literatura, dos documentos e participação ativa desses atores durante todo o processo da reformulação da política, ou seja, no período de 2015 a 2020. Neste artigo, será apresentado os resultados preliminares acerca da análise documental realizada, buscando identificar o fenômeno de *devil e angel shift*.

212

4. ANÁLISE E RESULTADOS PRELIMINARES

4.1. As duas coalizões dominantes

A CNDE surge em 1999, por conta de um grupo de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação em Dakar, no ano de 2000. Seu principal objetivo era a organização, através de diversas forças políticas e sociais, a fim de realizar ações mobilizantes, pressão política e comunicação social, buscando a defesa e promoção dos direitos à educação. Atualmente mobiliza centenas de instituições e grupos e tem como missão “atuar pela efetivação e

ampliação das políticas educacionais”, na tentativa de garantir a todos o direito à educação pública, gratuita, inclusiva, laica e de qualidade³¹.

A coalizão da CNDE, chamada de “FUNDEB pra valer!” foi formada pelos seguintes atores: Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação; ActionAid Brasil; Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca); Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF); Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA-CE); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST); Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib); União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Rede Escola Pública e Universidade (Repu), além de pesquisadores, como Andréia Mello Lacé, Doutora em Educação (UnB) e Professora Adjunta da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília; Andressa Pellanda, Mestranda em Relações Internacionais (USP) e Coordenadora Executiva da Campanha Nacional Pelo Direito a Educação; Catarina de Almeida Santos, Doutora em Educação (USP) e Professora Adjunta da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília; Daniel Cara, Doutorando em Educação (USP) e Coordenador da Campanha Nacional Pelo Direito a Educação, Fernanda Vick Sena, Mestra em Direito do Estado (USP); Salomão Ximenes, Doutor em Direito (USP) e Professor de Direito e Políticas Públicas da UFABC; José Marcelino de Rezende Pinto, Doutor em Educação (UNICAMP) entre outros.

213

Após as Emendas Constitucionais serem apresentadas por diversos atores políticos, baseados em suas crenças do que acreditavam ser mais interessante para incorporar ao novo FUNDEB, a CNDE lança uma Nota Técnica manifestando seu posicionamento em relação às propostas e analisando a primeira minuta de substitutivo à PEC 15/2015, emendas avulsas, sugestões do MEC e, também, acerca das emendas direcionadas a gestão e bonificação por resultados e o voucher proposto.

Com críticas importantes, a Campanha chama a atenção em relação a secundarização da discussão, por conta de diversos episódios complexos que perpassaram tal momento histórico do Brasil entre os anos de 2015 até 2019:

Embora seja a política educacional mais estruturante do país, a renovação do Fundeb tem sido um tema secundarizado. Apresentada em 2015 na Câmara dos Deputados, por iniciativa da deputada Raquel Muniz (PSC-MG), a Proposta de Emenda à Constituição 15-A teve sua tramitação prejudicada pelo processo de impeachment (2016), pela intervenção militar no Rio de Janeiro (2017), pelo calendário eleitoral (2018) e, agora, pela prioridade dada na Casa à Reforma da Previdência (2019). (CNDE, Nota Técnica “NOVO FUNDEB: EM NOME DE UM CONSENSO QUE PROMOVA O DIREITO À EDUCAÇÃO”, p. 3)

³¹ Conforme informação disponível em seu site: < <https://campanha.org.br/quem-somos/a-campanha/>> Acesso em 13 de agosto de 2022.

Grosso modo, é fato que todos os episódios acima mencionados, transformaram a discussão sobre o FUNDEB em algo “menos importante”, porém o assunto era de grande urgência e relevância, e por conta do empenho da Consultoria Legislativa e de diversos parlamentares, a tramitação não fora pausada. Para a Campanha, mesmo com as audiências públicas e muitos estudos realizados sobre a temática, alguns pontos não foram concluídos de maneira segura, como, por exemplo, “qual seria o impacto concreto ao substituir o VAAF (Valor Aluno Ano) atual pelo VAAT (Valor Aluno Ano Total), qual deveria ser a cesta de receitas do FUNDEB e qual deveria ser o percentual mínimo de despesas com os profissionais da educação”. (CNDE, Nota Técnica “NOVO FUNDEB: EM NOME DE UM CONSENSO QUE PROMOVA O DIREITO À EDUCAÇÃO”, p. 3)

A CNDE apresenta doze tópicos que sintetizam sua participação em relação às discussões acerca do FUNDEB, que são:

1. “O FUNDEB deve ser capaz de expandir matrículas em todas as etapas e modalidades da educação básica e garantir um padrão mínimo de qualidade”;
2. FUNDEB permanente;
3. Não desconsiderar os mais de 20 anos de sistemas de fundos na Educação;
4. Garantir a valorização do profissional da Educação;
5. Aumento substantivo da complementação da União para corrigir as distorções existentes no atual FUNDEB;
6. Adicionar dois novos fatores no modelo distributivo do VAAT: a distribuição de recursos as redes municipais e estaduais com baixa arrecadação e proporcionar um benefício para redes públicas administradas por entes com IDH32 baixo;
7. Modelo híbrido para o VAAT: o que já vigorava, que a Campanha julga ser seguro e com mais de 20 anos de vigência, e um novo modelo com finalidade de corrigir distorções do modelo anterior;
8. Fortalecimento do conceito de CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) que é importante para correção das desigualdades entre as escolas, e assim evitar distorções através de condições equitativas em relação a ofertas do ensino;
9. Com um FUNDEB permanente, a ideia é que se zere demandas por creches, a educação básica obrigatória seja universalizada e que se assegure as condições para o funcionamento das redes de ensino de maneira que a equidade e a qualidade sejam respeitadas conforme determina o artigo nº 205 e regidos pelos princípios do artigo nº 206 da Constituição Federal de 1988;
10. Os recursos devem ser direcionados apenas às escolas públicas, e, portanto, é solicitado a rejeição da EMC 3/2019;
11. FUNDEB precisa ser indutor efetivo do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, bem como ser um mecanismo que equaliza as desigualdades educacionais e que amplia para 40% a complementação da União para os fundos.
12. A Tramitação do FUNDEB precisa ser rápida, mas sem decisões precipitadas, visto que qualquer decisão equivocada poderia resultar em enorme prejuízo para a educação no Brasil.

214

Segundo a análise e proposições de melhoramento da Minuta de Projeto Substitutivo à PEC 15/2015, de autoria do Prof. Dr. Salomão Ximenes, o objetivo visava proporcionar uma compreensão

³² Índice de Desenvolvimento Humano

acerca das propostas dos parlamentares, bem como do MEC, através do ofício nº 191/2019 e uma comparação entre os textos. Ademais, na Nota Técnica “NOVO FUNDEB: EM NOME DE UM CONSENSO QUE PROMOVA O DIREITO À EDUCAÇÃO”³³ estão parte dos pareceres técnicos apresentados e as recomendações dadas pela Campanha. Existiram tantos outros.

Fica evidente, que durante todo esse período de disputas, a CNDE defende um FUNDEB permanente, garantindo o direito à educação, se colocando contra determinadas propostas do Todos pela Educação, e, portanto, tal coalizão atua como “empreendedora da política”, defendendo seus argumentos e buscando conectar os fluxos (problemas, soluções e dinâmica política), e assim, se aproveitar da abertura da “policy window” para que o seu ponto de vista favoreça a direção desejada para o FUNDEB.

Já em 2020, com o prazo do FUNDEB chegando ao final, e através de fatores exógenos dinâmicos, como a Pandemia do Covid-19, e o agravamento da crise econômica do Brasil e do Mundo, mais uma vez a CNDE não se deixa abater, e pressiona o governo e o legislativo, através de novas notas técnicas e análises.

Para além das entidades que compõe o Comitê Diretivo da Campanha, o Fórum dos governadores, os presidentes e vice-presidentes das Comissões de Educação das Assembleias Legislativas, Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), Sindicato APEOC, Presidente do Senado Davi Alcolumbre (DEM/AP), Líder da Oposição no Senado Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Minoria na Câmara dos Deputados que são liderados pela Jandira Feghali (PCdoB/RJ), Oposição na Câmara dos Deputados, liderados por Alessandro Molon (PSB/RJ) defenderam que a complementação da União chegasse a 40% e que o CAQ fosse constitucionalizado.

No tocante à coalizão “Todos Pela Educação” (TPE), ela surge em 2006 com o compromisso de buscar um país “verdadeiramente independente” através de uma Educação de Qualidade para Todos. Segundo o site oficial da Organização da Sociedade Civil (OSC) TPE, sua missão é buscar ajudar a construir melhorias na Educação Básica de nosso país.

As metas da organização são que: Todas as crianças e Jovens de 4 a 17 anos estejam na escola; crianças estejam plenamente alfabetizadas até os 8 anos; todo aluno tenha acesso ao aprendizado conforme o seu ano; Todos os jovens estejam formados até os 19 anos; Ampliação e Melhor gerenciamento dos investimentos na Educação.³⁴

A coalizão formada pelo TPE intitulada “Educação Já”, contou com outras organizações e especialistas, tais como: Anna Helena Altenfelder, pedagoga, mestre e doutora em Psicologia da Educação (PUC/SP) e presidente do conselho do Cenpec (Centro de Estudos e Pesquisas em

³³ Disponível em < <https://campanha.org.br/acervo/nota-tecnica-novo-fundeb-em-nome-de-um-consenso-que-promova-o-direito-a-educacao/>>

³⁴ Todos pela Educação. As cinco metas para a educação. Disponível em: < <https://todospelaeducacao.org.br/o-que-fazemos/#a-educacao-que-defendemos>>. Acesso em 15 de agosto de 2022.

Educação, Cultura e Ação Comunitária); Binho Marques, educador, ex-secretário da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do MEC do governo Dilma Rousseff (PT); Claudia Costin, professora, diretora do Centro de Excelência e Inovação em Políticas Educacionais (CEIPE/FGV); Fernando Abrucio, professor, cientista político e pesquisador do Departamento de Administração Pública da FGV/SP); José Henrique Paim, economista, professor da FGV/RJ, ex-Ministro da educação do governo Dilma Rousseff (PT) e ex-presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Mariza Abreu, professora, ex-Secretária de Educação do Rio Grande do Sul no governo Yeda Crusius (PSDB); Maurício Holanda, consultor legislativo da Câmara dos Deputados, ex-Secretário de Educação de Sobral e do Ceará nas gestões Cid Gomes (PSB/Pros) e Camilo Santana (PT); Mozart Neves Ramos, diretor de Articulação e Inovação do Instituto Ayrton Senna, ex-reitor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), ex-Secretário de Educação de Pernambuco na gestão Jarbas Vasconcelos (PMDB) e ex-membro do Conselho Nacional de Educação (2005-2014); Naercio Menezes Filho, economista, coordenador do Centro de Políticas Públicas (CPP) do Insper e professor da USP; Maria Alice Setúbal, socióloga, presidente do conselho da Fundação Tide Setúbal; Priscila Cruz, administradora pública e com formação em Direito, foi uma das fundadoras do Todos Pela Educação; Washington Bonfim, cientista político; Úrsula Peres, professora da EACH/USP, na área de Gestão de Políticas Públicas, entre outros, que buscam o comprometimento dos futuros governantes para implementar medidas que possam causar “um salto de qualidade” na Educação do país.

Ademais, sua proposta:

- i. aponta, à luz de um diagnóstico detalhado, um conjunto de macrodiretrizes organizadas em três grandes eixos que, de forma articulada, visam nortear a política educacional em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal) no médio e longo prazo (8 a 12 anos), para que consigamos elevar a qualidade da educação básica e;
- ii. sugere, com base nas macrodiretrizes apontadas, quais políticas devem ser priorizadas já no começo da gestão federal para dar início à execução da estratégia. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018, p. 12)

Grosso modo, o TPE entende que os entes federativos, principalmente os que tem maiores dificuldades fiscais sofram mais para destinar verbas para as políticas públicas, e nesse sentido “considerar o gigantismo territorial do Brasil, seu panorama federativo e suas desigualdades históricas em inúmeras dimensões é indispensável para se compreender os desafios da política educacional.” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018, p. 18)

Para tanto, a partir da Nota Técnica apresentada pelo TPE, os “objetivos-fim” da Política Educacional seriam que crianças e jovens tivessem garantia de acesso à escola; garantia a permanência na escola respeitando a trajetória entre as séries e conclusão em idade apropriada;

garantia a aprendizagem de todos os educandos na idade correspondente às suas séries. Com isso, sua pauta busca o “Direito a Aprendizagem”, e se discute os desafios técnicos acerca das políticas educacionais, como: Políticas educacionais essenciais para aprendizagem, já consolidadas pela literatura, que acabam não presentes em muitas das redes de ensino; fragilidade da estrutura de gestão e implementação da política educacional em todos os níveis da federação; Falta de uma estratégia nacional sistêmica que dê coerência às políticas educacionais adotadas”. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018, p. 29 e 30)

Também consideram os desafios políticos, apresentados como:

A blindagem da gestão educacional em relação a clientelismos, seja em nível federal, estadual ou municipal; a estruturação de equipes de alta qualidade técnica; a decisão de dar continuidade às políticas de sucesso iniciadas por gestões anteriores; o compromisso com a implantação de ações respaldadas pelas evidências e pelo conhecimento acumulado; a força política para enfrentar eventuais resistências a processos de mudança. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018, p. 30)

Para o TPE as prioridades do governo que se iniciaria em 2019 seriam sete:

- 1) REESTRUTURAÇÃO DAS REGRAS DE GOVERNANÇA E MELHORIA DA GESTÃO DAS REDES: Aprimorar a organização federativa na educação por meio da regulamentação de um Sistema Nacional de Educação (sistema de cooperação federativa), a fim de garantir maior articulação entre União, Estados e Municípios e apoiar a melhoria da gestão das Secretarias de Educação;
- 2) FINANCIAMENTO MAIS REDISTRIBUTIVO E INDUTOR DE QUALIDADE. Realizar alterações nos mecanismos de financiamento da educação básica, em especial o Fundeb, tornando-os mais eficientes, redistributivos e indutores de qualidade, visando garantir em todas as redes condições básicas para oferta educacional.
- 3) EFETIVAÇÃO DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR EM TODAS AS REDES DE ENSINO. Oferecer apoio e incentivo às redes para a implementação da BNCC da educação infantil e do ensino fundamental, de modo a garantir a oferta de recursos e programas pedagógicos essenciais em todas elas;
- 4) PROFISSIONALIZAÇÃO DA CARREIRA E FORMAÇÃO DOCENTE: Instituir política nacional de valorização e profissionalização docente, com abordagem sistêmica que envolva atratividade, formação e melhorias na carreira de professores;
- 5) PRIMEIRA INFÂNCIA COMO UMA AGENDA INTERSETORIAL: Com base no Marco Legal da Primeira Infância, instituir política nacional que crie condições para viabilizar atendimento integral e integrado de qualidade às crianças de zero a seis anos no Brasil (articulando, especialmente, Educação, Saúde e Assistência Social);
- 6) ALFABETIZAÇÃO EM REGIME DE COLABORAÇÃO: Redesenhar a política nacional de alfabetização, tendo a indução do regime de colaboração entre Estados e Municípios como premissa da atuação federal;
- 7) NOVA PROPOSTA DE ESCOLA NO ENSINO MÉDIO: Avançar as discussões e definições já em andamento sobre a reorganização do ensino médio (mantendo a diversificação curricular, maior articulação da formação técnica e profissional e ampliação da carga horária) e apoiar Estados na implementação das mudanças estabelecidas. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018, p. 78 – 84)

Evidentemente, o TPE, apresenta argumentos importantes no que tange o Direito à Aprendizagem, e ao longo das discussões, diverge em relação a Coalizão da CNPE, pois propõe que o repasse da União aos fundos seja de pelo menos 15%. Além disso, defendem a utilização do VAAT (Valor aluno/ano Total), visto que consideram o atual investimento por aluno baixo, e que mesmo com uma boa gerencia dos recursos, acaba não sendo possível atingir os níveis satisfatórios de aprendizagem. Conforme Nota Técnica “Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino”, o VAAT seria

[...] uma estatística mais consistente (fruto de uma base de dados com cruzamento e checagem), representando a disponibilidade fiscal obrigatória das redes para investimento em educação. Por isso, o Todos Pela Educação tem utilizado o VAAT como indicador analítico do financiamento da Educação Básica brasileira, sendo o ET nº 24/2017 a fonte desses dados para seu recorte mais recente (ano de 2015). É importante elucidar que o conceito de VAAT vai além dos recursos recebidos por aluno via FUNDEB. Compõem o VAAT de cada rede de ensino, além dos recursos recebidos do FUNDEB pelas redes, as receitas próprias vinculadas à Educação correspondentes a 5% do FPM, FPE, ICMS, ITR, IPVA, IPI-Exp, LC nº 87/96 e ITCMD, a 25% do IPTU, ISS e ITBI e os recursos oriundos do Salário-Educação e das transferências universais do Ministério da Educação (PNAE, PNATE e PDDE). (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019, p. 3)

218

Tais disputas ocorrem até a votação na Câmara dos Deputados e, após a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020 e votação no Senado Nacional.

4.2. Coalizão minoritária

Autor da EMC 3/2019, o então deputado Tiago Mitraud participa de uma coalizão minoritária, a Organização da Sociedade Civil denominada Livres, que em nenhum momento é citada nos estudos sobre coalizões de defesa acerca da reformulação do Novo Fundeb, e que será chamada de coalizão fantasma, visto que não aparece no jogo político explicitamente, e apenas dois membros dela foram chamados em audiências públicas para a discussão sobre o FUNDEB: Professor Dr. Ricardo Paes de Barros, do Insper (que foi representando o Todos pela Educação, mas faz parte do Conselho Acadêmico do Livres); Professor Dr. Samuel Pessôa, da FGV IBRE (que escreve colunas no Jornal Folha de São Paulo e também participa do Livres). É importante salientar que tais atores sociais que participaram destas audiências públicas não vão representando o Livres diretamente, como ocorre com os atores das coalizões dominantes. Além disso, mesmo o deputado Mitraud com grande apoio no congresso, e com 187 assinaturas³⁵ de deputados federais a favor de sua emenda, não consegue

³⁵ Relatório de verificação de apoio. Emenda na Comissão nº3/19. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1761735.htm>>. Acesso em 01 de outubro de 2024.

aprovar sua proposta. Dito isso, tal coalizão busca influenciar a opinião pública a partir de seus membros que publicam, em jornais digitais, opiniões contrárias ao aumento da contribuição da união para os fundos, bem como defendem a política de voucher, que por trás de valores “liberais”, afirmam que as pessoas devem ter o direito de buscar escolas particulares para seus filhos, e se estas não possuem condição para tal, poderiam ser financiadas com o dinheiro destinado à educação pública, através do FUNDEB.

O Livres surge em 2016, como uma tendência dentro do PSL (antigo Partido Social Liberal), mas é somente em 2018 que se torna uma associação civil, formando seu conselho acadêmico e buscando influenciar algumas pautas, como a proibição de transportes por aplicativos, por exemplo. Tem como crenças e valores a defesa pela “liberdade por inteiro”, buscando o desenvolvimento de lideranças e comunidades, se baseando em pensamento de economistas liberais tais como Milton Friedman e Friedrich Hayek³⁶.

Em nota técnica apresentada pela associação, referente ao Novo Fundeb, são defendidos os seguintes pontos: a) que ensino público não necessariamente deve ser ensino estatal, argumentando acerca da flexibilização dos modelos educacionais, até mesmo com a adoção de homeschooling e o voucher da educação, bem como ampliação da vagas em instituições conveniadas nas redes de ensino; b) redirecionamento de recursos do Fundeb para vagas de alunos de baixa renda para redes conveniadas, para que eles possam ter acesso a educação de qualidade, inclusive, defendendo a possibilidade de direcionamento de recursos para instituições sem fins lucrativos; c) questionamento do aumento da participação da União na complementação dos fundos, afirmando que tal ação não necessariamente ajudará na melhoria efetiva dos resultados finais da educação.

219

4.3 Identificação de Devil e Angel Shift

A partir da análise documental, podemos encontrar diversos trechos de afirmações que buscam demonizar oponentes dentro da disputa do Novo Fundeb, bem como exaltar suas próprias coalizões a partir de seus trabalhos elaborados, e da luta para aprovar suas propostas para a política pública aqui analisada. É importante ressaltar que o presente trabalho busca analisar o fenômeno de DS e AS entre as coalizões aqui apresentadas e não tem a pretensão de se posicionar sobre quais as melhores ou piores argumentos acerca da política. A seguir, no Quadro 2, serão apresentados trechos de publicações que comprovam os fenômenos aqui discutidos.

³⁶ Fucs, José. Livres ganha espaço e pode assumir comando do PSL. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/politica/livres-ganha-espaco-e-pode-assumir-o-comando-do-psl/?srsltid=AfmBOoqnK85C1ihofNIDbYmG2bkq4d4aEI0CO2108ZSpsvfk3VEqSKT>> Acesso em 14 de julho de 2025.

Coalizão de Defesa	Devil Shift	Angel Shift
<p>CNDE</p>	<p>A Nota Técnica “Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação traz críticas muito importantes acerca da política do <i>voucher</i> da educação, defendida com afinco pelo movimento dos Livres, que tem como seu representante o Dep. Federal Tiago Mitraud (NOVO-MG), que apresenta a EMC 3/2019. “As entidades que compõem o Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em nome de toda sua Rede, lamentam a utilização de argumentos equivocados, distorcidos e carentes da ética científica contra o CAQ...Diferente da discordância propositiva e bem embasada, que contribui para o debate, membros da ONG empresarial Todos pela Educação decidiram atacar o mecanismo, promovendo equivocado e injustificado terrorismo jurídico e errôneo e inaceitável terrorismo de gestão contra o conceito e metodologia de Custo Aluno-Qualidade (CAQ). (Posicionamento público: Senado Federal: a educação pública exige um Fundeb com CAQ, 2020)”</p>	<p>Campanha Nacional pelo Direito à Educação tem sido chamada a elaborar esse consenso, pois foi o principal ator da sociedade civil na construção do atual modelo de Fundeb. Por esse motivo, inclusive, nossa rede foi laureada com o Prêmio Darcy Ribeiro 2007, entregue pela Câmara dos Deputados em nome do Congresso Nacional. Parte dessa história está retratada no livro do consultor legislativo Paulo de Sena Martins, intitulado “Fundeb, Federalismo e Regime de Colaboração” – fruto de tese de Doutorado defendida por ele na Universidade de Brasília (UnB). (Nota Técnica “Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação, p. 04) “O CAQ e o CAQi (Custo Aluno Qualidade inicial) decorrem do esforço de vários educadores e pesquisadores, tendo sido operacionalizados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e incorporados pelo Conselho Nacional de justa busca por eficácia e eficiência no financiamento da educação básica, tanto é assim que os mecanismos constam do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Além disso, todas as planilhas do CAQ estão disponíveis e justificadas em detalhada publicação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, disponível on-line. (‘Todos pela Educação’? Ou ‘pelo Mercado’? – Opinião – CartaCapital, 2020)</p>

TPE	<p>Custo Aluno Qualidade (CAQ): Segundo publicação no site do TPE, “uma vez que o CAQ não está pactuado conceitualmente nem operacionalmente pelo conjunto dos entes federativos, e que suas repercussões extrapolam a política do Fundeb, é importante que esta inclusão na PEC seja reavaliada.” (Novo Fundeb: é possível ser maior, mais justo e mais eficiente, 2020)</p> <p>“É preciso expressar, dado o contexto atual do debate, a importância fundamental de pactuação federativa madura e aprofundada do padrão mínimo de qualidade e de seu custo correlato (Custo Aluno Qualidade), de forma a garantir desenhos tecnicamente sólidos e completos, assim como evitar processos açodados de obstrução das políticas públicas que sejam contraproducentes ao avanço das oportunidades educacionais dos estudantes. (Nota técnica: Desafios da regulamentação do Novo Fundeb, 2020, p. 35) Ataque direto ao mecanismo que é amplamente defendido pela CNDE.</p> <p>“... há um uso populista da bandeira de mais recursos, que encobre a incapacidade de alguns grupos formularem e abraçarem uma agenda mais sistêmica e complexa de melhoria da educação pública brasileira. Quem paga o preço por essa lógica, para variar, são as crianças. E, em seguida, todos nós” (Priscila Cruz, Folha de São Paulo. Não podemos constitucionalizar a ineficiência na educação, 2019).</p>	<p>Parte desse trabalho coletivo da sociedade civil, que envolveu muitos atores e instituições, ocorreu na sede e em eventos do Todos Pela Educação. Reiteradamente divulgada e defendida pelo Todos nos últimos anos, a proposta do Fundeb Equidade não seria possível sem as contribuições, destacadas a seguir, de renomados especialistas em Educação, financiamento e regulação que integraram nosso Comitê de Especialistas em Financiamento da Educação. (Novo Fundeb avança: proposta do Todos Pela Educação que influenciou Novo Fundeb contou com a contribuição de grupo multidisciplinar de especialistas, 2020)</p>
Livres	<p>Desconsiderando que nossos problemas não eram causados pela ausência de recursos, mas certamente tinham origem em gestão, a PEC ainda insere mecanismos que engessam o manejo do fundo. Segundo o texto, passa a ser</p>	<p>“Como tem observado o deputado Tiago Mitraud, não se trata de uma discussão sobre este ou aquele modelo de gestão da educação. O ponto é perguntar se será possível a discussão de qualquer modelo que não seja o monopólio estatal.”</p>

	<p>obrigatório que 70% dos recursos sejam necessariamente gastos com profissionais da educação. Tal obrigatoriedade em nível federal e constitucional dificulta que seja implementada uma boa política pública educacional de balizas ágeis e dinâmicas como sói ser. (Izabela Patriota, Fundeb: todo consenso é desejável? Estado de São Paulo, 2020)</p> <p>“O país fez mais do que isso: impôs um quase monopólio estatal na educação pública. E o fez em contradição direta com o texto constitucional, que diz, em seu artigo 213, com perfeita clareza, que “os recursos públicos da educação serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas”.... Essa decisão será um erro. Mais um dos tantos que já se cometeram em nossa educação pública. Reverter isso supõe alguma vontade política de pensar de maneira diferente. (Fernando Schuler, É um erro engessar ainda mais os recursos do Fundeb, Folha de São Paulo, 2020)</p>	<p>(Fernando Schuler, É um erro engessar ainda mais os recursos do Fundeb, Folha de São Paulo, 2020)</p>
--	--	--

Ao longo do processo de disputa entre as coalizões, podemos observar tanto o fenômeno de DS e AS. A partir dos argumentos, ficam claros as crenças que os grupos defendem, no entanto, não é possível mensurar o grau de demonização entre os atores. Os próximos passos desta pesquisa serão a realização de entrevistas semiestruturadas buscando atores políticos e sociais de todas as coalizões, e também, a realização de um survey, para quantificar os fenômenos de DS e AS.

5. Conclusão

Este estudo é apenas uma sistematização da dissertação, que ainda está em curso, e, portanto, desde já, poderá apresentar alterações. No entanto, a partir das análises dos textos publicados, podemos identificar fenômenos de demonização entre os atores políticos e sociais, de formas mais ou menos diretas. Argumentos como “evitar processo açodados”, ou “uso populista da bandeira de mais recursos” estão diretamente associados aos estudos apresentados pela CNDE, e mesmo que de forma rebuscada, amplia a disputa entre as duas coalizões dominantes nesse processo. A CNDE, ao buscar

se defender, além de enaltecer seu trabalho, o que denota o fenômeno de AS, responde de forma direta ao TPE, alegando a “utilização de argumentos equivocados, distorcidos e carentes da ética científica contra o CAQ” e, assim, “promovendo equivocado e injustificado terrorismo jurídico e errôneo e inaceitável terrorismo de gestão contra o conceito e metodologia”.

O TPE, a partir dos documentos analisados, não demonstra, diretamente, ser contra a política do Voucher, apresentando argumentos ou estudos acerca da proposta do Dep. Mitraud, apenas a ignorando. No entanto, em uma publicação após a aprovação do Novo Fundeb, afirma ser contra o envio do financiamento da educação para instituições que não sejam públicas. A CNPE se coloca, desde o início, contra a política de Voucher, fazendo duras críticas em suas notas técnicas etc.

Por fim, o Livres divulga suas notas técnicas acerca do Novo Fundeb, e também alguns artigos de opinião em grandes jornais da cidade de São Paulo, no entanto, são desconhecidos ainda, enquanto um movimento com um viés liberal. Os fenômenos de DS e AS aparecem mais em relação à CNDE, na crítica ao Voucher, mas em nenhum é citado a organização do movimento Livres, mesmo sendo considerada uma coalização de defesa, visto que ela cumpre todos os requisitos da teoria de Sabatier.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, DF, Senado. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 31 de março de 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Conferência de Assinaturas. Proposição da PEC 15/2015. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1318916>. Acesso em 10 de agosto de 2022.

_____. Diário do Senado Federal nº 58 de 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20960?sequencia=179>>. Acesso em 12 de agosto de 2022. CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Nota técnica: Novo FUNDEB: em nome de um consenso que promova o direito à educação. Disponível em: <<https://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Fundeb.pdf>>. Acesso em 11 de junho de 2020.]

LEACH, William D; SABATIER, Paul A. To Trust an Adversary: Integrating Rational and Psychological. Models of Collaborative Policymaking. American Political Science Review Vol. 99, No. 4; November, 2005

SABATIER, Paul A; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. Theories of the Policy Process. Westview Press. Cambridge-MA, 2007.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Novo FUNDEB: Conheça os estudos e os levantamentos do Todos pela Educação sobre o financiamento educacional. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/Novo-Fundeb-Conheca-estudos-e-levantamentos-feitos-pelo-Todos-Pela-Educacao-sobre-financiamento-educacional>>. Acesso em 02 de junho de 2020.