



# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## NA AMÉRICA LATINA:

DEBATES CONTEMPORÂNEOS  
SOBRE ESTADO, POLÍTICAS  
PÚBLICAS E GOVERNANÇA

---

*Organizadoras*

Cláudia Souza Passador

Maria Alejandra Nicolás

**SBAP**  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Administração pública na América Latina [livro eletrônico] : debates contemporâneos sobre estado, políticas públicas e governança / organizadoras, Cláudia Souza Passador e Maria Alejandra Nicolás. -- Brasília, DF : Sociedade Brasileira de Administração Pública - SBAP, 2026.  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2026.  
PDF

Bibliografia.  
ISBN 978-65-80321-04-9

1. Administração pública 2. America Latina - Aspectos políticos 3. Desenvolvimento regional 4. Direito - Aspectos sociais 5. Governança 6. Políticas públicas I. Passador, Cláudia Souza. II. Nicolás, Maria Alejandra.

26-367956.0

CDD-350

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Administração pública 350

Suelen Silva Araújo Oliveira - Bibliotecária - CRB-8/11482

Coletânea submetida à avaliação e difusão de estudos avançados sobre governança, formulação de políticas públicas e modernização administrativa no cenário latino-americano.



**Organizadoras:** Cláudia Souza Passador  
Maria Alejandra Nicolás

**Direção Executiva:** Gilberto Maurício Frade da Mata

**Autores:** Ana Beatriz Estevez Ferreira, Maria Valentina Souza Passador, Mauro G. M. Cappellaro, André Luiz Amaral da Silva, Franciele de Carvalho Briedis, Thalita Stephanie Teixeira, Paulo Aguiar de Andrade Lima Neto, Josiel Lopes Valadares, Magnus Luiz Emmendoerfer, Luís Guilherme Izycki, Izabela Gimenes Lopes, Ana Elisabeth de Brito Alves, Maria Rubiana Bezerra da Silva, Elielson Oliveira Damascena, Luana Cavalcanti de Melo Ataíde, Keyla Rebouças Soares, Bruno Stramandinoli Moreno, Adriana Kirley Santiago Monteiro, Francisco Mesquita de Oliveira, Rafael Fernandes de Mesquita, Tamires Almeida Bezerra, Sabrina Comotto, Leonardo Fiscante, Flávio Henrique da Silva, Fernando José Vieira Torres, Maurício Assuero Lima de Freitas, Josete Florêncio dos Santos, Raquel Maria da Costa Silveira, Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti, Raquel de Carvalho Cardoso, Karina Francine Marcelino, Mário César Barreto Moraes, Rodrigo Braga Fernandes Viera, Sérgio Castro Gomes, Ilana Trombka, Danielle Abud Pereira, Paulo Ricardo dos Santos Meira, Luiz Antonio Felix Júnior, Luciana Gondim de Almeida Guimarães, Cristine Hermann Nodari e Regina Maria Alves Martins

**Capa:** Maria Valentina Souza Passador

# SUMÁRIO



## Prefacio

5

## Introdução

8

**Portal da transparência de Jabotão Dos Guararapes: acesso à informação como pilar da governança pública** • Ana Beatriz Estevez Ferreira

10

**Transversalidade na Governança Climática Brasileira: Monitoramento da Construção do Plano Clima 2024/2035** • Maria Valentina Souza Passador, Mauro G. M. Cappellaro

22

**Inovação aberta em governo, participação popular e democracia colaborativa** • Luís Guilherme Izycki, Izabela Gimenes Lopes

64

**Caminhos digitais para a inclusão: a experiência do usuário (UX) no portal unificado Gov.br** • Ana Elisabeth de Brito Alves, Maria Rubiana Bezerra da Silva, Elelson Oliveira Damascena, Luana Cavalcanti de Melo Ataíde

80

**Entre a urgência e a permanência: a consolidação pós-pandemia dos serviços remotos nas Bibliotecas da UFRR**

• Keyla Rebouças Soares, Bruno Stramandinoli Moreno

97

**Espaços de insulamento burocrático na administração pública brasileira**

• Adriana Kirley Santiago Monteiro, Francisco Mesquita de Oliveira, Rafael Fernandes de Mesquita, Tamires Almeida Bezerra

113

**Difusión de innovaciones en los sistemas de compras públicas: el caso de la Provincia de Buenos Aires, Argentina (2008-2019)**

• Sabrina Comotto, Leonardo Fiscante

124

**Integridade e riscos nas compras públicas de medicamentos: evidências sobre o gasto fora do padrão nas prefeituras brasileiras**

• Flávio Henrique da Silva, Fernando José Vieira Torres, Maurício Assuero Lima de Freitas, Josete Florêncio dos Santos

133

**A judicialização do auxílio emergencial: o potencial do diálogo interinstitucional para ajustes das políticas públicas** • Raquel Maria da Costa Silveira, Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti, Raquel de Carvalho Cardoso

155

**Desvendando o racismo e demais concepções subjacentes: discursos presentes no campo da Administração Pública**

• Karina Francine Marcelino, Mário César Barreto Moraes

171

**Fragmentação das políticas públicas e governança do turismo sustentável em Áreas de Proteção Ambiental: implicações para pequenos negócios em Luís Correia (PI)** • Rodrigo Braga Fernandes Vieira, Sérgio Castro Gomes

186

**O alinhamento entre governança e gestão na promoção da sustentabilidade no Brasil: a experiência do Senado Federal**

• Ilana Trombka, Danielle Abud Pereira, Paulo Ricardo dos Santos Meira

201

**Dimensões relevantes para o desenvolvimento da governança da cidade inteligente: uma visão de especialistas brasileiros** • Luiz Antonio Felix Júnior, Luciana Gondim de Almeida Guimarães, Cristine Hermann Nodari

216



## PREFACIO

Los capítulos que componen este libro son el resultado de diferentes trayectorias de investigación desarrolladas por estudiosos dedicados al análisis de la administración pública y de las políticas públicas en Brasil y en América Latina. Aunque fueron elaborados por varios investigadores y en contextos institucionales variados, los textos aquí reunidos comparten una preocupación común: comprender críticamente las transformaciones contemporáneas del Estado, de las instituciones públicas y de las formas de gobernanza en sociedades marcadas por una creciente complejidad social, política e institucional.

La reunión de estos artículos académicos en una misma obra no se limita, por lo tanto, a un ejercicio de compilación. Por el contrario, se trata de un esfuerzo deliberado de articulación de esfuerzos intelectuales que busca aproximar diferentes perspectivas analíticas y metodológicas, experiencias de investigación y tradiciones teóricas que han contribuido al desarrollo del campo de la administración pública en Brasil y en la región. Al ser seleccionados, revisados y organizados en forma de libro, los artículos pasaron a dialogar entre sí de manera más explícita, conformando un conjunto de reflexiones que permite examinar, desde múltiples ángulos, los desafíos, dilemas y posibilidades de la acción pública contemporánea. Este proceso de reunión y organización de los textos revela también un itinerario intelectual compartido. A lo largo de las últimas décadas, el campo de la administración pública ha sido atravesado por profundas transformaciones teóricas e institucionales. Cambios políticos, sociales, tecnológicos y ambientales han venido redefiniendo el papel del Estado y ampliando las expectativas sociales en relación con las instituciones públicas. En este escenario, se vuelve cada vez más evidente que los problemas enfrentados por las sociedades contemporáneas exigen nuevas formas de comprensión de la acción estatal y nuevos enfoques analíticos capaces de lidiar con la complejidad de los procesos de gobernanza.

Vivimos un período histórico marcado por transformaciones aceleradas que reconfiguran simultáneamente las dimensiones políticas, espaciales, económicas, sociales y ambientales de la vida colectiva. La intensificación de las desigualdades sociales, los efectos cada vez más visibles del cambio climático, los impactos de la transformación digital y las tensiones políticas que atraviesan distintos regímenes democráticos colocan a las instituciones públicas frente a desafíos sin precedentes. En este contexto, el Estado y sus burocracias se encuentran sometidos a presiones múltiples y frecuentemente contradictorias. Por un lado, se amplían las demandas de transparencia, participación ciudadana, integridad institucional, eficiencia administrativa e innovación en la gestión pública. Por otro, persisten limitaciones estructurales, asimetrías de poder y disputas políticas que dificultan la construcción de respuestas institucionales duraderas.

Estas transformaciones han estimulado un amplio debate sobre el papel del Estado en las sociedades contemporáneas. El debate ya no se restringe a la búsqueda de una mayor eficiencia administrativa ni a la mejora de los mecanismos de gestión pública. También involucra cuestiones más profundas relacionadas con la capacidad de las instituciones públicas para enfrentar problemas colectivos complejos, coordinar múltiples actores sociales y promover soluciones socialmente legítimas y sostenibles. En este sentido, comprender la acción pública contemporánea exige ir más allá de los enfoques tradicionales de la administración pública, incorporando perspectivas analíticas capaces de captar la complejidad institucional que caracteriza los procesos de gobernanza en el mundo actual. Fue precisamente en este contexto de inquietud intelectual y de búsqueda de nuevas perspectivas analíticas donde seguramente surgieron los artículos reunidos en este libro. Estos trabajos abordaban diversos temas relacionados con la gobernanza pública, la gestión de políticas públicas, las transformaciones institucionales del Estado y los desafíos enfrentados por las burocracias públicas en la contemporaneidad. Con el tiempo, sin embargo, se hizo evidente que, a pesar de la diversidad temática, estos textos comparten un eje común de reflexión: la necesidad de comprender críticamente las transformaciones del Estado y de las instituciones públicas frente a las complejidades del mundo contemporáneo.



La organización de estos trabajos académicos en forma de libro permitió establecer un diálogo más explícito entre los diferentes textos. Al ser revisitados y reorganizados, los artículos pasaron a componer un mosaico analítico que ofrece al lector distintas perspectivas sobre los dilemas de la gobernanza pública en el siglo XXI. Más que una simple colección, esta obra buscó constituirse en un espacio de convergencia intelectual, en el cual diferentes enfoques analíticos dialogan entre sí y contribuyen a una comprensión más amplia de la acción pública contemporánea.

En este sentido, el libro no pretende ofrecer respuestas definitivas ni presentar una narrativa única sobre los desafíos de la administración pública. Por el contrario, su propuesta consiste en reunir distintas miradas analíticas que, aunque diferentes, convergen en el intento de comprender cómo las instituciones públicas responden, o intentan responder, a las profundas transformaciones que caracterizan al mundo actual. Se trata de una obra que, apuesta por la pluralidad temática y de perspectivas, por el diálogo entre teoría y empírica y por la importancia de construir interpretaciones sensibles a las especificidades históricas e institucionales de los contextos de Brasil y de Latinoamérica.

El origen de este esfuerzo intelectual también está asociado a un recorrido de aprendizaje académico desarrollado en múltiples espacios de reflexión de los autores. Muchas de las ideas aquí presentadas seguramente surgieron en aulas de clase, en debates con estudiantes de grado y posgrado, en grupos de investigación, seminarios académicos y foros de discusión sobre problemas públicos. Otras fueron maduradas a partir del análisis de experiencias concretas de gestión pública, en las cuales los desafíos teóricos se encuentran con las complejidades de la práctica administrativa. Estas interacciones contribuyeron a ampliar las preguntas que orientan este texto y a profundizar las interpretaciones sobre los procesos institucionales analizados.

Entre estas preguntas destacan algunas cuestiones fundamentales: ¿cómo responden las instituciones públicas a contextos de creciente complejidad social e institucional? ¿De qué manera las demandas contemporáneas de transparencia, participación e integridad transforman los modos de funcionamiento de las burocracias estatales? ¿Cómo influyen las dinámicas de poder, desigualdad y conflicto en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas? ¿Y cuáles son los límites y las posibilidades de innovación institucional en sociedades marcadas por profundas tensiones políticas y sociales?

Estas cuestiones no conciernen únicamente al campo académico. Reflejan desafíos concretos enfrentados por gestores públicos, formuladores de políticas y ciudadanos que conviven cotidianamente con las consecuencias de las decisiones estatales. Por esta razón, comprender el funcionamiento de las instituciones públicas constituye una tarea fundamental para quienes están interesados en la construcción de sociedades más justas, democráticas y sostenibles.

Uno de los compromisos centrales de esta obra es la adopción de una perspectiva crítica sobre la administración pública. El estudio de las instituciones estatales no puede limitarse a la descripción de estructuras administrativas ni al análisis técnico-instrumental de las políticas públicas. También exige comprender las relaciones de poder, las desigualdades sociales y los conflictos políticos que atraviesan los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas. Las instituciones públicas operan en contextos históricos específicos y están moldeadas por disputas sociales, intereses divergentes y proyectos distintos de organización de la vida colectiva.

Los diversos capítulos del libro abordan temas que revelan tensiones profundas presentes en las sociedades contemporáneas, incluyendo desigualdades raciales, conflictos urbanos, disputas territoriales y desafíos ambientales. Estas reflexiones dialogan con una tradición crítica de las ciencias sociales que entiende el estudio de la administración pública como parte de un esfuerzo más amplio por comprender las formas de organización de la vida colectiva. Al mismo tiempo, el libro dialoga con una tradición consolidada de estudios sobre burocracia, gobernanza y políticas públicas. Desde los análisis clásicos sobre la racionalidad burocrática hasta contribuciones más recientes que enfatizan la gobernanza en red, la coproducción de políticas públicas y la capacidad estatal, el campo de la administración pública ha buscado comprender cómo distintos arreglos institucionales moldean la capacidad del Estado para responder a problemas colectivos complejos.

Los autores han demostrado que la gobernanza de la acción pública depende no solo de la existencia de estructuras formales de gobierno, sino también de la capacidad de construir arreglos institucionales flexibles y cooperati-



vos, capaces de articular distintos actores sociales y promover soluciones colectivas sostenibles. Los textos reunidos en este volumen dialogan con estas contribuciones al examinar, en contextos específicos, los desafíos enfrentados por instituciones públicas que buscan responder a crecientes demandas sociales en entornos institucionales frecuentemente marcados por limitaciones estructurales.

Otro aspecto relevante del libro se refiere a la diversidad metodológica presente en los capítulos. Los textos aquí reunidos adoptan diferentes estrategias de investigación, incluyendo análisis teóricos, revisiones críticas de la literatura, estudios de caso y análisis institucionales basados en experiencias concretas de implementación de políticas públicas. Esta pluralidad metodológica refleja la convicción de que los fenómenos asociados a la acción pública contemporánea son complejos y multifacéticos, lo que exige enfoques analíticos capaces de captar sus distintas dimensiones.

El libro procura enfatizar la importancia de analizar la administración pública a partir de las experiencias brasileñas y también latinoamericanas. La región presenta trayectorias históricas de formación estatal marcadas por desigualdades persistentes, tensiones sociales y desafíos institucionales específicos. Por esta razón, comprender los procesos de gobernanza pública en la región exige enfoques analíticos sensibles a los contextos históricos y sociales de nuestros países. Al enfatizar estas experiencias, esta obra busca contribuir al fortalecimiento de una producción académica latinoamericana en el campo de la administración pública y de las políticas públicas.

La organización de esta obra procura reflejar simultáneamente la diversidad temática y la coherencia analítica que atraviesan los textos reunidos en este libro. Aunque los capítulos fueron elaborados con el aporte de distintos autores, todos comparten una preocupación central evidente: la comprensión crítica de las transformaciones contemporáneas del Estado y de las instituciones públicas en contextos marcados por una creciente complejidad política, social e institucional.

Con el objetivo de facilitar la lectura y hacer más explícitas las conexiones entre los diferentes textos, el libro fue estructurado en cuerpos temáticos de acuerdo con cada artículo previamente aceptado dentro de los parámetros exigidos por la academia. Cada uno de ellos aborda una dimensión específica de la acción pública contemporánea, permitiendo al lector recorrer diferentes niveles de análisis, desde reflexiones teóricas sobre el papel del Estado hasta estudios empíricos sobre políticas públicas y desafíos emergentes de la gobernanza. En estos capítulos se presenta una discusión sobre las bases conceptuales de la administración pública contemporánea y se examinan las transformaciones en las formas de organización del Estado y de la gobernanza pública en las últimas décadas. Otros artículos se concentran en el análisis de procesos institucionales relacionados con la gestión pública y la implementación de políticas públicas. También se dedica atención al análisis de cuestiones sociales estructurales que atraviesan la acción pública contemporánea. Un punto importante es que otros artículos abordan desafíos emergentes que están reconfigurando las agendas contemporáneas de la administración pública, incluyendo temas relacionados con la transformación digital del Estado, la innovación gubernamental y la gobernanza ambiental.

Aunque organizados en diferentes artículos, el libro en su conjunto mantiene un diálogo constante entre sus partes. Muchos de los problemas discutidos reaparecen bajo nuevas perspectivas en otras secciones de la obra, lo que evidencia el carácter multifacético de la acción pública contemporánea.

El deseo es que las reflexiones reunidas en este volumen contribuyan a fortalecer el debate académico e institucional sobre los desafíos de la gobernanza pública en Brasil y en América Latina. Más que ofrecer respuestas definitivas, esta obra busca estimular nuevas preguntas y abrir caminos para futuras investigaciones sobre el papel de las instituciones públicas en la construcción de sociedades más justas, democráticas y sostenibles.

### ***Fernando López Parra***

Professor principal da Universidade Andina Simón Bolívar de Equador 2013 até hoje. Reitor do Instituto de Altos Estudos Nacionais do Equador 2018 - 2022. Editor da Revista *Mirada Pública*, Equador. Publicados artigos em tecnologia de gestão, política pública e social e pensamento crítico. Membro de vários corpos editoriais. Escritor em jornais da América Latina. Pesquisador em Administração pública, pensamento social latinoamericano, pensamento crítico.



## INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, a Administração Pública na América Latina tem vivenciado uma série de transformações institucionais, políticas e sociais. Os governos da região têm enfrentado processos de democratização, reformas administrativas, crises políticas e econômicas cíclicas, bem como o surgimento de novas demandas sociais. Esses processos têm exigido a necessidade de fortalecer as capacidades estatais, aperfeiçoar os mecanismos de governança e desenvolver instrumentos de gestão pública capazes de responder a desafios cada vez mais complexos e interdependentes. Nesse contexto, a produção de conhecimento sobre o funcionamento das instituições públicas e sobre os processos de formulação e implementação de políticas públicas se torna fundamental para compreender os dilemas contemporâneos da gestão pública.

O estudo e a produção sistematizada da Administração Pública na América Latina requerem abordagens que considerem as dimensões institucionais, políticas e territoriais da ação pública. As especificidades históricas da região, caracterizadas por trajetórias diversas de formação do Estado, sistemas políticos heterogêneos e acentuadas disparidades socioeconômicas, conferem desafios adicionais à formulação e implementação de políticas públicas. Compreender as experiências de gestão pública na região requer, portanto, considerar as dinâmicas institucionais locais, as capacidades estatais dinâmicas e os modelos de interação entre Estado e sociedade.

Nas últimas décadas, paralelamente a essas transformações institucionais, observa-se um processo de consolidação e institucionalização do campo acadêmico e profissional da Administração Pública na América Latina. Esse processo tem sido incentivado pela ampliação de programas de pós-graduação; congressos específicos do campo; criação de associações científicas nacionais e regionais; redes de pesquisa; análise das políticas públicas a partir de evidências e inovação em processos de gestão administrativa. No Brasil, esse cenário também se expressa na atuação de diversas associações acadêmicas, como a Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), a Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), que têm contribuído para fortalecer a produção científica e o diálogo interdisciplinar sobre o Estado, a democracia, a burocracia e as políticas públicas no país.

É nesse contexto que o presente e-book se insere, intitulado Administração Pública na América Latina: debates contemporâneos sobre Estado, políticas públicas e governança. A obra reúne estudos que buscam compreender diversas dimensões das políticas públicas e dos processos administrativos públicos na região. Dessa forma, busca-se contribuir para o avanço do debate acadêmico e profissional sobre os desafios contemporâneos da Administração Pública latino-americana ao compilar contribuições teóricas e empíricas provenientes do campo de estudo. O livro é uma iniciativa da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) voltada à promoção do intercâmbio acadêmico e ao fortalecimento da produção científica da Administração Pública na região.

Inicialmente, são discutidos temas relacionados à governança climática e sustentabilidade, analisando as políticas públicas direcionadas ao enfrentamento da crise climática e à promoção de modelos de desenvolvimento mais sustentáveis. Em seguida, a obra contempla estudos sobre transparência e accountability, examinando instrumentos de acesso à informação, práticas de integridade na gestão pública e mecanismos de controle social. O livro também reúne pesquisas sobre transformação digital e inovação governamental, explorando o papel das tecnologias digitais na modernização do setor público. Na sequência, são apresentados estudos sobre gestão de compras e contratações públicas, discutindo experiências de inovação institucional e desafios relacionados à eficiência e à integridade na gestão de recursos públicos.

Outros capítulos abordam temas relacionados à justiça social e políticas públicas, discutindo temas como judicialização de políticas sociais, desigualdades institucionais e desafios relacionados à inclusão social e à promoção de direitos. A obra contempla ainda análises sobre instituições e dinâmicas organizacionais, analisando aspectos relacionados à burocracia estatal, ao insulamento burocrático e às estratégias institucionais de governança dentro



das organizações públicas. Por fim, são apresentadas reflexões sobre território e governança, explorando desafios socioterritoriais associados à gestão territorial, ao planejamento urbano, bem como o desenvolvimento de cidades inteligentes mais inclusivas.

Portanto, este e-book busca contribuir para o avanço do debate acadêmico sobre Administração Pública na América Latina e oferecer subsídios relevantes para pesquisadores, gestores públicos e profissionais interessados no aprimoramento das políticas públicas e da governança na região ao reunir estudos que analisam experiências concretas de gestão pública e processos institucionais na região.

*Cláudia Souza Passador*  
*Maria Alejandra Nicolás*

# **PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE JABOATÃO DOS GUARARAPES: ACESSO À INFORMAÇÃO COMO PILAR DA GOVERNANÇA PÚBLICA**

---

*Ana Beatriz Estevez Ferreira<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Servidora pública da Controladoria-Geral do Município de Jaboatão dos Guararapes (CGM-JG), Pernambuco, Brasil. Gerente de Transparência, Inovação e Governança de Dados. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5720656586843764>.



## Introdução

A consciência sobre a importância do tema transparência tem sido uma tendência importante nas reformas das instituições políticas e administrações públicas nos últimos anos, tornando-se uma característica chave da governança moderna. Documentos governamentais têm sido divulgados, deliberações estão sendo publicadas na internet e, conseqüentemente, os cidadãos estão tendo a oportunidade de se envolver na tomada de decisões.

Em geral, as pessoas esperam que aqueles que têm alguma influência sobre suas vidas ajam com transparência em relação às responsabilidades que assumem. Isso inclui tanto organizações em geral quanto o Estado, já que a demanda por transparência estende-se igualmente ao setor público.

Essa demanda acentuada por transparência pode ser justificada por vários fatores. Pasquier e Villeneuve (2007) afirmam que “a transparência é uma das reivindicações morais fundamentais nas sociedades democráticas, em que o direito do povo de ter acesso às informações é amplamente aceito” (p. 34). Além disso, Florini (1997) destaca que “a transparência opera como um importante instrumento na redução da corrupção, agindo como um elemento de dissuasão do comportamento corrupto” (p. 15), uma vez que promove a constante vigilância pelos cidadãos. Não obstante, é importante mencionar que a transparência não se trata apenas de uma boa prática, mas sim de um direito fundamental, expresso no artigo 5º da Constituição Federal Brasileira, que assegura o direito de acesso às informações de interesse particular, coletivo ou geral, a serem prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

É sob esse viés que analisamos o impacto do Portal da Transparência como ferramenta de acesso à informação, fortalecimento do controle social e aprimoramento da prestação de contas. Da mesma forma, é com essa perspectiva que foi instituído o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), uma iniciativa da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon). O programa tem como objetivo padronizar, orientar, estimular, induzir e fiscalizar a transparência de Poderes e órgãos públicos de todo o país, estabelecendo parâmetros claros para garantir um alto nível de transparência. Dessa forma, o PNTTP também se consolida como um indicador da efetividade do Portal, demonstrando que o município de Jaboatão dos Guararapes, localizado na Região Metropolitana do Recife, no estado de Pernambuco, está no caminho certo ao estruturar, disponibilizar e aprimorar continuamente as informações públicas.

## Transparência sob demanda: a importância da lei de acesso à informação

Sancionada em 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), representa um marco na promoção da transparência pública no Brasil. Ao regulamentar o direito constitucional de acesso às informações governamentais, a norma estabeleceu diretrizes claras que permitem a qualquer cidadão solicitar e obter dados de órgãos e entidades públicas.

A legislação determina obrigações essenciais para a administração pública, como a divulgação ativa de informações de interesse coletivo, especialmente por meio da internet, o uso de tecnologias da informação para ampliar o acesso, a definição de prazos e procedimentos para atendimento às solicitações, além da criação de unidades especializadas no atendimento ao cidadão. Além disso, a LAI incentiva a cultura da transparência e fortalece o controle social, aproximando a sociedade do Estado.

Mais do que um instrumento de monitoramento dos gastos públicos, a LAI expande o conceito de transparência, tornando o acesso à informação um dever do Estado e um direito fundamental do cidadão. Ao determinar a divulgação proativa de dados estratégicos, a lei consolida a transparência ativa como um princípio essencial da governança pública.

A transparência ativa refere-se à publicação espontânea de informações públicas, sem necessidade de solicitação prévia, como ocorre nos Portais da Transparência. Já a transparência passiva acontece quando o cidadão faz um pedido formal para obter dados específicos, por meio de plataformas como o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Conforme Freire (2014, p. 32), “a transparência passiva acontece quando o cidadão



faz um pedido formal para obter dados específicos, por meio de plataformas como o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)”.

Embora o acesso à informação seja essencial para um governo transparente e responsável, seus benefícios vão além da simples disponibilização de dados. “A transparência governamental não garante, por si só, a eficiência da administração pública, mas sua ausência favorece o mau uso dos recursos públicos, uma vez que elimina o controle social” (Gruman, 2012, p. 104).

Além disso, a transparência ativa pode ser impulsionada pela demanda social. Quando há um volume expressivo de solicitações sobre determinado assunto, a administração pública pode passar a divulgar essas informações de forma proativa. Foi o que ocorreu em Jabotão dos Guararapes, onde a frequência de pedidos via LAI relacionados ao repasse do duodécimo legislativo, ao pagamento de auxílio-moradia e à execução de obras públicas levou à publicação dessas informações no Portal da Transparência. Esse movimento demonstra o impacto da participação cidadã na ampliação do acesso à informação e no fortalecimento da transparência ativa.

### Portal da transparência: informação ao alcance de todos

O Portal da Transparência de Jabotão dos Guararapes tem como principal público-alvo o cidadão, permitindo que ele acompanhe e fiscalize a gestão dos recursos públicos de forma acessível e objetiva. Ao reunir um amplo volume de informações sobre a administração municipal, o portal se torna uma ferramenta essencial para o exercício do controle social, fortalecendo a participação popular na governança pública.

Nesse contexto, a transparência pública, viabilizada por meio do Portal, atua como um estímulo para que os gestores apliquem os recursos públicos de forma eficiente e eficaz, uma vez que os gastos federais são divulgados na plataforma. Dessa forma, as informações disponíveis no site fortalecem o exercício do controle social pela sociedade.

Culau e Fortis (2006, p. 1) afirmam que “a transparência pode ser entendida como produção e divulgação sistemática de informações”. Nesse mesmo contexto, Filho (2005, p. 5) considera que “a transparência pública não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade”, uma vez que, embora a publicidade assegure a divulgação formal dos atos do poder público, a transparência exige um nível mais amplo de acesso, compreensão e controle das informações disponibilizadas pelo Estado.

Outra diferenciação interessante a respeito do conceito de transparência é a distinção entre transparência ativa e passiva. Grimmelikhuisen (2010, p. 10), por exemplo, considera que “transparência é a divulgação ativa de informações pela organização de uma maneira que permita que o seu desempenho e trabalhos internos possam ser monitorados por atores externos”.

Atualmente, o Portal disponibiliza **mais de 40 categorias de informações**, abrangendo desde dados financeiros até informações sobre gestão de pessoal, convênios e serviços públicos. Entre os principais conteúdos publicados, destacam-se:

- Receitas públicas, detalhando as fontes de arrecadação do município;
- Despesas e execução orçamentária, permitindo acompanhar como os recursos são aplicados;
- Folha de pagamento, assegurando transparência na remuneração dos servidores;
- Licitações e contratos, com a publicação de editais e documentos contratuais;
- Convênios e repasses, garantindo visibilidade sobre parcerias e transferências de recursos;
- Execução de obras, facilitando o monitoramento dos investimentos em infraestrutura;
- Relatórios fiscais e prestação de contas, assegurando a responsabilidade fiscal da gestão;
- Lista de espera em creches municipais, promovendo transparência no acesso à educação infantil;
- Calendário vacinal, informando a população sobre cronogramas de vacinação;
- Relação das unidades de saúde do município, com seus respectivos endereços e horários de funcionamento, facilitando o acesso aos serviços de saúde.



Além da diversidade de informações, o Portal reúne mais de três anos de dados consolidados, permitindo não apenas a consulta pontual, mas também a análise histórica da administração municipal. Dessa forma, a plataforma não apenas cumpre exigências legais, mas se consolida como um instrumento estratégico de transparência ativa, garantindo que informações de interesse público estejam disponíveis de maneira acessível e compreensível, sem a necessidade de solicitação prévia.

### 3. Modernização e inovação: melhorias implementadas no portal

É crucial compreender que a transparência vai muito além de simplesmente disponibilizar informações. A relevância da informação útil fornecida através do portal, conforme delineado por Rivera (2007), sugere que, “quando a informação não satisfaz as necessidades do requerente, ela não pode ser considerada genuinamente útil na prática, embora teoricamente atenda aos requisitos” (Rivera, 2007, p. 42).

Em outras palavras, é essencial que a informação disponibilizada corresponda aos interesses do cidadão, esteja acessível no portal e atenda às suas expectativas. A informação disponível que não atende às demandas dos usuários, que não estimula o debate e a participação, nem permite questionamentos, tende a resultar na abordagem descrita por Castells (2003), que afirma:

Governos em todos os níveis utilizam a internet, principalmente como um meio de disseminar suas informações sem realmente se comprometer com uma interação significativa (Castells, 2003, p. 128)

Sob esta ótica, o Portal da Transparência de Jaboatão dos Guararapes tem adotado um modelo de melhoria contínua, buscando constantemente aprimorar sua estrutura, sua usabilidade e a qualidade dos dados disponibilizados.

O compromisso com a transparência digital levou à implementação de novas funcionalidades, modernização da interface e adoção de ferramentas inovadoras, tornando o portal mais intuitivo, interativo e eficiente para a sociedade, conforme ilustrado na Figura 1.

**Figura 1:** Reformulação de design do Portal da Transparência



**Fonte:** Portal da Transparência do Município do Jaboatão dos Guararapes.

#### 3.1. Uma plataforma mais intuitiva e acessível

Com o objetivo de tornar o acesso à informação mais fluido e direto, o Portal da Transparência passou por uma reformulação completa no design, adotando uma abordagem mais minimalista, organizada e intuitiva. As melhorias têm foco na simplicidade e na usabilidade, permitindo que cidadãos encontrem informações de maneira mais rápida e eficiente. O design foi cuidadosamente segmentado por áreas, facilitando a navegação e a localização dos conteúdos, como receitas e despesas, planejamento e gestão fiscal, governança de dados e transparência, entre outros.

Além disso, para reforçar a interação com os usuários, foi implementado um questionário dentro do portal, permitindo que a população avalie a plataforma, envie sugestões e relate dificuldades na navegação, conforme apresentado na Figura 2. As respostas ao questionário geram indicadores gerais de satisfação dos usuários, possibilitando o acompanhamento quantitativo da percepção sobre o Portal ao longo do tempo.



No entanto, esses indicadores não permitem identificar, de forma objetiva, os fatores específicos que influenciaram a avaliação dos usuários. Nesse sentido, as informações registradas no campo aberto “Como podemos melhorar?” assumem papel complementar, uma vez que possibilitam à equipe gestora compreender as motivações associadas às avaliações e orientar ações de aprimoramento da plataforma a partir das demandas apresentadas.

**Figura 2:** Questionário de feedback do Portal da Transparência.



Fonte: Portal da Transparência do Município do Jaboatão dos Guararapes.

### 3.2.Implementação de Painéis Interativos de BI

Acompanhando as tendências de inovação e modernização da transparência governamental, foram implementados painéis interativos de Business Intelligence (BI) no Portal da Transparência, transformando a forma como os dados públicos são apresentados e acessados. A iniciativa busca tornar a consulta às informações mais dinâmica e intuitiva, garantindo que os cidadãos possam explorar e analisar os dados de maneira clara e acessível.

Entre os painéis disponibilizados, destacam-se o de acompanhamento do repasse do duodécimo e o de execução de obras no município. O primeiro possibilita que qualquer cidadão acompanhe em tempo real os repasses de recursos para a câmara municipal garantindo maior transparência sobre a destinação dos valores e o cumprimento das obrigações financeiras do município. Já o painel de obras permite a visualização das obras do município, apresentando informações sobre andamento, valores e status de cada uma delas, tornando o acompanhamento da gestão mais claro e acessível.

**Figura 3:** Dashboard de acompanhamento de obras

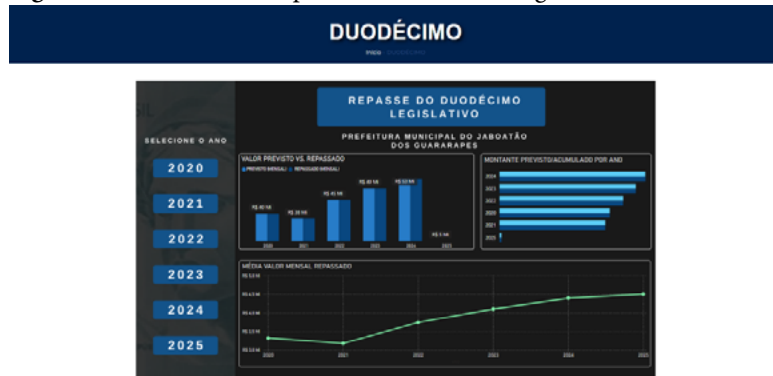


Fonte: Portal da Transparência do Município do Jaboatão dos Guararapes.

Além de tornar as informações mais acessíveis, os painéis interativos ampliam o controle social, permitindo que os cidadãos acompanhem a aplicação dos recursos públicos com maior clareza e detalhamento. A transparência ativa é fortalecida ao garantir que os dados não apenas sejam divulgados, mas também apresentados de forma intuitiva, facilitando sua interpretação e uso.



Figura 4: Dashboard do repasse do duodécimo legislativo



Fonte: Portal da Transparência do Município do Jaboatão dos Guararapes.

#### 4. Indicadores de transparência: trajetória e resultados

Um dos principais referenciais para a transparência pública do Portal da Transparência é o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), iniciativa da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que estabelece critérios padronizados para a avaliação da transparência ativa dos órgãos públicos. A participação da Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes nos ciclos avaliativos do PNTB, assim como as avaliações do Índice de Transparência dos Municípios realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), refletem o compromisso contínuo do município com a governança aberta e com a disponibilização de informações de interesse público.

O PNTB adota uma metodologia estruturada, baseada na Matriz de Critérios de Avaliação, que organiza os requisitos de transparência em dimensões, critérios e itens de verificação. Esses elementos permitem uma análise detalhada da conformidade das unidades gestoras em relação às boas práticas de acesso à informação, publicidade dos dados e transparência ativa.

Além disso, o programa segue as diretrizes do manual “Acesso à Informação na Prática”, elaborado pela Atricon, que detalha os critérios de avaliação, a metodologia de pontuação e o processo de certificação das instituições avaliadas. Com isso, é possível garantir que as práticas de transparência sejam analisadas de forma objetiva e padronizada em todo o país.

As **dimensões** representam os tópicos que serão analisados nos portais (por exemplo: licitações, contratos, receitas, despesas etc.). Cada dimensão é dividida em **critérios**, que são os quesitos a serem examinados nos portais, ou seja, as perguntas feitas na avaliação, por exemplo “Possui sítio oficial próprio na internet?”; “Divulga sua estrutura organizacional?”.

A Matriz de Avaliação contém no total 124 critérios cujas respostas são objetivas do tipo “**ATENDE**” ou “**NÃO ATENDE**”. Sendo 70 desses critérios comuns a todos os poderes e órgãos e os demais são específicos para cada tipo de Poder ou Órgão, avaliando aspectos próprios.

Considerando a relevância dos **CRITÉRIOS**, eles foram divididos em:

- **Essenciais**: são referentes a informações da execução orçamentária e financeira que se o Poder ou órgão deixar de dar transparência, fica impedido de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, de acordo com os arts. 48 e 48-A c/c o art. 51 da Lei Complementar nº 101/2000.

- **Obrigatórios**: são aqueles cuja divulgação na internet está explicitamente prevista em leis e atos normativos.

- **Recomendados**: são informações importantes para o público em geral, que, apesar de não constarem expressamente como exigíveis na legislação, são boas práticas que devem ser estimuladas.

Cada critério tem a sua pontuação subdividida conforme o número de itens de verificação (disponibilidade, atualidade, histórico, gravação de relatório e ferramenta de pesquisa). Cada um desses itens corresponde a um percentual da pontuação máxima do critério:



- **Disponibilidade (30%)**: avalia-se se a informação está no portal conforme a descrição do critério;
- **Atualidade (30%)**: avalia-se se as informações são atuais. De modo geral, considera-se que as informações estão atualizadas quando as mais recentes datarem de, no máximo 30 dias da data em que for realizada a consulta;
- **Série Histórica (20%)**: aqui avalia-se se existe a divulgação do histórico de informações dos últimos 3 anos que antecedem à pesquisa. Busca-se neste quesito conferir se a organização mantém o repositório de informações disponibilizadas ao longo do tempo;
- **Gravação de Relatórios (10%)**: trata-se da possibilidade de gravar um conjunto de informações em pelo menos um formato editável (em extensões do tipo txt, csv, odt, calc, rtf, json e outros). A divulgação nesse formato vem ao encontro da política de Dados Abertos, possibilitando que qualquer pessoa acesse, utilize, modifique e compartilhe livremente os dados públicos;
- **Ferramenta de Pesquisa (10%)**: é o instrumento que permite inserir ou escolher texto, filtrando ou direcionando as opções de dados dentro dos conjuntos específicos de informações, previstos em cada critério.

E, por fim, a metodologia para definir os níveis de transparência para cada faixa de índices, conforme demonstrado na Figura 5:

**Figura 5:** Níveis de transparência para obtenção dos selos

Faixa de Transparência	Nível mínimo de Transparência	Requisito adicional
<b>Diamante</b>	Entre 95% e 100%	100% dos critérios essenciais
<b>Ouro</b>	Entre 85% e 94%	100% dos critérios essenciais
<b>Prata</b>	Entre 75% e 84%	100% dos critérios essenciais
<b>Elevado</b>	Entre 75% e 100%	Menos de 100% dos critérios essenciais
<b>Intermediário</b>	Entre 50% e 74%	-
<b>Básico</b>	Entre 30% e 49%	-
<b>Inicial</b>	Entre 1% e 29%	-
<b>Inexistente</b>	0%	-

**Fonte:** Cartilha Orientativa- Programa Nacional de Transparência Pública.

Com uma abordagem proativa à transparência, a Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes tem se destacado em avaliações realizadas por órgãos externos. Em 2022, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) lançou o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), com uma nova matriz de avaliação composta por 52 itens. Apesar da adaptação necessária aos novos critérios, Jaboatão obteve 86,99% de conformidade, conquistando o Selo Ouro de Transparência.



**Figura 6:** Selo Ouro de Transparência, obtido em 2022



Fonte: Atricon (PNTP) / TCE-PE.

Em 2023, o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) ampliou de forma expressiva os critérios de avaliação, com a **inclusão de 36 novos itens**, o que elevou significativamente o rigor da análise. O curto prazo para adequação a esses novos requisitos representou um desafio adicional, resultando em uma leve redução do percentual do município, de **86,99% para 85,79%**. Mesmo assim, Jaboatão manteve o compromisso com a transparência, garantindo novamente o **Selo Ouro de Transparência, conforme evidenciado na Figura 7:**

**Figura 7:** Selo Ouro de Transparência, obtido em 2023



Fonte: Atricon (PNTP) / TCE-PE.

Cientes da necessidade de uma estratégia preventiva para o ciclo avaliativo seguinte, a administração municipal intensificou os esforços para aprimorar processos internos e fortalecer a transparência ativa. Antes mesmo da divulgação da nova matriz de avaliação do PNTP, a equipe realizou um levantamento detalhado com base na matriz de 2023, agindo de forma preventiva para se antecipar a possíveis novos critérios. Após a divulgação dos resultados de 2023, foi feita uma análise para identificar os critérios em que o município obteve menor pontuação, como **Convênios e Transferências, Contratos e Educação**, além de compreender as causas que impactaram nesses resultados e orientar ações corretivas de forma eficiente.



A partir desse diagnóstico, a equipe acessou os Portais da Transparência de 11 prefeituras que obtiveram os melhores índices nesses critérios, priorizando aquelas com realidades semelhantes à de Jaboatão. Foi realizada uma análise comparativa para entender como as informações estavam estruturadas e apresentadas, permitindo a adaptação e implementação das melhores práticas no Portal da Transparência do município.

**Figura 8:** Análise comparativa dos resultados obtidos na avaliação de 2023

CRITÉRIOS	10) JABOATÃO	1) RECIFE	2) FLORES	3) LAJEDO	4) CANHOTINHO	5) CARUARU	6) SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE	7) TORITAMA	8) SÃO BENEDITO DO SUL	9) SÃO CAETANO	11) GRAVATÁ
Acessibilidade	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Despesa	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Diárias	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	100,00%
Informações Institucionais	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	91,67%	100,00%
Informações Prioritárias	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	75,00%	100,00%
LPGD e Governo Digital	100,00%	100,00%	83,33%	100,00%	100,00%	66,67%	100,00%	100,00%	50,00%	83,33%	100,00%
Ouvidoria	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Planejamento e Prestação de Contas	100,00%	100,00%	92,31%	88,46%	92,31%	100,00%	100,00%	100,00%	96,15%	88,46%	88,46%
Receita	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	66,67%	66,67%	100,00%	80,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Recursos humanos	96,15%	80,77%	100,00%	65,38%	100,00%	92,31%	80,77%	88,46%	80,77%	88,46%	84,62%
SIC	90,48%	100,00%	90,48%	100,00%	95,24%	95,24%	90,48%	100,00%	76,19%	85,71%	95,24%
Emendas parlamentares	90,00%	100,00%	100,00%	50,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	50,00%	50,00%	80,00%
Obras	81,25%	18,75%	25,00%	75,00%	50,00%	37,50%	0,00%	68,75%	0,00%	50,00%	75,00%
Renúncia de Receita	68,75%	31,25%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	68,75%	37,50%	100,00%	100,00%	31,25%
Licitações	64,29%	100,00%	100,00%	85,71%	92,86%	96,43%	82,14%	64,29%	100,00%	96,43%	85,71%
Saúde	60,00%	90,00%	70,00%	80,00%	90,00%	70,00%	50,00%	100,00%	100,00%	70,00%	100,00%
Educação	50,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	66,67%	66,67%	83,33%	50,00%	83,33%	100,00%
Contratos	42,11%	73,68%	47,37%	68,42%	47,37%	89,47%	47,37%	73,68%	57,89%	73,68%	36,84%
Convênios e Transferências	26,67%	86,67%	100,00%	100,00%	86,67%	86,67%	100,00%	26,67%	100,00%	93,33%	0,00%

Fonte: Elaboração própria.

Como resultado dessas ações, em 2024, Jaboatão dos Guararapes obteve um desempenho expressivo, alcançando **96,11%** de conformidade e conquistando o **Selo Diamante de Transparência (Figura 9)**, certificação máxima do levantamento.

**Figura 9:** Selo Diamante de Transparência, obtido em 2024



Fonte: Atricon (PNTP) / TCE-PE.

Esse resultado consolidou a posição do município como referência em transparência pública, garantindo os seguintes destaques no ranking do Programa Nacional de Transparência Pública:

- 1º lugar na Região Metropolitana do Recife (RMR);
- 2º lugar no Estado de Pernambuco;
- 25º lugar no Nordeste.

A evolução pode ser acessada através do Radar de Transparência Pública.



## 5. Impacto e resultados

Desde 2023, temos monitorado o número de acessos ao Portal da Transparência de Jaboatão dos Guararapes, observando um crescimento significativo no interesse da população pela plataforma. Esse aumento acompanha a ampliação das informações disponibilizadas, impulsionada pelas avaliações de transparência às quais o município tem sido submetido.

Os dados demonstram essa evolução: **em 2023, o Portal registrou 171.599 acessos**, enquanto **em 2024 esse número subiu para 234.217**, representando um **crescimento de 36,49%**.

**Figura 10:** Painel de acessos ao Portal da Transparência



**Fonte:** Elaboração própria, com base em dados institucionais.

Esse crescimento no uso da plataforma reflete o fortalecimento da relação entre governo e sociedade, promovendo maior participação cidadã e estimulando o controle social. A ampliação e a atualização constante das informações disponíveis no Portal têm possibilitado que qualquer pessoa acompanhe de forma clara e simples como os recursos públicos estão sendo aplicados, aumentando a confiança da população na gestão pública.

Ao tornar os dados mais acessíveis e compreensíveis, a iniciativa contribuiu para reduzir barreiras no acesso à informação, permitindo que diferentes perfis de usuários, inclusive aqueles com menor familiaridade com assuntos técnicos, possam fiscalizar e entender a administração municipal. Isso promove um ambiente mais inclusivo, onde todos têm a oportunidade de exercer seu direito de acesso à informação e atuar no acompanhamento das políticas públicas.

Além disso, a participação ativa da sociedade tem sido fortalecida através de mecanismos de escuta, como enquetes e campos para sugestões dentro da própria plataforma. Esse diálogo constante tem orientado novas melhorias, tornando o Portal mais intuitivo e eficaz. A interação colaborativa entre governo e cidadãos tem sido essencial para garantir a transparência, fortalecer a governança pública e ampliar o impacto social da iniciativa.

Esse processo de aprimoramento contínuo também tem se refletido nas avaliações externas de transparência, que ao longo dos últimos anos indicaram uma evolução consistente no desempenho do município.

Além disso, o trabalho desenvolvido assegura o atendimento integral às exigências da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e da Resolução nº 157/2021 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE), que regulamenta a transparência pública para os municípios do estado. As informações disponibilizadas cumprem rigorosamente os requisitos legais, abrangendo desde dados orçamentários e financeiros até informações sobre gestão de pessoal, contratos, convênios e serviços oferecidos à população.

Apesar dos resultados alcançados, é fundamental reconhecer que a sustentabilidade das práticas de transparência pública está diretamente associada à incorporação do tema como valor institucional e como rotina permanente



da administração, e não apenas à adoção pontual de ferramentas ou soluções tecnológicas. A experiência de Jabotão dos Guararapes demonstra que grande parte do desempenho obtido nas avaliações externas decorre de um processo cumulativo, construído ao longo dos sucessivos ciclos avaliativos, no qual ajustes graduais, correções de fluxos e amadurecimento institucional desempenham papel central.

Nesse contexto, desafios persistem, especialmente no que se refere à atualização tempestiva das informações, à padronização de procedimentos internos e ao engajamento contínuo das unidades administrativas responsáveis pela produção dos dados. Cabe destacar que a equipe responsável pela gestão do Portal da Transparência não é detentora das informações divulgadas, atuando prioritariamente como instância de administração, coordenação e validação dos dados publicados. A produção, atualização e qualidade das informações dependem diretamente do envolvimento das diversas secretarias e unidades administrativas, o que exige articulação contínua, alinhamento de procedimentos e sensibilização recorrente das áreas envolvidas.

Não obstante, a ampliação do acesso à informação não elimina, por si só, obstáculos relacionados à compreensão dos dados por parte da população, especialmente diante da complexidade técnica de determinadas informações orçamentárias e financeiras. A efetividade da transparência demanda, portanto, esforços permanentes de simplificação da linguagem, aprimoramento da usabilidade e fortalecimento das estratégias de comunicação com os cidadãos, de modo a garantir que as informações divulgadas possam ser efetivamente compreendidas e utilizadas pela sociedade.

## 6. Considerações finais

O Portal da Transparência de Jabotão dos Guararapes tem se consolidado como um instrumento essencial para o acesso à informação, fortalecimento do controle social e promoção da governança aberta. Ao longo dos últimos anos, a gestão municipal tem investido continuamente na modernização da plataforma, ampliando a disponibilidade de dados, aprimorando a experiência do usuário e implementando ferramentas inovadoras, como os painéis interativos de *Business Intelligence* (BI).

Esses avanços resultaram na melhoria dos índices de transparência do município, evidenciada pela conquista do **Selo Diamante em 2024**, certificação que atesta a conformidade do portal com os critérios estabelecidos pelo Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), da Atricon, e com os parâmetros legais vigentes. Paralelamente, o crescimento expressivo no número de acessos à plataforma demonstra que o aperfeiçoamento da transparência ativa tem gerado maior interesse e participação da população, reforçando o papel do portal como um canal efetivo de acesso à informação.

O caso analisado permite avançar a discussão sobre transparência pública ao indicar que avaliações externas, como o PNTP, exercem papel relevante não apenas como instrumento de mensuração, mas como mecanismo de indução organizacional. Mais do que o resultado obtido em um ciclo específico, o que se evidencia é a capacidade dessas avaliações de orientar prioridades, estruturar rotinas internas e sustentar processos de melhoria ao longo do tempo.

Sob essa perspectiva, a experiência de Jabotão dos Guararapes sugere que a efetividade das plataformas de transparência pública está menos relacionada à adoção de soluções técnicas específicas e mais associada à clareza de papéis institucionais, à definição de responsabilidades pela produção da informação e à existência de mecanismos permanentes de coordenação interna. Esses elementos, por não dependerem de contextos financeiros ou tecnológicos específicos, apresentam potencial de adaptação a diferentes realidades administrativas.

Assim, a principal contribuição deste estudo reside na compreensão da transparência como um processo organizacional contínuo, no qual resultados sustentáveis decorrem da articulação entre normas, rotinas e aprendizado institucional, oferecendo subsídios para o debate sobre transparência pública e gestão da informação em governos locais da América Latina.



## Referências

### Artigos científicos

Pasquier, M., & Villeneuve, J.-P. (2007). Organizational barriers to transparency: A typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 147–162. <https://doi.org/10.1177/0020852307075701>

Florini, A. M. (1997). A new role for transparency. *Contemporary Security Policy*, 18(2), 51–72. <https://doi.org/10.1080/13523269708404161>

Grimmelikhuijsen, S. G. (2010). Transparency and trust: An experimental study of online disclosure and trust in government. In *Proceedings of the 11th Annual International Digital Government Research Conference* (pp. 122–129). <https://doi.org/10.1145/1809221.1809236>

Gruman, J. (2012). Transparência governamental e controle social: Uma análise crítica. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 101–125. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000100005>

### Livros

Freire, E. M. (2014). *Transparência e acesso à informação: O papel dos portais eletrônicos no Brasil*. Atlas.

### Trabalhos em congressos

Culau, A. A., & Fortis, M. F. A. (2006). Transparência e controle social na administração pública brasileira: Avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In *XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Ciudad de Guatemala.

Gomes Filho, A. B. (2005). O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In *X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile.

### Documentos institucionais

Escola Nacional de Administração Pública. (2014). *Transparência pública: Instrumento de controle e participação social*. <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4161/4/Transparencia.pdf>

Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes. (2024). *Portal da Transparência de Jaboatão dos Guararapes*. <https://portaldatransparencia.jaboatao.pe.gov.br>

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. (n.d.). *Radar da Transparência Pública*. <https://radardatransparencia.atricon.org.br/panel.html>

### Leis, decretos e normas

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Brasil. (2011). *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)

Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. (2021). *Resolução TC nº 157, de 8 de dezembro de 2021*. [https://www.tce.pe.gov.br/sitenovo/media/reposit/Resolucoes/2021/Res\\_TC\\_157\\_2021.p](https://www.tce.pe.gov.br/sitenovo/media/reposit/Resolucoes/2021/Res_TC_157_2021.p)

# **TRANSVERSALIDADE NA GOVERNANÇA CLIMÁTICA BRASILEIRA: MONITORAMENTO DA CONSTRUÇÃO DO PLANO CLIMA 2024/2035**

---

*Maria Valentina Souza Passador<sup>1</sup>, Mauro G. M. Cappellaro<sup>2</sup>*

---

1 Universidade de Brasília. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE). <http://lattes.cnpq.br/4465319930133018>

2 Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS). <http://lattes.cnpq.br/5506600607512926>



## 1. Introdução:

De acordo com Farah (2001), até o início da redemocratização no Brasil (1985), as políticas públicas na esfera federal eram caracterizadas pela forte centralização decisória e financeira, no qual governos subnacionais eram expostos a articulações baseadas no clientelismo, para garantir interesses políticos. Ademais, o crescimento do aparato estatal de forma desordenada dificultava a coordenação das políticas, marcadas também pela fragmentação institucional entre os órgãos. Por fim, as políticas públicas sociais eram de caráter setorial, tratadas de forma independente, sem articulação entre diferentes áreas e com baixa participação social, tanto na formulação das políticas quanto no controle da ação estatal.

Após a Constituição Federal de 1988, a agenda de reforma teve como eixo a democratização dos processos decisórios, a partir de uma descentralização participativa, com mais temáticas e atores na formulação e implementação das políticas públicas. A partir desse cenário, a integração de ações passa a prevalecer dentro dos arranjos de coordenação e a transversalidade começa a ganhar visibilidade em diferentes níveis federados como estratégia ou diretriz para a ação governamental (Marcondes; Sandim; Diniz, 2018).

Portanto, a transversalidade nas políticas públicas surgiu da necessidade de novos arranjos nas instituições para solucionar problemas públicos complexos e cumprir com nova agenda governamental em decorrência da redemocratização no Brasil na busca de integração de direitos.

A inserção da transversalidade na administração pública federal inicia-se no Plano Plurianual 2004-2007 (Brasil, 2004), com aprofundamento nas políticas para as mulheres. Nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM), a gestão transversal consolida-se como uma “articulação horizontal e não hierárquica” orientada a influenciar todas as fases das políticas públicas (I PNPM, 2004, p. 85; Marcondes, Sandim & Diniz, 2018). Posteriormente, o PPA 2012-2015 criou as “Agendas Transversais”, expandindo a estratégia para o meio ambiente, saúde e desenvolvimento regional (Brasil, 2011). Essa evolução histórica evidencia que a garantia de direitos demanda atualizações contínuas e a efetiva transformação dos instrumentos de gestão pública.

No avanço democrático na área de meio ambiente, o movimento ambiental lutou pela inclusão do Capítulo do Meio Ambiente à Constituição Federal de 1988, no qual estabelece:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, segundo o Capítulo VI do Meio Ambiente, Art. 225. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, a governança ambiental brasileira reconhece o meio ambiente saudável e preservado como um bem público e um direito fundamental que deve ser assegurado às futuras gerações.

Ao expandir a concetualização de Rittel e Webber (1973) sobre wicked problems, e a importância da escolha de ferramentas adequadas por parte dos tomadores de decisões, o termo super wicked problems caracteriza uma nova classe de problemas ambientais globais, sendo as alterações climáticas induzidas pelo homem um exemplo prototípico, que reforça a necessidade de uma nova orientação epistemológica e teórica para a política e o planejamento (Lazarus, 2008, Cashore, Bernstein, & Auld, 2012).

Além da natureza multifacetada e interconectada, desde suas causas até os impactos, o conceito inclui características fundamentais como: tempo está a esgotar-se; aqueles que causam o problema também procuram fornecer uma solução; a autoridade central necessária para os resolver é fraca ou inexistente; e ocorre um desconto irracional que empurra as respostas para o futuro” (Cashore, 2007).

De acordo com Neves (2012, p.138), a política ambiental por si só, apresenta algumas particularidades básicas como:

O envolvimento simultâneo de várias jurisdições político-administrativas na gestão de processos ambientais, a transversalidade, a pluralidade de atores e de organizações presentes na arena ambiental, as múltiplas escalas temporais e espaciais dos processos ambientais, e a tensão entre tendências à centralização e à descentralização da ação estatal (Neves, 2012, p.138).



Os recursos e problemas ambientais frequentemente atravessam as fronteiras administrativas e exigem um arranjo de múltiplos campos e atores. A literatura destaca com frequência, justamente casos de poluição hídrica e atmosférica, tal como as alterações climáticas em todo território brasileiro, em razão da alta taxa de desmatamento nos estados amazônicos. Nesse sentido, o termo “transversalidade” se refere à necessária interferência e cooperação estatal em áreas, e diferentes setores administrativos, capazes de impactar a qualidade ambiental e a implementação de programas (Neves, 2012).

Portanto, a eficiência institucional na área ambiental depende sobretudo da capacidade de articulação estratégica entre as instituições ambientais com os demais órgãos governamentais e pela capacidade de coordenarem ações transversais (Moura, 2016). Apesar da baixa incidência do conceito de transversalidade nas pesquisas acadêmicas brasileiras, em relação a administração pública, muitos documentos e planos nacionais citam a transversalidade como qualificação sobre um tipo de política ou ação, ou como característica inata de um tema, sem necessariamente se aprofundar sobre o conceito (Silva; Calmon, 2017).

Diante da histórica fragmentação do aparelho estatal, questiona-se: em que medida a transversalidade atua efetivamente como mecanismo de coordenação interorganizacional na formulação de políticas climáticas? O objetivo desta pesquisa é analisar se e como essa transversalidade é operacionalizada nos arranjos institucionais de reconstrução do Plano Clima (2024-2035). Devido à incipiência de seus resultados, a análise foca estritamente nos mecanismos de coordenação e arranjos institucionais mobilizados em sua formulação e institucionalização, fase na qual o plano se encontra atualmente.

Para ancorar essa análise, o artigo dialoga com a literatura clássica de governança de redes (Provan & Milward, 2001), delimitando sua contribuição analítica no nível meso da coordenação interorganizacional na resolução de problemas públicos, focado nos mecanismos formais e informais de integração da rede interministerial. Como objetivos específicos, busca-se: (a) realizar revisão bibliográfica e documental sobre transversalidade e governança climática; (b) investigar a sua possível operacionalização nos arranjos institucionais vigentes; e (c) compreender as percepções e desafios enfrentados pelos gestores públicos do Grupo de Trabalho Temporário de Adaptação.

Esta investigação alinha-se aos debates contemporâneos da Administração Pública na América Latina, marcados pelos desafios estruturais de coordenação intersetorial frente a problemas públicos complexos. Ao examinar a articulação transversal interministerial na formulação do Plano Clima, o estudo busca contribuir para a agenda latino-americana ao demonstrar como o aprimoramento dos arranjos institucionais pode fortalecer a capacidade estatal de resposta à crise climática. O artigo está organizado em quatro seções: além desta introdução, apresenta-se o referencial teórico, seguido do percurso metodológico, da análise de resultados e, por fim, das conclusões.

## 2. Transversalidade e problemas complexos

A era moderna é caracterizada por mudanças sociopolíticas, econômicas e ambientais que exigem o desenvolvimento de respostas políticas sólidas (Mukherjee & Bali, 2019). Diante desses contextos de incertezas, a literatura de políticas públicas destaca a ascensão dos problemas complexos (wicked problems), que se caracterizam por possuírem mais de um enquadramento e redes causais difusas, o que dificulta a convergência de soluções entre os atores envolvidos (Rittel & Webber, 1973).

De acordo com Rittel e Webber (1973), problemas complexos são aqueles que possuem mais de um enquadramento, em decorrência da dificuldade em descobrir o ponto em que as complexas redes causais se encontram. Nesse sentido, há uma ausência de clareza em relação a delimitação desses problemas que abordam temas complexos, o que dificulta a convergência entre os atores envolvidos e sobre como tratá-los.

A delimitação desses problemas públicos é frequentemente tensionada por conflitos ideológicos, interesses econômicos e lealdades políticas. Segundo Head (2022), o debate prévio sobre as causas do problema e a forma como ele é definido condicionam os mecanismos institucionais e as soluções de governança adotadas para resolvê-lo. No campo ambiental, essa complexidade é elevada ao extremo. A literatura contemporânea classifica as alterações



climáticas como problemas supercomplexos (*super wicked problems*), cujas características fundamentais incluem a escassez de tempo para mitigação, a ausência de uma autoridade central forte e o fato de que aqueles que causam o problema também são os encarregados de fornecer a solução (Lazarus, 2008; Levin et al., 2012)

Por essa razão, a ascensão de espaços participativos democráticos, que viabilizam a aproximação entre estado-sociedade, são extremamente necessários para a descentralização do poder público nos processos decisórios. Por serem espaços capazes de criar nexos entre atores da administração pública e população, e assim, elaborar políticas públicas modernas que extrapolam aspectos econômicos e decisórios (Daroit, et al., 2018). É nesse cenário que a transversalidade emerge. De acordo com Serra (2005), para além de um conceito, a transversalidade é um instrumento organizacional cuja principal função é fornecer capacidade estatal para temas nos quais a estrutura vertical clássica se mostra ineficiente, exigindo que diferentes setores compartilhem, de modo sinérgico, a execução de um objetivo comum.

O conceito, portanto, está associado à qualidade de resolução dos problemas públicos por parte dos objetivos da ação pública. Dessa forma, a gestão transversal depende fundamentalmente de um arranjo de instrumentos de identificação, avaliação e implementação das alternativas para atender os objetivos sociais complexos. Combinação que demanda uma rede de múltiplos campos, atores, para assim, se obter a integração necessária de capacidades analíticas, gerenciais e políticas que viabilizem a efetividade democrática e inteligência administrativa (Brugué et al., 2015; Mukherjee e Bali, 2019; Serra, 2005).

A transversalidade pode ser analisada não somente como eixo articulador de gestão de políticas públicas e diretrizes entre setores e entes federativos, mas também como uma estrutura organizacional capaz de reunir elementos para a ação pública, e assim, promover condutas inovadoras nas relações entre Estado-sociedade (Cruz, 2020; Serra, 2005). Nesse sentido, a complexidade das mudanças climáticas e a natureza multifacetada do tema transcendem os limites setoriais tradicionais, evidenciando a necessidade de articulação entre diferentes setores e níveis de governança e o uso de instrumentos que viabilizem a dinâmica transversal.

## 2.1 Identificação da transversalidade na agenda climática atual

No Brasil, o debate sobre mudanças climáticas se intensificou com a realização de movimentos como a Rio-92 e as Conferências das Partes (COPs). Em 2007, por meio do Decreto nº 6.263, o governo brasileiro instituiu o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), um órgão deliberativo sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. O comitê, composto por dezessete entidades federais e pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), foi instituído para desenvolver, implementar, monitorar, avaliar e revisar o Plano Clima.

Ao abordar a transversalidade na governança climática, é fundamental reconhecer que sua atual operacionalização não ocorre de maneira isolada, mas provém de um contínuo processo de aprendizado institucional. No Brasil, políticas anteriores do início dos anos 2000, como o Plano Amazônia Sustentável, o Plano BR-163 Sustentável e o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), já partiam do pressuposto de que a efetividade ambiental dependia do engajamento de múltiplas pastas para além do Ministério do Meio Ambiente (Capobianco, 2021).

Paralelamente, em outras áreas de governo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) destacou-se pela adoção de estratégias de coordenação transversal. No âmbito do programa, o monitoramento das ações e a resolução de entraves institucionais eram conduzidos por meio de “salas de situação” temáticas que reuniam burocratas de médio escalão de diferentes ministérios com o objetivo de destravar, de forma ágil, a implementação de projetos complexos (Pires, 2015). Esse resgate histórico estabelece as bases para analisar, empiricamente, em que medida os arranjos da atual governança climática representam inovações ou apropriações de ferramentas previamente testadas pela administração pública brasileira.

Apesar desses aprendizados institucionais, a formulação de políticas transversais no campo ambiental enfrenta um desafio estrutural relevante, relacionado ao elevado nível de conflito de interesses no interior da própria admi-



nistração pública. Historicamente, a agenda ambiental tenciona ministérios associados a lógicas desenvolvimentistas, como aqueles responsáveis por agricultura, pecuária e infraestrutura, que por vezes defendem a flexibilização de normas ambientais ou promovem políticas potencialmente contraditórias à conservação, como ocorreu em iniciativas de crédito agrícola na Amazônia (Moura, 2016). Nesse contexto, um dos principais desafios da transversalidade nas políticas ambientais e climáticas está na capacidade do núcleo de governo de mobilizar apoio, coordenação e alinhamento prático-orçamentário dessas pastas em torno de uma agenda sustentável comum.

Na esfera das políticas públicas, a formulação da Política Nacional de Mudança do Clima em 2009, significou discussões sobre estratégias e alternativas voltadas à mitigação, e destaque para o termo “adaptação”, incorporado pela primeira vez à legislação ambiental brasileira, marcando um avanço importante. O debate sobre adaptação começou a ser integrado de forma incremental durante a última década, especialmente em países em desenvolvimento que enfrentavam os impactos mais severos das mudanças climáticas. Nesse sentido, em 2012, foi criado o primeiro Grupo de Trabalho de Adaptação, e em 10 de maio de 2016, por meio da Portaria nº 150, foi instituído o Plano de Adaptação à Mudança do Clima, a primeira tentativa significativa do governo em abordar a adaptação às mudanças climáticas de forma sistemática.

Embora tenha representado um avanço significativo na agenda de adaptação no Brasil, foi elaborado em um contexto com desafios próprios relacionados à integração e coordenação setorial dos atores, além da baixa divulgação e participação social na construção do plano (Menin, 2018). Durante a gestão passada, nas primeiras semanas de governo, a Secretaria de Mudanças Climáticas e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (MMA) foi extinta, em conjunto com uma sequência de ataques às instituições ambientais, científicas e não governamentais do país, fatores que contribuíram para o enfraquecimento da agenda climática como um todo (Capellari et al, 2020, Miguel, 2022).

Diante da urgência de ação e comprometimento governamental em relação à temática climática, o novo governo federal, que tomou posse em janeiro de 2023, instituiu uma nova estrutura ambiental federal, no qual o MMA adotou o termo “mudança do clima” em seu nome, destacando a relevância central do tema nas políticas e ações do órgão. Desde o início da gestão, a palavra “transversalidade” foi utilizada por diversos ministros do governo, quando o assunto é voltado para a pauta ambiental (Brasil, 2023). O conceito, aplicado à política ambiental, pode ser entendido como a “internalização da sustentabilidade socioambiental no conjunto das políticas públicas”, ou seja, a inserção de prioridades ecológicas em todos as políticas públicas, sobretudo as econômicas, de produção, desenvolvimento e planejamento (Graf, 2000).

De acordo com o Instituto Talanoa (2023), a atual estrutura do governo é composta por 37 ministérios, onde a sustentabilidade foi inserida nas atribuições de 19 pastas, na forma de estruturas, programas ou competências. Essa atribuição da temática aos ministérios, secretarias, subsecretarias e diretorias reflete a vontade política governamental de integrar a mudança climática em todas as esferas do governo. O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), principal órgão responsável pelo tema, aprovou, junto ao colegiado de 18 Ministérios, resoluções para reestruturar a política climática, incluindo, a atualização do Plano Nacional de Mudança Climática, também chamado de Plano Clima (Brasil, 2023).

Contudo, a efetividade dessa pauta exige que tais atribuições se tornem visíveis de forma conjunta, demandando estruturas sólidas de coordenação (Talanoa, 2023). Embora os primeiros passos formais tenham sido dados, resta monitorar a execução prática da ação pública transversal está sendo, de fato, operacionalizada na reconstrução dessas estratégias climáticas.

## 2.2 Transversalidade e suas formas de atuação

A transversalidade nas políticas públicas consolida-se como resposta à insuficiência do modelo gerencialista tradicional, compondo novos arranjos institucionais complexos, definidos como regras e instâncias de coordenação que envolvem múltiplos agentes em diferentes etapas do ciclo da política (Lotta & Vaz, 2015). Para sintetizar esse marco teórico e guiar esta análise, a Figura I esquematiza quatro eixos estruturantes que caracterizam o conceito de transversalidade em suas formas de atuação na gestão pública:



**Figura I:** Transversalidade e suas formas de atuação



**Fonte:** Elaborada pelos autores de acordo com a literatura (Macedo, 2008, Marcondes, Sandim; Diniz, 2018, Papa, 2012, Silva, Calmon; 2017, Serra, 2005)

Conforme ilustrado, o primeiro eixo trata da transversalidade como Forma de Coordenação. Entre as dimensões conceituais, destaca-se a utilização do termo para determinar um modo de articulação entre setores e órgãos governamentais, levando em consideração a variação de atores e conhecimentos a serem articulados de acordo com o delineamento de cada tema (Marcondes, Sandim & Diniz, 2018). Nesses processos, que frequentemente exigem a colaboração de comissões interdepartamentais (Brugué et al., 2015), é possível desencadear a transformação dos modos tradicionais de desenvolvimento das políticas e qualificar a solução de problemas públicos.

O segundo eixo aborda a transversalidade sob uma Estratégia Temática. Nessa ótica, pode ser entendida como um mecanismo para a inclusão de novos temas na agenda governamental, que muitas vezes fazem parte de áreas resistentes de serem debatidas. Nesse sentido, o conceito auxilia no apontamento de determinadas questões a serem enfrentadas que geralmente são negligenciadas no debate das políticas públicas e na agenda do governo, fator que contribui também para a capacitação dos atores diante de novas temáticas (Silva & Calmon, 2017).

Intrinsecamente ligado a esse movimento, o terceiro eixo trata a transversalidade como Fundamento da Equidade. Essa abordagem exige que áreas setoriais sejam permeadas pela temática, ao reavaliar o sentido de suas práticas e reconhecer que determinados aspectos são fundamentais para o impacto real das políticas. Faz-se necessário ir além das discussões sobre gênero e raça para identificar múltiplos eixos estruturantes da desigualdade, presentes em diversas realidades sociais, para que assim seja possível qualificar a ação governamental e incorporar essas perspectivas inclusivas nas formulações (Macedo, 2008).



Já no quarto eixo, sob a perspectiva de Mecanismo Instrumental, a transversalidade atua para enfrentar a complexidade ambiental e alcançar resultados concretos. A partir do entendimento dos problemas complexos, a transversalidade seria um instrumento de estratégia para operacionalizar enfoques organizacionais com as temáticas para as quais a estrutura clássica se mostra inadequada (Serra, 2005; Halpern, Lascoumes & Le Galès, 2014). Nesse sentido, possibilita uma inovação que contrapõe a gestão vertical e influencia as políticas públicas em todas as suas etapas: planejamento, implementação, monitoramento e avaliação (Papa, 2012; Cruz, 2020).

### 3. Aspectos Metodológicos

Esta pesquisa caracterizou-se como um estudo de caso qualitativo e exploratório, integrado à pesquisa bibliográfica e documental (Benbasat, Goldstein & Mead, 1987). A abordagem buscou explorar a operacionalização da transversalidade no âmbito do Plano Clima, sob a ótica dos atores e instituições que viabilizam a ação pública transversal. Essa integração de métodos oferece vantagens para a investigação de arranjos institucionais complexos e políticas públicas (Saetren, 2014; Bogdan & Biklen, 1994).

Na fase exploratória, o levantamento bibliográfico foi realizado nas bases de dados Scielo e Google Acadêmico, buscando artigos científicos, livros e relatórios governamentais em português e inglês no período entre 2000 e 2023. Os critérios de seleção envolveram a pertinência temática, utilizando as palavras-chave: “transversalidade”, “gestão pública”, “políticas públicas” e “governança climática”. Complementarmente, a análise documental debruçou-se sobre o arcabouço normativo da governança climática brasileira, incluindo o Decreto nº 6.263/2007 (1º PNMC), a Lei nº 12.187/2009, a Portaria nº 150/2016 (Plano Nacional de Adaptação), além do Decreto nº 12.040/2024 e resoluções do Comitê Interministerial de Mudança do Clima.

A partir da literatura, elaborou-se um roteiro de entrevista semiestruturado. É crucial destacar que os quatro eixos teóricos ilustrados na Figura I (coordenação, equidade, estratégia temática e mecanismo instrumental) não apenas compuseram os construtos do roteiro de entrevista, mas orientaram ativamente a análise empírica, servindo como categorias a priori para a análise de conteúdo das falas dos gestores.

A coleta de dados primários ocorreu por meio de entrevistas com atores estratégicos do Grupo de Trabalho Temporário (GTT) de Adaptação, responsável pela Estratégia Nacional de Adaptação do Plano Clima 2024-2035. A seleção dos gestores entrevistados pautou-se pela análise da Portaria SMC/MMA nº 845/2023, que institui a composição do Grupo Técnico Temporário de Adaptação, composto por representantes de 18 Ministérios, entre titulares e suplentes.

Como critério de seleção, priorizaram-se gestores em posições estratégicas de coordenação no Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), reconhecidos institucionalmente como articuladores centrais da governança do Plano Clima e responsáveis, respectivamente, pela coordenação e co-coordenação dos grupos de trabalho. Foram conduzidas quatro entrevistas remotas, por meio da plataforma Google Meet, ao longo de junho de 2024 (dias 10, 12, 17 e 26), totalizando cerca de 3 horas de gravação, posteriormente transcritas. Para garantir o anonimato, os participantes foram codificados como Entrevistados 1 a 4.



**Quadro 1: Perfil institucional dos atores entrevistados e detalhamento da coleta**

<b>Código</b>	<b>Instituição / Órgão Vinculado</b>	<b>Função Estratégica no GTT de Adaptação</b>
<b>Entrevistado 1</b>	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)	Membro Titular e Co-coordenador(a) do GTT.
<b>Entrevistado 2</b>	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)	Membro Suplente e Co-coordenador(a) do GTT.
<b>Entrevistado 3</b>	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA)	Coordenador(a)-Geral de Adaptação (Secretaria Nacional de Mudança do Clima) e Representante da Secretaria-Executiva do CIM.
<b>Entrevistado 4</b>	Plano Setorial - Povos Indígenas (MPI) / INPE (Adapta Clima)	Pesquisador(a) de apoio em Ciência e Tecnologia nas Oficinas Temáticas de Adaptação (Justiça Climática)

Reconhece-se que a amostra de quatro entrevistas e o foco majoritário em atores governamentais representa uma limitação do estudo, inserindo um possível viés institucional à análise. Contudo, devido à especificidade do GTT e ao estágio atual de formulação do Plano, as respostas atingiram saturação teórica no que tange à descrição das rotinas de coordenação intra e intergovernamental. Os dados transcritos foram submetidos à análise de conteúdo direcional, cruzando as narrativas dos burocratas com os quatro eixos da transversalidade (Figura I), o que permitiu validar o modelo teórico frente à prática da atual governança climática.

#### **4. Análise dos Resultados**

Abaixo apresentamos os resultados encontrados dos implementos das entrevistas a partir dos eixos temáticos encontrados na literatura conforme detalhado na metodologia anteriormente.

##### **4.1 Transversalidade como forma de coordenação**

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), apresentada oficialmente no Palácio do Planalto em dezembro de 2008, concentrou-se principalmente em ações voluntárias de mitigação, abordando de forma superficial o tema da adaptação dentre seus objetivos principais. Contexto que foi refletido nas respostas dos entrevistados, que ao definirem sobre a estrutura atual, relataram que trata-se de um plano constituído para, através de uma agenda transversal, integrar as agendas de mitigação e adaptação, que anteriormente eram tratadas de forma independente:

*O Plano Clima é o documento que vai guiar a agenda climática brasileira até o ano de 2035, um instrumento constante da política nacional de mudança do clima trazendo a dimensão de mitigação, adaptação, seus planos setoriais e mais uma agenda transversal, ou seja, perpassando adaptação e mitigação, que deve nortear a agenda climática brasileira para os próximos três ciclos do PPA, ou seja, três períodos de quatro anos (Entrevistado 3).*

O Plano de Adaptação à Mudança do Clima de 2016 foi a primeira tentativa do governo brasileiro de tratar a adaptação climática de forma sistemática, envolvendo 11 setores governamentais. No entanto, o Relatório Final de Monitoramento do MMA apontou desafios como a substituição de metas por diretrizes vagas e a falta de integração entre ministérios.



*“Havia grupos de trabalho, os atores participavam, mas ao retornarem aos Ministérios, havia muita dificuldade em transformar as discussões em uma agenda ministerial” (Entrevistado 1).*

A análise da atual governança do Plano Clima indica um processo de aprendizado institucional diante dos limites de arranjos anteriores. Em 2023, foram iniciados diálogos e consultas para a elaboração do Plano Clima Adaptação antes mesmo da formalização do conjunto de atores envolvidos. O Grupo de Trabalho Temporário (GTT) de Adaptação foi instituído em dezembro de 2023, inicialmente com a participação de 18 ministérios e duas instituições, a Rede Clima e o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (Brasil, 2023). No entanto, conforme relatado nas entrevistas, outros ministérios manifestaram interesse em integrar o processo, ampliando a participação para 25 pastas até o momento.

A coordenação do plano foi descrita como predominantemente horizontal, na medida que permite diferentes setores, com distintos níveis de maturidade, participem de forma equitativa na elaboração das propostas. Simultaneamente, observa-se certa verticalidade na atuação do Ministério do Meio Ambiente, que, com o apoio científico do MCTI, acompanha o cronograma e as etapas do processo, assegurando que os planos setoriais sejam adequadamente assimilados pelos Ministérios. Nesse arranjo, o MMA exerce a coordenação geral da estratégia climática nacional.

Apesar da complexidade do processo, observa-se um esforço institucional para elevar a agenda climática dentro dos ministérios e promover maior alinhamento intersetorial. A coordenação do plano opera por meio de diferentes grupos de trabalho que atuam sem uma hierarquia rígida. Em vez de impor diretrizes de forma centralizada, a coordenação desempenha um papel facilitador, promovendo orientações, sugestões e espaços de diálogo entre as pastas para assegurar a convergência das ações. O documento final deverá consolidar a estratégia nacional de mitigação e adaptação, articulando planos setoriais e ações transversais no âmbito da política climática (Brasil, 2023).

No plano operacional, a gestão do processo apoia-se em um cronograma de oficinas interministeriais voltadas à integração entre pontos focais e equipes responsáveis pelos planos setoriais. Em cada oficina de apoio à elaboração dos planos participam, em média, de cinco a dez representantes por setor. Cada ministério designa ainda dois pontos focais formais, responsáveis pela validação de textos, metodologias e templates, além de articular as contribuições técnicas de suas equipes ao longo do processo. Esse arranjo busca ampliar a participação institucional e reduzir riscos de fragmentação na elaboração dos planos setoriais

Ao considerar os diferentes níveis de maturidade institucional e temática em relação à agenda climática, a coordenação do Grupo de Trabalho Temporário de Adaptação ampliou as ações de capacitação e alinhamento conceitual voltadas a gestores, servidores e instituições parceiras envolvidas na elaboração dos planos setoriais. Conforme relatado pelos entrevistados, os ministérios mantêm autonomia para utilizar os subsídios oferecidos, sendo responsáveis pela elaboração de seus próprios planos a partir da compreensão de que é crucial que o ministério setorial se aproprie efetivamente da agenda:

*Atualmente, é um modelo bem distinto, não somente estamos preparando subsídios, mas uma série de eventos de capacitação, modelos de templates dos planos setoriais, promoção de informações mais gerais ...hierarquizando as referências essenciais para o melhor aproveitamento de cada ministério setorial, obviamente com autonomia para o órgão querer aproveitar o material ou não. Pois, entendemos que o importante é o Ministério Setorial se apropriar dessa agenda, dificuldade por exemplo do PNA anterior, elaboração do conteúdo, mas dificuldade na implementação (Entrevista 2, pg.10).*

Assim, a governança do Plano Clima operacionaliza a transversalidade como um mecanismo de integração intersetorial de capacidades, interesses e conhecimentos (Marcondes; Sandim; Diniz, 2018). Ao pulverizar essa coordenação entre múltiplos ministérios, o arranjo empodera a burocracia de médio escalão para a articulação de redes. Nesses espaços, os gestores utilizam sua autonomia para consolidar rotinas e memórias organizacionais, criando um desenho institucional que blinda a agenda climática contra transições políticas e assegura sua perenidade frente a eventuais rupturas do alto escalão (Lotta, Pires & Oliveira, 2014).



Figura II: Estratégia Transversal do Plano Clima 2024/2035



Fonte: Elaboração dos autores

Conforme ilustrado na figura acima, essa abordagem transversal destaca-se no atual processo de construção do Plano Clima. A transformação do arranjo institucional da política climática, em relação ao modelo anterior, amplia a participação e democratiza o processo de tomada de decisão entre os múltiplos atores envolvidos.

#### 4.2 Transversalidade como fundamento da equidade

No ano de 2013, a organização não governamental Greenpeace publicou um relatório chamado “As lições da Política Nacional de Mudança do Clima”, onde foi apontado, apesar da proposta de transparência, a falta de participação da sociedade civil na elaboração do documento (Menin, 2018).

Para superar o déficit histórico de participação social na pauta climática, a elaboração do atual Plano Clima, a partir de recomendações da Secretaria Nacional de Participação Social, instituiu um modelo participativo ancorado no Decreto 12.040/2024, estruturado em dois níveis: geral e setorial. No nível geral, a articulação ocorreu por meio de fóruns híbridos, englobando seminários regionais sobre justiça climática, oficinas, webinários de capacitação e eventos com governos subnacionais que mobilizaram 4.000 pessoas e 700 instituições (Brasil, 2024).

Ademais, foi institucionalizado a plataforma ‘Brasil Participativo’, a ferramenta digital implementou uma lógica estruturada de engajamento: os cidadãos puderam criar até três propostas e votar em até dez já cadastradas, gerando amplo debate sobre a agenda. As proposições mais votadas de cada eixo seguem para análise, podendo ou não ser incorporadas, mediante garantia de resposta individualizada, culminando na futura consulta pública do texto consolidado (Brasil, 2024).

Os resultados da consulta foram enviados ao Comitê Interministerial do Clima (CIM) e estão disponíveis para livre acesso, garantindo que as propostas atendam às necessidades das comunidades afetadas. Contudo, a análise das entrevistas revela que o principal desafio de coordenação dessa etapa não reside na mecânica quantitativa da plataforma, mas na garantia efetiva da equidade e na tradução dessas demandas sociais em diretrizes técnicas. A participação social é fundamental nesse processo, para garantir que as propostas realmente atendam às necessidades da população e aos desafios dos territórios afetados.

No nível setorial, cada ministério possui autonomia para desenvolver sua própria agenda de participação, e tem-se orientado que os ministérios convoquem reuniões com Conselhos de Políticas Públicas. Da mesma forma que, é possível conduzir diálogos específicos e criar agendas internas para garantir a abordagem adequada das questões relevantes:



*Ademais, na formulação dos planos setoriais, também está acontecendo participação social, cada ministério responsável por um plano X, possui sua própria rede de engajamento, e também dialogam com instituições não governamentais...dentro de cada estrutura dos planos setoriais, também ocorre esses momentos abertos, cada um acesso seus conselhos, com a participação da sociedade civil (Entrevistado 1).*

Sob o perfil da gestão da Ministra Marina Silva, o Plano Clima assumiu a ‘justiça climática’ como eixo central, com a premissa de promover a integração das dimensões de gênero, raça, etnia, idade, classe social e territórios na elaboração de todos os planos setoriais. Contudo, a análise das entrevistas revela que esse processo não ocorre automaticamente e representa o maior teste prático da transversalidade como forma de internalizar o eixo nos planos setoriais. Visto que, há setores menos amadurecidos diante da temática ou historicamente mais reativos:

*Isso não vai se dar automaticamente, isso de pronto não aparece nos documentos escritos, é um processo de convencimento e de internalização dessa agenda, políticas como saúde, segurança alimentar e igualdade racial, a temática geralmente já está intrínseca, por identificar os grupos mais vulneráveis...Existem setores que estão mais reativos, ou que ainda não tinha internalizado essa agenda da justiça climática, e nós temos orientado e provocado, com oficinas orientadoras, check list, para identificar se estes setores estão conseguindo vislumbrar maneiras de atender as populações mais vulneráveis (Entrevista 3).*

Ademais, dentro da dinâmica transversal, os fóruns híbridos são ambientes participativos, que alavancados pela vontade política, permitem empoderar indivíduos de arenas externas e assim, validar suas contribuições (Cruz, 2020). Como reflexo prático dessa dinâmica, destaca-se a reativação estratégica do Fórum Interconselhos. Instituído originalmente em 2011 para a elaboração e monitoramento dos Planos Plurianuais (PPA), o fórum sofreu uma interrupção em 2017, marcando um período de esvaziamento participativo. Sua retomada em 2024 constitui uma expressiva inovação institucional, não apenas pelo resgate do diálogo social, mas pela abertura de um espaço inédito focado nas diretrizes do Plano Clima Participativo (CSB, 2024).

Nesse ambiente, a participação ultrapassou a mera legitimação formal de decisões governamentais, atuando para revelar lacunas analíticas da própria burocracia (Cruz, 2020). As entrevistas demonstram que as contribuições externas inseriram na pauta vulnerabilidades marginais não previstas no roteiro técnico inicial.

*É uma agenda muito complexa, muito ampla, nós não tínhamos nos dados conta, por exemplo, que seria necessário pensar em uma estratégia para lidar com as questões dos presídios, que diante de um desastre climático, é uma agenda necessária, além do resgate de animais de rua e a questão do deslocamento de pessoas. Enfim, uma série de questões que não tinham inicialmente sido identificadas no roteiro, e elas tem se apresentado como questões relevantes e enriquecem o trabalho. E temos feito um esforço para cada uma das oficinas, a gente tem a sistematização das falas, ideias, informes, e conseqüentemente isso enriquece a escrita (Entrevista 3).*

É notório, portanto, que a abertura para discussão com a sociedade, representa uma inovação no Plano Clima, não apenas em termos de transparência e engajamento social, mas como um mecanismo efetivo de inovação no desenho da política, enriquecendo o escopo prático da justiça climática.

### 4.3 Transversalidade como estratégia temática

A gestão transversal pressupõe, a partir de um arranjo instrumental, a função de fornecer capacidade estatal para temas cuja estrutura clássica se mostra ineficiente, encargo da execução de um objetivo comum (Serra, 2005). Nesse sentido, surgem abordagens para a enfrentar os desafios associados ao processo de capacitação dos diversos atores dentro das temáticas transversais que envolvem o clima.

Na perspectiva da estratégia temática, a gestão transversal exige enfrentar as disparidades de capacidade analítica entre os atores governamentais. As entrevistas indicam uma heterogeneidade significativa no corpo burocrático que compõe o GTT. Enquanto alguns ministérios dispõem de quadros altamente especializados na agenda climática, outros setores, orientados por lógicas de atuação mais tradicionais, ainda se encontram em processo de familiarização com o tema.



Para mitigar esse desnível e assegurar a qualidade dos planos setoriais, a coordenação optou por investir na capacitação interna da burocracia estatal e na oferta de subsídios técnicos e científicos, estratégia que privilegia o fortalecimento das capacidades institucionais do próprio Estado, conforme indicado no relato de um dos gestores:

*Há atores muito bem-preparados e aqueles que estão se esforçando para se adaptar. Por essa razão, está sendo fornecido todo o subsídio técnico e científico para o GTT de adaptação, com o objetivo de capacitá-los e garantir que todos possam preparar um bom plano setorial... reunir todos os atores e fornecer explicações detalhadas sobre as metas. Tudo isso é planejado para garantir que todos tenham as condições necessárias para trabalhar, considerando a diversidade de atores envolvidos (Entrevista 1).*

Para internalizar a agenda climática e evitar a terceirização da formulação, o processo de capacitação pauta-se no alinhamento técnico dos atores. Por meio de um cronograma estruturado em oficinas, seminários e grupos de redação e avaliação, o governo tem promovido o nivelamento sobre riscos climáticos e metodologias científicas, garantindo que as estratégias dos planos setoriais sejam elaboradas com apropriação direta pelos gestores estatais.

A transversalidade como estratégia temática busca incorporar à agenda governamental temas historicamente negligenciados (Silva & Calmon, 2017). Nesse contexto, a participação do Ministério dos Povos Indígenas, pasta recém-criada na atual estrutura governamental, na formulação do Plano Clima representa um avanço relevante em relação ao Plano Nacional de Adaptação de 2016, no qual essas populações apareciam apenas como um subcapítulo.

A nova formulação propõe estratégias que reconhecem as múltiplas interseccionalidades do risco climático. Contudo, para além da inovação temática, o grande desafio da transversalidade reside na fase de implementação. A incorporação da justiça climática ao plano exige a adaptação das metas para atender grupos socialmente mais vulneráveis, o que levanta incertezas quanto à operacionalização dessas ações e à disponibilidade de recursos e capacidades, especialmente em um contexto de restrições orçamentárias e histórico déficit na agenda de adaptação. De acordo com um dos gestores entrevistados, o atual esforço da coordenação consiste em fomentar a apropriação pública dessa agenda, evidenciando a importância de sua legitimação:

*Não podemos pensar em construir essa agenda em gabinete, de maneira restrita... para garantir sua implementação nós temos que evoluir muito no envolvimento das pessoas, precisa de um impacto social e político mais amplo, que envolva Legislativo, Judiciário e órgãos de controle, para termos a capacidade de resolver problemas grandes em conjunto com o Governo Federal (Entrevista 3).*

Portanto, entende-se que a eficiência institucional depende sobretudo da capacidade de articulação entre as instituições ambientais, os demais órgãos governamentais, níveis federativos e sociedade civil.

#### 4.4 Transversalidade como mecanismo instrumental

A transversalidade, como uma perspectiva instrumental, busca integrar diferentes enfoques organizacionais e viabilizar ações públicas que tratam de questões complexas como os direitos sociais e ambientais, incluindo a política climática. Para sua eficácia, esse processo depende da utilização de diversos instrumentos, como unidades de integração, comissões interdepartamentais e sistemas de informação horizontais, além de atividades regulares e vínculos informais entre setores, ações que desempenham um papel crucial na implementação de políticas públicas transversais (Halpern; Lascoumes; Legalès, 2014; Serra, 2005).

No processo de construção do Plano Clima, essa lógica se materializa por meio de diferentes instâncias de coordenação, incluindo o grupo de coordenação do plano, os grupos técnicos e os ministérios responsáveis pelos planos setoriais. Segundo os entrevistados, essas instâncias operam de forma relativamente horizontal, sem uma hierarquia rígida entre os grupos, assegurando que todos os setores, independentemente de sua posição ou estágio de desenvolvimento, sejam contemplados na transição justa:

*Há um grupo para revisão da política, um grupo de coordenação, os grupos técnicos e os ministérios que fazem parte... não há uma hierarquia, nenhum desses grupos impõem de maneira irrefutável alguma diretriz dentro do plano. Há uma certa independência dos setores, a coordenação sugere, orienta e facilita, coloca ministérios para discutir assuntos que precisam ser alinhados (Entrevista 1).*



Além dessas instâncias formais, o processo também envolve interações flexíveis entre ministérios, como reuniões bilaterais ou trilaterais entre o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e ministérios setoriais. Essas reuniões ocorrem tanto em agendas previamente definidas quanto conforme demandas emergentes dos próprios atores envolvidos:

*O Ministério da Agricultura queria discutir questões de NDC e pediu uma reunião exclusiva com o MCTI, então marcamos... há os encontros formais e também aqueles que os atores sentem necessidade ao longo do processo” (Entrevistado 2).*

Outro instrumento central são as oficinas interministeriais, que combinam momentos coletivos com trabalhos em grupos setoriais. Cada setor designa um representante responsável por consolidar contribuições de diferentes áreas, favorecendo a troca de informações e a construção conjunta de estratégias. Essa dinâmica de oficinas assemelha-se ao modelo de ‘salas de situação’ adotado historicamente no PAC, evidenciando um processo prático de aprendizado institucional no qual o Governo Federal adapta ferramentas de coordenação interorganizacional do passado para mediar conflitos e destravar a atual pauta climática (Pires, 2015).

Apesar dessa metodologia integrativa, o arranjo atual apresenta limites e embates, típicos de problemas complexos. Diferentemente de experiências históricas como o PPCDAm e o PAC, cuja coordenação central ficava a cargo da Casa Civil, dotada de forte poder de arbitramento sobre toda a Esplanada, no Plano Clima a coordenação técnica é conduzida pelo MMA com suporte do MCTI. Essa configuração exige um esforço contínuo de convencimento, especialmente em relação aos chamados ‘ministérios desenvolvimentistas’, como o da Agricultura e Pecuária, cujos interesses econômicos frequentemente tensionam a agenda ambiental.

Nessas interações, a resistência interinstitucional muitas vezes não se dá por oposição declarada, mas por táticas implícitas, como a designação de representantes de menor escalão e sem poder real de decisão para compor os grupos de trabalho, o que dilui o compromisso político da pasta. Nesses momentos de embate, a intervenção do Comitê Interministerial (CIM) e da própria Casa Civil torna-se o recurso acionado pela coordenação para arbitrar os conflitos e assegurar que as diretrizes climáticas não sejam esvaziadas por lógicas puramente setoriais.

*Há questões que caminham muito bem de forma fluída, mas sempre sobram questões que não há um consenso, diferentes visões que se não se resolvem no GTT, nesse sentido a discussão pode subir a nível de Secretária Executiva ...,mas a maior parte das ações são realmente desenhadas nos grupos de trabalho, a nível mais técnico (Entrevista 1).*

Trata-se, portanto, de um arranjo voltado à coordenação entre ministérios, estruturado menos por mecanismos hierárquicos e mais por processos de negociação, circulação de informações e mediação de interesses setoriais.



**Figura III:** Dimensões da transversalidade na elaboração do Plano Clima



**Fonte:** Elaborada pelos autores

A figura apresentada sintetiza os principais resultados obtidos a partir da análise do atual Plano Clima 2024-2035. A coordenação horizontal entre ministérios, combinada à supervisão técnica centralizada, mostra um equilíbrio ainda em construção entre autonomia setorial e alinhamento estratégico. A promoção da equidade é fortalecida por mecanismos de participação social e fóruns híbridos. Como estratégia temática, a ampliação do número de planos setoriais e a inclusão da justiça climática indicam uma evolução importante da agenda, mas também trazem incertezas quanto à capacidade de implementação frente a restrições institucionais e orçamentárias.

No âmbito instrumental, a aposta em metodologias colaborativas e espaços interministeriais aponta para uma modernização das práticas de gestão pública, embora a heterogeneidade entre setores ainda imponha barreiras à plena integração.

Pode-se dizer que todos esses esclarecimentos estão alinhados ao conceito de governança colaborativa, no qual exige habilidades para mobilizar diversos atores e promover comportamentos cooperativos, a partir de instrumentos que definam claramente os papéis e as relações entre os envolvidos na solução de problemas públicos (Salamon,



2002, p. 16). A ampla utilização de oficinas, reuniões bilaterais, webinars, fóruns abertos e capacitações descritas ao longo da pesquisa, servem como exemplo desses instrumentos que facilitam a mobilização e cooperação entre os diferentes atores da rede. Mas a efetividade da estratégia transversal dependerá do fortalecimento contínuo da capacidade técnica, do engajamento social e da governança adaptativa.

## Conclusões

Os resultados desta pesquisa demonstram que o atual esforço de construção do Plano Clima 2024/2035 tem utilizado a transversalidade como um mecanismo instrumental para superar a fragmentação histórica da política climática federal. A adoção de arranjos de coordenação horizontal, a expansão dos planos setoriais e a retomada de instâncias participativas indicam um processo de aprendizado institucional do Estado brasileiro, promovendo uma maior integração entre setores e órgãos que antes não dialogavam de forma orgânica sobre a temática.

Apesar desse avanço na formulação, a consolidação de uma política climática eficaz esbarra em obstáculos estruturais profundos. Conforme discutido previamente, a instabilidade política recente e o desmonte das instituições ambientais, impulsionados pelo avanço do negacionismo climático, resultaram em severa perda de capacidade estatal, comprometendo a continuidade da pauta. Além disso, a complexidade atual é agravada por conflitos de interesses econômicos divergentes no próprio governo.

O setor agropecuário, cuja política é historicamente conduzida pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), permanece como o principal vetor de conversão de vegetação nativa no país. Dados do Relatório Anual do Desmatamento no Brasil indicam que aproximadamente 97% da perda recente de cobertura vegetal está associada à expansão de atividades agropecuárias, evidenciando as tensões estruturais entre agendas de desenvolvimento econômico e proteção ambiental na formulação da política climática (MapBiomass, 2024)

Ademais, projeta-se que os desafios práticos mais complexos do Plano Clima ainda emergirão em sua fase de implementação territorial, especialmente no que tange à adaptação. A análise revela uma baixa capacidade adaptativa dos municípios brasileiros, evidenciada pelo fato de que 3.255 municípios (58,49%) encontram-se em estágios iniciais ou embrionários de gestão de riscos e desastres, o que denota uma estrutura institucional inadequada para a prevenção e resposta a eventos extremos (ICM, 2024).

Diante desse cenário, como formas de institucionalização da transversalidade na fase de implementação, torna-se necessário avançar de um arcabouço predominantemente declaratório para um modelo que estabeleça metas, responsabilidades e mecanismos claros de accountability entre os entes federativos. Ademais, é fundamental assegurar critérios de elegibilidade ao financiamento climático compatíveis com a realidade dos municípios brasileiros, majoritariamente de pequeno porte e mais expostos às vulnerabilidades climáticas. Por fim, recomenda-se a transição de iniciativas pontuais de capacitação para a estruturação de redes permanentes de assistência técnica, capazes de apoiar as burocracias locais na tradução das diretrizes macro estratégicas em ações concretas de adaptação climática.

A principal contribuição deste estudo para a Administração Pública na América Latina reside, portanto, na identificação da transversalidade como uma estratégia fundamental para qualificar a política climática e torná-la mais efetiva diante dos desafios impostos pelas mudanças do clima no Sul Global. A pesquisa evidencia que, para o êxito transversalidade, é indispensável promover uma governança federativa que valorize a cooperação intergovernamental, de modo a assegurar que as ações não se restrinjam ao governo central, mas fortaleçam efetivamente as capacidades estatais das realidades locais.

Dessa forma, para o público-alvo das políticas climáticas, que abrange gestores públicos, formuladores de políticas, sociedade civil, academia e organismos internacionais, os achados deste trabalho reforçam a importância de uma governança ambiental articulada, democrática e comprometida com a justiça social.



## Agradecimentos

Agradeço ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB) e a todo o seu corpo docente, cuja excelência acadêmica e dedicação foram fundamentais para a realização desta pesquisa. Cada contribuição, orientação e incentivo que recebi nesse percurso foram essenciais para a construção do conhecimento que ora compartilho.

## Referências

- Benbasat, I., Goldstein, D., & Mead, M. (1991). The case study research strategy in studies of information systems. *MIS Quarterly*, 11, 369–387.
- Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação: Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal.
- Brasil. (2011). *Agendas transversais: Plano Mais Brasil – PPA 2012–2015 (Versão 01.12.2011)*.
- Brasil. (2023). *Cartilha digital – Plano Clima*. Governo Federal. <https://www.gov.br/planoclima>
- Brasil. (2024a). *Governo federal estrutura nova política de adaptação à mudança do clima*. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. <https://www.gov.br/mma/pt-br/governo-federal-estrutura-nova-politica-de-adaptacao-a-mudanca-do-clima>
- Brasil. (2024b). *Plano Nacional sobre Mudança do Clima 2024–2035*. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/plano-clima/apresentacao-plano-clima-Atualizada-mai24-lgc-1.pdf>
- Brasil. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. (2024). *Indicador de capacidade municipal para gestão de riscos e desastres (ICM)*. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.
- Brasil Participativo. (2024). *Plano Clima – Consulta pública*. Presidência da República. <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/planoclima/f/145/>
- Brasil Participativo. (2024). *Plano Clima participativo: Primeira etapa da consulta pública (Relatório)*. <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br>
- Brugué, Q., Canal, R., & Paya, P. (2015). ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y Política Pública*, 24, 85–130.
- Capelari, M. G. M., et al. (2020). *Mudança de larga escala na política ambiental: Análise da realidade brasileira*. *Revista de Administração Pública*, 54, 1691–1710.
- Capobianco, J. P. R. (2021). *Amazônia, uma década de esperança: Como o Brasil controlou o desmatamento entre 2004 e 2014 e está pondo tudo a perder*. Estação Liberdade.
- Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. (2008). *Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)*.
- Cruz, F. N. (2020). *Desenvolvimento democrático em tempos incertos: Os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa*. Editora Universidade de Brasília.
- Daroit, D., Cruz, F. N., Bastos, A. P., & Laranja, L. S. (2018). *Gestão pública, democracia e direitos aos 30 anos da Constituição Federal*. *NAU Social*, 9.
- Farah, M. F. (2001). *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*. *Revista de Administração Pública*, 35, 119–144.
- Graf, R. (2005). *Política ambiental transversal: Experiências na Amazônia brasileira (Tese de doutorado)*. Universidade Estadual de Campinas.
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). *L'instrumentation de l'action publique: Controverses, résistances, effets*. Presses de Sciences Po.
- Head, B. W. (2022). *Problemas perversos em políticas públicas: Entendendo e respondendo a desafios complexos*. Springer.
- Instituto Talanoa. (2023). *Chamado à transversalidade: Recomendações sobre agendas climáticas-chave no governo federal 2023–2026*. <https://institutotalanoa.org>
- IPCC. (2014). *Climate change 2014: Impacts, adaptation, and vulnerability*. Cambridge University Press.



- Lazarus, R. J. (2008). Super wicked problems and climate change: Restraining the present to liberate the future. *Cornell Law Review*, 94, 1153.
- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., & Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sciences*, 45(2), 123–152. <https://doi.org/10.1007/s11077-012-9151-0>
- Lotta, G. S., & Vaz, J. C. (2015). Arranjos institucionais de políticas públicas: Aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, 66, 171–194.
- Macedo, M. D. (2008). Políticas sociais e diversidade: O desafio de transversalizar gênero e raça. *Análise & Dados*, 17, 1155–1165.
- Malhotra, N. K. (1993). *Marketing research: An applied orientation*. Prentice-Hall.
- MapBiomas. (2024). RAD 2023: Relatório anual do desmatamento no Brasil. <http://alerta.mapbiomas.org>
- Marcondes, M. M., Sandim, T. L., & Diniz, A. P. (2018). Transversalidade e intersetorialidade: Mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 10, 22–33.
- Menin, J. (2018). O Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: Uma agenda de desenvolvimento na política ambiental brasileira (Trabalho de conclusão de curso). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Miguel, J. C. H. (2023). A “meada” do negacionismo climático e o impedimento da governamentalização ambiental no Brasil. Universidade Federal de São Paulo.
- Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. (2023). Discurso da ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva. <https://www.gov.br/secom>
- Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. (2024a). Cartilha digital – Plano Clima 2024–2035: Estratégias gerais e planos setoriais para mitigação e adaptação. <https://www.gov.br/planoclima>
- Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. (2024b). Plano Clima 2024–2035: Estratégias gerais e planos setoriais para mitigação e adaptação. <https://www.gov.br/mma>
- Moura, A. M. (2016). Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In IPEA (Org.), *Governança ambiental no Brasil: Instituições, atores e políticas públicas*.
- Mukherjee, I., & Bali, A. S. (2019). Policy effectiveness and capacity: Two sides of the design coin. *Policy Design and Practice*, 2, 103–114.
- Neves, E. M. (2012). Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Estudos Avançados*, 26, 137–150.
- Oliveira, L. R. de, & Passador, C. S. (2019). Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. *Cadernos EBAPE.BR*, 17(2), 324–337.
- Organização das Nações Unidas. (2024). Custos de adaptação aos efeitos da mudança climática podem chegar a US\$ 387 bilhões por ano. <https://brasil.un.org>
- Papa, F. (2012). Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil: Percursos de uma pré-política (Dissertação de mestrado). Fundação Getulio Vargas.
- Pires, R. R. C. (2015). Por dentro do PAC: Dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In P. Cavalcante & G. Lotta (Orgs.), *Burocracia de médio escalão: Perfil, trajetória e atuação* (pp. 177–222). ENAP.
- Presidência da República. (2024). Decreto nº 12.040, de 5 de junho de 2024. <https://www.planalto.gov.br>
- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. (2024). Relatório anual 2023. <https://www.onu.org.br>
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169.
- Saetren, H. (2014). Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment. *Public Policy and Administration*, 29(2), 84–105.
- Serra, A. (2005). La gestión transversal: Expectativas y resultados. *Revista del CLAD – Reforma y Democracia*, 32.
- Silva, T. D., & Calmon, P. C. D. P. (2017). Transversalidade e políticas públicas. In *Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública*.

# **GOVERNANÇA CLIMÁTICA NA AMAZÔNIA URBANA: POLÍTICAS PÚBLICAS DE ADAPTAÇÃO E ENERGIA LIMPA NO CONTEXTO DA COP-30 EM BELÉM (PA), BRASIL**

---

*André Luiz Amaral da Silva<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Coordenador Jurídico do Gabinete Parlamentar do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Pará, com atuação em assessoria legislativa e jurídica. É presidente da Comissão de Assuntos com o Poder Legislativo da OAB/PA e leciona disciplinas de Direito e Gestão Pública em instituições de ensino superior. CV lattes: <http://lattes.cnpq.br/3732153157063329>.



## 1. Introdução

A intensificação da crise climática global tem imposto desafios crescentes aos Estados e, de modo particular, às cidades. A recorrência de eventos extremos, como enchentes, ondas de calor e instabilidades pluviométricas, tem evidenciado os limites de respostas fragmentadas e setoriais, exigindo abordagens integradas capazes de articular planejamento urbano, políticas ambientais, instrumentos energéticos e capacidades institucionais. Nesse cenário, a governança climática consolidou-se como dimensão central da Administração Pública contemporânea, sobretudo em contextos urbanos marcados por desigualdades estruturais e restrições administrativas, características recorrentes na América Latina.

As cidades latino-americanas compartilham desafios comuns no enfrentamento da crise climática, entre os quais se destacam a urbanização acelerada, a informalidade territorial, os déficits históricos de infraestrutura, as restrições fiscais e as capacidades institucionais assimétricas. Experiências recentes em países como Colômbia, México e Peru demonstram que a efetividade das políticas climáticas urbanas depende menos da existência de marcos normativos sofisticados e mais da capacidade do Estado de coordenar múltiplos níveis de governo, integrar políticas setoriais e sustentar decisões administrativas ao longo do tempo. Nesse contexto, a governança climática urbana afirma-se como problema estrutural da Administração Pública latino-americana, situado na interseção entre direito, instituições e gestão pública.

A Amazônia urbana insere-se de forma particularmente relevante nesse debate regional. Frequentemente marginalizada em análises centradas na floresta ou em territórios rurais, a urbanização amazônica concentra populações vulneráveis, déficits de saneamento, ocupação de áreas ambientalmente frágeis e limitada capacidade institucional local. Essas características aproximam cidades amazônicas de outras realidades urbanas latino-americanas expostas a riscos climáticos, como Bogotá, Cidade do México e Lima, nas quais políticas de adaptação climática enfrentam obstáculos semelhantes relacionados à coordenação intergovernamental, ao financiamento e à implementação administrativa.

No caso específico de Belém do Pará, essas dinâmicas manifestam-se de forma particularmente evidente. A cidade reúne traços típicos da urbanização amazônica e latino-americana, como expansão urbana desordenada, ocupações em áreas de risco, sistemas de drenagem insuficientes e elevada informalidade socioespacial. A combinação desses fatores com os efeitos das mudanças climáticas intensificou a ocorrência de alagamentos, comprometeu a mobilidade urbana, afetou a saúde pública e aprofundou desigualdades sociais. Assim, a governança climática urbana em Belém não pode ser compreendida apenas como questão ambiental, mas como problema jurídico-institucional e administrativo, comum a diversas cidades periféricas da América Latina.

A realização da COP-30 em Belém inseriu a Amazônia urbana no centro do debate climático global, conferindo visibilidade internacional a desafios que, embora territorialmente específicos, possuem natureza estruturalmente comparável à de outras cidades latino-americanas. Mais do que um evento diplomático, a COP-30 evidenciou a necessidade de respostas estatais capazes de articular adaptação climática, transição energética e justiça socioambiental em contextos urbanos marcados por fragilidades institucionais. O evento reforçou, assim, a pertinência de análises que dialoguem com a literatura regional de Administração Pública e governança multinível, sobretudo no que se refere à implementação de políticas públicas em territórios vulneráveis.

Sob a perspectiva jurídico-constitucional, a governança climática urbana encontra fundamento no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, no princípio do desenvolvimento sustentável e na função socioambiental da cidade, presentes nas constituições e nos marcos normativos de diversos países latino-americanos. Esses princípios impõem aos governos locais e nacionais deveres de ação coordenada, planejamento de longo prazo e proteção das populações vulneráveis, desafiando a capacidade administrativa dos Estados em contextos federativos e unitários.

Neste artigo, o objetivo central é examinar os fundamentos jurídicos e institucionais da governança climática urbana a partir do caso de Belém, compreendendo-o como experiência analítica representativa dos desafios enfrentados pelas cidades latino-americanas no contexto pós-COP-30. Ao analisar mecanismos de adaptação climática e promoção de energia limpa em um contexto urbano amazônico, o estudo contribui para o debate da Administração



Pública na América Latina, ao evidenciar como capacidades estatais, arranjos institucionais e coordenação multinível condicionam a efetividade das políticas climáticas. A abordagem adotada é interdisciplinar, fundamentada na doutrina jurídica, em relatórios técnicos e em instrumentos normativos nacionais e internacionais, dialogando com a produção latino-americana sobre governança pública, planejamento urbano e políticas ambientais.

Metodologicamente, o artigo adota abordagem qualitativa de natureza teórico-institucional, voltada à análise de categorias analíticas relevantes para a compreensão da governança climática urbana em contextos periféricos. Articulam-se conceitos como Amazônia urbana, governança multinível, adaptação climática e transição energética, com o objetivo de oferecer subsídios analíticos aplicáveis a outras cidades latino-americanas submetidas a desafios semelhantes.

Além desta introdução, o artigo estrutura-se da seguinte forma: a seção seguinte discute o conceito de Amazônia urbana e a emergência climática; em seguida, examinam-se os fundamentos jurídicos e institucionais da governança climática e da transição energética; posteriormente, analisam-se políticas públicas ambientais implementadas em Belém à luz do legado da COP-30; por fim, a conclusão integra os achados e aponta implicações para a Administração Pública e a governança climática na América Latina.

## 2. A Amazônia urbana e a emergência climática

O conceito de Amazônia urbana refere-se ao processo crescente de urbanização da região amazônica, marcado pela consolidação de cidades médias e grandes que concentram populações numerosas, atividades econômicas estratégicas e profundas desigualdades socioespaciais. Diferentemente da imagem frequentemente associada à Amazônia como espaço predominantemente florestal e rural, a região apresenta atualmente uma dinâmica urbana complexa, na qual cidades como Belém, Manaus, Santarém e Macapá desempenham papel central na organização territorial, econômica e administrativa. Esse processo de urbanização ocorreu, em grande medida, de forma acelerada e pouco planejada, resultando em déficits estruturais persistentes que ampliam a vulnerabilidade das cidades amazônicas diante da emergência climática (Becker, 2013).

As cidades amazônicas enfrentam desafios singulares decorrentes da intensificação de eventos climáticos extremos, como alagamentos recorrentes, elevação do nível dos rios, ilhas de calor urbano e instabilidades pluviométricas. Esses fenômenos afetam de maneira desproporcional as populações de baixa renda, que historicamente ocupam áreas ambientalmente frágeis, como várzeas, margens de cursos d'água, manguezais e áreas de drenagem natural. Nesse sentido, a crise climática na Amazônia urbana não pode ser compreendida apenas como fenômeno ambiental, mas como expressão de desigualdades sociais estruturais e de limitações institucionais na formulação e implementação de políticas públicas urbanas.

Relatórios recentes do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas indicam que cidades localizadas em regiões tropicais estão entre os espaços mais sensíveis aos impactos das mudanças climáticas, especialmente em razão da combinação entre crescimento urbano desordenado, precariedade infraestrutural e baixa capacidade adaptativa dos governos locais (Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC], 2022). No caso brasileiro, dados oficiais demonstram que parcela significativa da população urbana amazônica reside em áreas classificadas como de risco socioambiental, o que impõe desafios adicionais à gestão pública e à proteção de direitos fundamentais (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2020).

Em Belém, essas dinâmicas manifestam-se de forma particularmente intensa. Estimativas apontam que mais de 40% da população da cidade vive em áreas suscetíveis a alagamentos e inundações periódicas, comprometendo o acesso a serviços públicos essenciais, afetando a mobilidade urbana e ampliando riscos à saúde coletiva (ICLEI – Local Governments for Sustainability [ICLEI], 2023). A recorrência desses eventos evidencia que a emergência climática atua como fator multiplicador de vulnerabilidades preexistentes, revelando limites estruturais da ação estatal no enfrentamento de problemas complexos e intersetoriais.

A vulnerabilidade da Amazônia urbana é amplificada por fatores como a ausência histórica de ordenamento territorial, o déficit habitacional crônico e a fragmentação institucional das políticas urbanas. Em muitos municí-



pios amazônicos, a expansão urbana ocorreu sem integração adequada entre planejamento urbano, política habitacional, saneamento básico e gestão ambiental. Essa fragmentação compromete a implementação de políticas de adaptação climática e limita a capacidade do Estado de responder de forma coordenada aos riscos climáticos. Nesse contexto, a governança multinível emerge como requisito central, exigindo articulação efetiva entre os níveis municipal, estadual e federal, em consonância com os compromissos internacionais assumidos no âmbito do Acordo de Paris (Organização das Nações Unidas [ONU], 2015).

Belém, enquanto capital da Amazônia brasileira, concentra as contradições históricas do modelo de urbanização regional. A ausência de planejamento estratégico de longo prazo contribuiu para a proliferação de ocupações precárias em áreas ambientalmente sensíveis, como várzeas e manguezais, tornando essas populações especialmente vulneráveis a eventos extremos. Estudos indicam que tais ocupações resultam tanto de processos socioeconômicos estruturais quanto de falhas institucionais persistentes na política urbana e fundiária (Monteiro, 2019).

Outro elemento crítico diz respeito aos sistemas de drenagem urbana. A combinação entre alterações no regime hidrológico, aumento da frequência de chuvas intensas e elevado grau de impermeabilização do solo tem provocado alagamentos recorrentes em áreas centrais e periféricas das cidades amazônicas. Esses eventos afetam diretamente a infraestrutura urbana, geram prejuízos econômicos significativos e impactam negativamente a saúde pública, com aumento de doenças de veiculação hídrica e vetorial (Brito & Oliveira, 2021). A resposta estatal a esses desafios exige não apenas investimentos físicos, mas também capacidades institucionais voltadas ao planejamento integrado e à gestão intersetorial.

Nesse cenário, o conceito de resiliência urbana assume papel central na análise das políticas públicas climáticas. Resiliência urbana pode ser compreendida como a capacidade das cidades de absorver choques, adaptar-se a mudanças e recuperar-se de eventos extremos, preservando suas funções essenciais e reduzindo vulnerabilidades futuras (Vale, 2020). Para que essa capacidade se materialize, torna-se indispensável o fortalecimento das competências técnicas, financeiras e administrativas dos governos locais, bem como a incorporação sistemática da variável climática aos instrumentos centrais de gestão pública.

A construção de uma agenda climática urbana eficaz na Amazônia pressupõe, ainda, a incorporação de mecanismos de governança participativa. A valorização dos saberes tradicionais, a escuta ativa das comunidades afetadas e a participação social nos processos decisórios constituem elementos fundamentais para a legitimidade e a efetividade das políticas públicas climáticas. Conforme destacam Acsehrad et al. (2012), a governança participativa é condição indispensável para que as políticas públicas reflitam as realidades territoriais e promovam justiça climática em contextos marcados por desigualdades históricas.

Outro desafio relevante refere-se à articulação entre ciência e gestão pública. A formulação de políticas climáticas eficazes depende da disponibilidade de dados geoespaciais atualizados, indicadores de vulnerabilidade socioambiental e sistemas de monitoramento climático. Contudo, muitos municípios amazônicos ainda carecem de estrutura institucional, recursos humanos especializados e capacidade tecnológica para produzir e utilizar essas informações de forma sistemática. Essa lacuna compromete a tomada de decisão baseada em evidências e limita a capacidade adaptativa do poder público.

Nesse sentido, a Amazônia urbana apresenta-se como espaço estratégico para a implementação de soluções baseadas na natureza, como sistemas de drenagem sustentável, recuperação de áreas verdes, parques lineares e manejo integrado de bacias hidrográficas. Essas iniciativas contribuem simultaneamente para a adaptação climática, a mitigação de riscos e a melhoria da qualidade de vida urbana, ao mesmo tempo em que demandam coordenação intersetorial e capacidades institucionais robustas.

Do ponto de vista da Administração Pública, a análise da Amazônia urbana revela que a emergência climática atua como um teste crítico da capacidade estatal. A formulação e a implementação de políticas públicas climáticas em contextos urbanos amazônicos exigem integração entre planejamento, orçamento, regulação e participação social. As vulnerabilidades territoriais, sociais e institucionais não apenas condicionam os impactos da crise climá-



tica, mas influenciam diretamente a capacidade do Estado de responder de forma eficaz, equitativa e sustentável, especialmente no cenário pós-COP-30, no qual se espera a consolidação de legados institucionais duradouros.

**Tabela 1:** Vulnerabilidades da Amazônia urbana e impactos na formulação e implementação de políticas públicas

<b>Vulnerabilidades estruturais da Amazônia urbana</b>	<b>Impactos sobre a formulação e a implementação de políticas públicas</b>
Ocupação de áreas ambientalmente frágeis, como várzeas, manguezais e áreas de drenagem natural	Dificuldades na execução de políticas habitacionais, reassentamento urbano e adaptação climática, com elevado custo político e institucional
Déficit histórico de saneamento básico e drenagem urbana	Aumento da incidência de eventos críticos, sobrecarga dos sistemas de saúde e necessidade de respostas emergenciais recorrentes
Fragmentação institucional e setorial das políticas urbanas	Baixa coordenação intergovernamental e intersetorial, dificultando políticas integradas de adaptação climática
Limitações técnicas e administrativas dos governos locais	Restrição à elaboração de planos climáticos, uso limitado de dados científicos e fragilidade na implementação de ações estruturantes
Desigualdades socioespaciais persistentes	Distribuição assimétrica dos impactos climáticos e aprofundamento das vulnerabilidades sociais
Insuficiência de mecanismos participativos e deliberativos	Baixa legitimidade social das políticas públicas e dificuldades de implementação territorial

**Fonte:** Elaboração própria, com base em Becker (2013), IBGE (2020), IPCC (2022), ICLEI (2023), Monteiro (2019) e Brito e Oliveira (2021).

### **3. Políticas públicas ambientais urbanas no pós-COP-30: uma análise comparativa latino-americana a partir de Belém**

A análise das políticas públicas ambientais implementadas no município de Belém, no período posterior à realização da COP-30, revela um cenário ambivalente, no qual avanços institucionais coexistem com limitações estruturais persistentes. A conferência projetou internacionalmente a agenda ambiental local e reposicionou a cidade no debate global sobre governança climática urbana na Amazônia. Entretanto, assim como observado em outras cidades latino-americanas que sediaram grandes eventos internacionais — como Medellín, após a Conferência das Cidades Sustentáveis, ou Cidade do México, no contexto da agenda climática metropolitana —, a visibilidade global não se converte automaticamente em capacidade estatal duradoura ou em políticas públicas integradas e resilientes.

No contexto latino-americano, a literatura tem demonstrado que cidades marcadas por desigualdades socioespaciais, urbanização acelerada e fragilidade institucional enfrentam dificuldades semelhantes na implementação de políticas climáticas urbanas (Jordan et al., 2018, pp. 112–118). Belém compartilha esse padrão estrutural com centros urbanos amazônicos e andinos, como Iquitos (Peru) e Leticia (Colômbia), onde políticas ambientais tendem a operar de forma setorial e reativa, sem integração consistente entre planejamento urbano, orçamento público e instrumentos regulatórios.

Em Belém, destacam-se iniciativas relevantes, como o Programa de Arborização Urbana e a Política Municipal de Resíduos Sólidos, que expressam esforços institucionais voltados à mitigação de impactos ambientais e à adaptação climática. Todavia, tais políticas ainda apresentam baixa articulação transversal, operando de forma fragmentada e pouco conectada a uma estratégia climática municipal abrangente. Esse padrão não é exclusivo do caso brasileiro. Estudos comparativos sobre Bogotá e Lima indicam que, mesmo em cidades que avançaram na formulação de planos climáticos, a execução permanece limitada pela fragmentação administrativa e pela insuficiente coordenação intersetorial (Anguelovski et al., 2019, pp. 64–69).



O Programa de Arborização Urbana de Belém possui potencial relevante para a adaptação climática, sobretudo na redução de ilhas de calor, melhoria do microclima urbano e aumento da infiltração de águas pluviais. Experiências latino-americanas demonstram resultados semelhantes, como o programa de corredores verdes de Medellín, que contribuiu para a redução de até 2 °C na temperatura média em áreas específicas da cidade. Contudo, a literatura destaca que tais resultados dependem de planejamento técnico, manutenção contínua e monitoramento sistemático (Nowak et al., 2014, pp. 102–105). Em Belém, a ausência de indicadores climáticos consolidados e de avaliação periódica limita a mensuração dos impactos reais do programa, reproduzindo um problema comum a municípios latino-americanos de médio porte.

No que se refere à Política Municipal de Resíduos Sólidos, Belém enfrenta desafios semelhantes aos observados em cidades como Bogotá e Cidade do México, especialmente no tocante à coleta seletiva, à destinação final ambientalmente adequada e à inclusão socioeconômica dos catadores. A COP-30 evidenciou tanto avanços pontuais quanto fragilidades estruturais da política municipal, particularmente no déficit de integração entre gestão ambiental e política social. A literatura aponta que a incorporação de cooperativas de catadores aos sistemas formais de gestão de resíduos contribui simultaneamente para a redução de emissões, a geração de renda e o fortalecimento da economia circular (Gutberlet, 2016, pp. 45–48).

A ausência de uma política municipal específica sobre mudanças climáticas constitui uma lacuna normativa relevante em Belém. Embora o município disponha de instrumentos como o Plano Diretor Urbano e Ambiental e o Zoneamento Ecológico-Econômico, tais documentos ainda não incorporam de forma sistemática diretrizes de mitigação e adaptação climática. Esse cenário aproxima Belém de cidades amazônicas peruanas e colombianas, onde a política climática urbana permanece dispersa em planos setoriais, dificultando a coordenação com estratégias nacionais e internacionais (Hooghe & Marks, 2003, pp. 236–240).

Do ponto de vista institucional, a literatura latino-americana em Administração Pública tem ressaltado que políticas climáticas urbanas demandam burocracias profissionais estáveis, capacidade analítica e coordenação interorganizacional. Em Belém, persistem limitações recorrentes, como alta rotatividade de quadros técnicos, escassez de especialistas em planejamento climático e ausência de sistemas robustos de monitoramento ambiental. Tais fragilidades reproduzem padrões observados em municípios mexicanos e peruanos, onde a dependência de arranjos temporários compromete a continuidade das políticas (Peters, 2015, pp. 89–92).

A realização da COP-30 funcionou, nesse sentido, como um mecanismo de exposição dessas fragilidades institucionais. Embora o evento tenha ampliado a visibilidade internacional da cidade e atraído recursos financeiros e técnicos, também evidenciou a distância entre compromissos políticos assumidos e a capacidade administrativa efetiva de implementação. Situação semelhante foi observada em experiências latino-americanas anteriores, nas quais grandes eventos ambientais produziram ganhos simbólicos, mas legados institucionais limitados, quando não acompanhados de reformas administrativas estruturantes.

A COP-30 também reforçou a importância da accountability climática, entendida como a capacidade do poder público de definir metas claras, monitorar resultados e prestar contas à sociedade. A credibilidade dos compromissos assumidos depende da existência de indicadores, sistemas de monitoramento e transparência administrativa (Meadowcroft, 2011, pp. 75–78). Em Belém, a experiência pós-COP-30 revelou avanços na transparência discursiva, mas fragilidades na institucionalização de mecanismos permanentes de avaliação e prestação de contas, especialmente no âmbito municipal.

No plano comparativo, cidades latino-americanas que avançaram na institucionalização da governança climática — como Bogotá, com seu Observatório Climático Urbano, e Cidade do México, com sistemas integrados de indicadores ambientais — demonstram que a efetividade das políticas depende menos da formulação normativa e mais da capacidade administrativa de sustentá-las ao longo do tempo. Belém, nesse contexto, encontra-se em uma encruzilhada institucional: possui capital simbólico e visibilidade internacional, mas carece de capacidades estatais consolidadas para transformar esses ativos em políticas públicas duradouras.



Outro eixo central do legado da COP-30 refere-se à articulação entre ciência, gestão pública e participação social. A conferência ampliou o protagonismo das universidades amazônicas e de centros de pesquisa regionais, criando oportunidades para a produção de dados, indicadores de vulnerabilidade e avaliação de políticas públicas. No entanto, a literatura aponta que a integração entre conhecimento científico e decisão administrativa ainda é incipiente em cidades latino-americanas periféricas, em razão de limitações institucionais e orçamentárias (Jordan et al., 2018, pp. 121–125).

A captação de recursos internacionais para financiamento climático constitui, igualmente, uma oportunidade estratégica no período pós-COP-30. Instrumentos como o Fundo Verde para o Clima têm sido utilizados por cidades latino-americanas com maior capacidade técnica e institucional, como Medellín e Santiago. Em Belém, entretanto, a inserção nesses mecanismos permanece limitada pela fragilidade institucional e pela escassez de equipes técnicas especializadas, conforme já observado em estudos comparativos sobre governança climática na América Latina (Viola & Ribeiro, 2012, pp. 203–207).

Por fim, a governança ambiental urbana em Belém demanda a ampliação dos mecanismos de participação social e a valorização dos saberes tradicionais. Comunidades ribeirinhas, indígenas e periféricas possuem conhecimentos relevantes para a adaptação às dinâmicas ambientais amazônicas, assim como ocorre em cidades amazônicas colombianas e peruanas. A literatura destaca que políticas climáticas urbanas efetivas exigem a incorporação desses saberes aos processos decisórios, sob pena de reprodução de injustiças socioambientais (Acsehrad, 2010, pp. 98–101).

Em síntese, a experiência de Belém no pós-COP-30 confirma padrões recorrentes da governança climática urbana na América Latina: avanços simbólicos, fragilidades institucionais e desafios persistentes de coordenação e continuidade administrativa. O principal desafio consiste em transformar a visibilidade internacional e os aprendizados do evento em legado institucional duradouro, fortalecendo capacidades estatais, profissionalizando a burocracia municipal e integrando políticas ambientais a uma estratégia urbana de longo prazo. Somente assim Belém poderá se afirmar não apenas como sede de um grande evento internacional, mas como referência latino-americana em governança climática urbana na Amazônia.

#### **4. A COP-30 como vetor de transformação institucional e responsabilidade multinível no pós-evento**

A realização da 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-30), sediada em Belém, representou um marco histórico para a inserção da Amazônia urbana no centro do debate climático global. Ao longo do evento, a capital paraense deixou de ocupar apenas um lugar simbólico no discurso ambiental internacional e passou a figurar como espaço concreto de problematização das relações entre crise climática, urbanização desigual e capacidade estatal. No contexto pós-COP-30, torna-se fundamental avaliar os impactos institucionais, administrativos e políticos do evento, especialmente no que se refere à formulação e à implementação de políticas públicas urbanas.

Belém apresentou-se à comunidade internacional como cidade marcada por elevada vulnerabilidade climática, resultado da combinação entre expansão urbana desordenada, ocupação de áreas ambientalmente frágeis, déficits históricos de saneamento e limitações institucionais persistentes. A COP-30 evidenciou que a crise climática, nas cidades amazônicas, manifesta-se de forma profundamente imbricada com desigualdades sociais e fragilidades administrativas, exigindo respostas estatais integradas e territorialmente sensíveis. Nesse sentido, o evento funcionou como catalisador de agendas públicas já existentes, ao mesmo tempo em que ampliou a pressão por resultados concretos e mensuráveis.

Sob a perspectiva da análise de políticas públicas, a COP-30 pode ser compreendida como uma janela crítica de oportunidade que, embora temporalmente delimitada, produziu efeitos institucionais duradouros (Kingdon, 1995, pp. 165–170). A convergência entre reconhecimento internacional da Amazônia urbana, mobilização política e produção de conhecimento técnico criou condições favoráveis para o fortalecimento de políticas públicas voltadas



à adaptação climática, à transição energética e à justiça socioambiental. No período pós-evento, o desafio central desloca-se da visibilidade internacional para a consolidação de capacidades administrativas capazes de sustentar essa agenda no longo prazo.

A experiência da COP-30 reforçou a centralidade da governança multinível, entendida como a coordenação entre escalas local, estadual, nacional e internacional na formulação e implementação de políticas públicas complexas (Hooghe & Marks, 2003, pp. 233–236). No caso brasileiro, essa lógica encontra respaldo no pacto federativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que atribui competências ambientais comuns à União, aos estados e aos municípios (art. 23, VI e VII; art. 225). A COP-30 evidenciou que a ausência de mecanismos estáveis de coordenação intergovernamental compromete a efetividade das políticas climáticas, especialmente em contextos urbanos vulneráveis.

No plano local, o pós-COP-30 intensificou o debate sobre a necessidade de qualificação e fortalecimento de políticas públicas estruturantes em Belém, com destaque para o Programa de Arborização Urbana e a Política Municipal de Resíduos Sólidos. Esses instrumentos passaram a ser reconhecidos como componentes centrais da agenda climática urbana, não apenas por seu potencial ambiental, mas também por seus impactos sociais, territoriais e administrativos.

O Programa de Arborização Urbana tem desempenhado papel relevante na adaptação climática da cidade, ao contribuir para a mitigação de ilhas de calor, a melhoria do microclima urbano e o aumento da infiltração de água no solo. Estudos empíricos demonstram que a ampliação da cobertura arbórea urbana está associada à redução de temperaturas médias, à melhoria da qualidade do ar e à diminuição de riscos associados a eventos extremos (Nowak et al., 2014, pp. 29–35). No contexto pós-COP-30, o programa passou a ser incorporado de forma mais explícita ao discurso institucional de adaptação climática, ampliando sua relevância estratégica.

Do ponto de vista da Administração Pública, a efetividade do Programa de Arborização Urbana depende da integração entre planejamento urbano, política ambiental e participação comunitária. A definição de áreas prioritárias, a escolha de espécies adequadas e a manutenção contínua da arborização exigem capacidades técnicas e administrativas que nem sempre se encontram plenamente consolidadas no âmbito municipal. A COP-30 contribuiu para ampliar a cooperação técnica e o intercâmbio de boas práticas, reforçando a necessidade de institucionalização dessas iniciativas para além do evento.

De forma complementar, a Política Municipal de Resíduos Sólidos assumiu centralidade renovada no debate pós-COP-30. A gestão inadequada de resíduos sólidos urbanos contribui significativamente para a emissão de gases de efeito estufa, especialmente metano, além de agravar problemas de drenagem urbana e saúde pública. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) estabelece diretrizes para a gestão integrada e ambientalmente adequada dos resíduos, atribuindo responsabilidades compartilhadas aos entes federativos.

Em Belém, a COP-30 evidenciou tanto os avanços quanto as fragilidades da política municipal, especialmente no que se refere à coleta seletiva, à destinação final e à inclusão socioeconômica dos catadores. A literatura aponta que a integração de cooperativas aos sistemas formais de gestão de resíduos contribui simultaneamente para a redução de emissões, a geração de renda e o fortalecimento da economia circular (Gutberlet, 2016, pp. 45–48). No pós-COP-30, a política de resíduos sólidos passou a ser reconhecida como eixo estratégico da governança climática urbana, exigindo maior coordenação intersetorial e estabilidade institucional.

A COP-30 também reforçou a importância da accountability climática, entendida como a capacidade do poder público de definir metas claras, monitorar resultados e prestar contas à sociedade. A credibilidade dos compromissos assumidos depende da existência de indicadores, sistemas de monitoramento e transparência administrativa (Meadowcroft, 2011, pp. 75–78). No contexto amazônico, essa exigência torna-se ainda mais relevante diante da desconfiança histórica em relação à efetividade das políticas públicas.

Outro legado relevante do evento diz respeito ao fortalecimento do papel das universidades e centros de pesquisa da Amazônia. A COP-30 ampliou a articulação entre academia, gestores públicos e organismos internacionais, contribuindo para a produção de dados, indicadores de vulnerabilidade e sistematização de experiências de adaptação



climática. Esse processo reforça a capacidade institucional da região e promove aprendizagem organizacional no interior da Administração Pública.

Em síntese, no período pós-COP-30, o principal desafio consiste em converter a visibilidade internacional e os compromissos assumidos em transformações institucionais duradouras. O legado do evento dependerá da capacidade de fortalecer políticas públicas locais, institucionalizar mecanismos de governança multinível e criar estruturas permanentes de monitoramento e participação social. A Amazônia urbana, e Belém em particular, passam a ocupar posição estratégica não apenas como cenário da crise climática, mas como espaço ativo de construção de soluções administrativas, jurídicas e políticas para o enfrentamento das mudanças climáticas.

**Tabela 2:** COP-30 e políticas públicas locais em Belém: articulações e impactos institucionais

Eixo de política pública	Articulação com a COP-30	Impactos institucionais no pós-evento
Arborização urbana	Inserção da agenda de conforto térmico e adaptação climática	Ampliação do reconhecimento institucional e necessidade de integração com planejamento urbano
Resíduos sólidos	Debate sobre redução de emissões e economia circular	Reforço da coleta seletiva e valorização das cooperativas de catadores
Planejamento urbano	Visibilidade internacional das vulnerabilidades urbanas	Pressão por políticas integradas de adaptação e resiliência
Governança participativa	Inclusão de sociedade civil e povos tradicionais	Maior demanda por institucionalização de espaços participativos
Accountability climática	Compromissos públicos assumidos durante o evento	Necessidade de indicadores, metas e transparência contínua

**Fonte:** Elaboração própria, com base em Kingdon (1995), Hooghe e Marks (2003), Nowak et al. (2014), Gutberlet (2016) e Meadowcroft (2011).

## 5. Conclusão

Este artigo oferece contribuições teóricas relevantes para a literatura em Administração Pública e Desenvolvimento de Políticas Públicas (ADMP) na América Latina ao reposicionar a governança climática urbana como um problema estruturante de capacidade estatal, e não apenas como uma agenda normativa ou ambiental.

Ao analisar a experiência de Belém no período pós-COP-30, o estudo avança ao demonstrar que os principais entraves à efetividade das políticas climáticas urbanas decorrem de limitações administrativas clássicas, fragmentação organizacional, baixa coordenação intersetorial, fragilidade burocrática e descontinuidade decisória, amplamente discutidas pela literatura latino-americana de políticas públicas, mas ainda pouco exploradas no campo da governança climática.

A primeira contribuição teórica consiste em integrar o debate climático ao núcleo analítico da Administração Pública, aproximando-o das discussões sobre capacidade estatal, governança multinível, accountability e implementação de políticas públicas. Diferentemente de abordagens que enfatizam compromissos internacionais ou desenhos normativos ideais, o artigo evidencia que a efetividade da ação climática urbana depende fundamentalmente da capacidade das administrações locais de traduzir normas e planos em rotinas administrativas estáveis, sustentadas por burocracias profissionais e instrumentos ordinários de gestão pública. Essa perspectiva contribui para preencher uma lacuna na literatura latino-americana, que frequentemente trata a governança climática de forma dissociada dos problemas clássicos da gestão pública.

A segunda contribuição reside no uso do caso de Belém como caso crítico latino-americano, permitindo generalizações analíticas para cidades periféricas da região. Ao dialogar comparativamente com experiências de cidades como Bogotá, Cidade do México e Lima, o artigo demonstra que os desafios enfrentados por Belém não são excepcionais,



mas representativos de um padrão regional de governança climática urbana marcado por avanços simbólicos e fragilidades institucionais persistentes. Essa leitura comparativa contribui para a literatura ao deslocar o debate da excepcionalidade amazônica para a identificação de regularidades institucionais no contexto latino-americano.

Uma terceira contribuição teórica refere-se ao conceito de accountability climática, tratado no artigo como dimensão administrativa e institucional, e não apenas como exigência normativa ou discursiva. Ao articular accountability a indicadores, sistemas de monitoramento, transparência e continuidade administrativa, o estudo aproxima a governança climática das teorias contemporâneas de accountability pública e controle democrático na ADMP, ampliando o escopo analítico desse conceito no contexto das políticas ambientais urbanas.

Ademais, o artigo contribui ao evidenciar que grandes eventos internacionais, como a COP-30, devem ser analisados não apenas por seus efeitos diplomáticos, mas como janelas institucionais condicionadas pela capacidade estatal. Essa abordagem dialoga com a literatura sobre janelas de oportunidade e implementação de políticas públicas, ao demonstrar que a transformação simbólica só se converte em legado duradouro quando acompanhada de fortalecimento institucional, profissionalização burocrática e integração entre planejamento, orçamento e execução.

Em conjunto, essas contribuições reforçam a necessidade de uma agenda de pesquisa latino-americana que trate a governança climática urbana como parte integrante do campo da Administração Pública e do Desenvolvimento de Políticas Públicas, oferecendo categorias analíticas mais realistas e contextualizadas para compreender os limites e possibilidades da ação estatal diante da crise climática.

## Referências

- Acselrad, H. (2010). Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*, 24(68), 103–119.
- Acselrad, H. (2012). Justiça ambiental e construção social do risco. Em H. Acselrad (Org.), *Justiça ambiental e cidadania* (pp. 45–68). Relume Dumará.
- Becker, B. K. (2013). *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Garamond.
- Brito, D. C., & Oliveira, J. A. (2021). Drenagem urbana, vulnerabilidade climática e saúde pública em cidades amazônicas. *Cadernos Metrópole*, 23(51), 321–344.
- Ferreira, M. A., & Silva, R. L. (2022). Governança ambiental urbana e capacidade institucional na Amazônia brasileira. *Revista de Administração Pública*, 56(4), 623–645.
- Gutberlet, J. (2016). Waste governance in Latin America: Social inclusion and environmental benefits. *Journal of Environment & Development*, 25(1), 45–48. <https://doi.org/10.1177/1070496515626202>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). *Áreas de risco socioambiental no Brasil urbano*. <https://www.ibge.gov.br>
- ICLEI – Local Governments for Sustainability. (2023). *Urban climate risk in Amazonian cities*. <https://www.iclei.org>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). *Sixth assessment report: Impacts, adaptation and vulnerability*. <https://www.ipcc.ch>
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. HarperCollins.
- Leff, E. (2006). *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Civilização Brasileira.
- Meadowcroft, J. (2011). Climate governance. Em J. S. Dryzek, R. B. Norgaard & D. Schlosberg (Orgs.), *The Oxford handbook of climate change and society* (pp. 75–78). Oxford University Press.
- Monteiro, M. A. (2019). *Urbanização e risco ambiental em Belém* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Pará]. <https://repositorio.ufpa.br>
- Organização das Nações Unidas. (2015). *Acordo de Paris*. <https://unfccc.int>
- Vale, L. J. (2020). *Urban resilience and sustainable cities*. Routledge.



Viola, E., & Ribeiro, T. (2012). Governança climática no Brasil: instituições, políticas e desafios. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27(79), 7–26.

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). *Constituição Federal*. <https://www.planalto.gov.br>

Lei nº 9.433. (1997). *Política Nacional de Recursos Hídricos*. <https://www.planalto.gov.br>

Lei nº 10.257. (2001). *Estatuto da Cidade*. <https://www.planalto.gov.br>

Lei nº 12.187. (2009). *Política Nacional sobre Mudança do Clima*. <https://www.planalto.gov.br>

# **TRANSPARÊNCIA INSTITUCIONAL NAS CIDADES CRIATIVAS DA UNESCO: UMA ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS LATINO-AMERICANAS**

---

---

*Franciele de Carvalho Briedis<sup>1</sup>*

---

---

*Thalita Stephanie Teixeira<sup>2</sup>*

---

---

*Paulo Aguiar de Andrade Lima Neto<sup>3</sup>*

---

---

*Josiel Lopes Valadares<sup>4</sup>*

---

---

*Magnus Luiz Emmendoerfer<sup>5</sup>*

---

1 Universidade Federal de Viçosa. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0480452315465845>.

2 Universidade Federal de Viçosa. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3552008570547924>.

3 Universidade Federal de Viçosa. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5971920448447776>.

4 Universidade Federal de Viçosa. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4460783445382011>.

5 Universidade Federal de Viçosa. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0919407313173824>.



## Introdução

A crescente valorização da criatividade como vetor de expressão cultural e desenvolvimento vem impulsionando, nas últimas décadas, a criação de redes internacionais voltadas à promoção do território revelado por suas tradições numa política urbana. Um exemplo disso é a C40 Cities Climate Leadership Group, criada em 2005. Contemporaneamente a este exemplo, neste mesmo período, é fundada a Rede de Cidades Criativas da UNESCO (UNESCO Creative Cities Networking - UCCN), com o objetivo de fomentar a cooperação internacional entre cidades, dentro desta lógica. Com categorias que abrangem áreas como gastronomia, música, design, artes midiáticas, cinema, literatura e artesanato, a Rede busca não apenas promover as práticas culturais, mas também estimular a inclusão, a diversidade e a inovação nos territórios urbanos.

Segundo Frazão (2014), como expressão dessas mudanças, pelo menos nos últimos trinta anos, houve uma profunda alteração na forma como as pessoas se relacionam, devido ao surgimento de novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), que tornaram questões como tempo e espaço cada vez mais relativas. Em estudo paralelo, o geógrafo britânico Harvey (2012) também corrobora esta visão por meio da discussão sobre a compressão do espaço-tempo na condição pós-moderna.

Nesse cenário, metas são formuladas (mais especificamente, 17) como garantias assumidas por países e cidades em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para que a Agenda 2030 seja alcançada. Por isso, a ODS 16, que trata de “instituições eficazes, responsáveis e transparentes”, reforça a necessidade de práticas públicas que priorizem a transparência institucional como princípio da boa governança. A disponibilização clara, acessível e atualizada de informações públicas é um dos pilares para garantir o controle social, fortalecer a participação cidadã e assegurar políticas culturais mais democráticas e eficazes. Nas últimas décadas, a ascensão das políticas urbanas baseadas na criatividade tem consolidado um novo paradigma de desenvolvimento local, no qual cultura, inovação e identidade territorial passam a ser reconhecidas como ativos estratégicos.

Estudos como os de Pérez-Campuzano e Boto-Álvarez (2020) destacam que as cidades criativas frequentemente operam sob uma retórica de inovação e sustentabilidade, mas carecem de mecanismos efetivos de accountability cultural, especialmente em contextos latino-americanos marcados por desigualdades institucionais. Além disso, a literatura sobre governança urbana na América Latina (Avritzer, 2009; Borja & Catells, 1997) aponta que a fragilidade na publicização das ações do poder público compromete não apenas a qualidade das políticas culturais, mas também a legitimidade do reconhecimento internacional conferido por organizações multilaterais.

A relevância deste estudo reside, portanto, em lançar luz sobre o nível de abertura institucional das 52 cidades latino-americanas integrantes da UCCN, concentrando-se na presença ou ausência de instrumentos básicos de transparência, sem avaliar a qualidade ou profundidade de seu conteúdo. Foram realizadas buscas em canais oficiais dos municípios para a publicização do reconhecimento como Cidade Criativa da UNESCO no meio digital; também foram buscadas informações de contato com as cidades no site oficial da UCCN; adicionalmente, foi verificada a disponibilidade de relatórios de monitoramento quadrienais, incluindo a verificação de ações relacionadas aos ODS neles. A partir dessas buscas, possibilitam-se um mapeamento e uma análise de instrumentos e práticas de transparência institucional, considerando a disponibilidade e a periodicidade das informações fornecidas tanto nos canais digitais dessas cidades quanto nas plataformas oficiais da UCCN.

Ao investigar essas dimensões, propondo parâmetros empíricos mínimos de transparência, este estudo contribui para preencher uma lacuna na literatura sobre transparência em políticas urbanas criativas, qualifica práticas institucionais em cidades que ostentam o selo de Cidade Criativa da UNESCO, bem como contribui para a discussão sobre a Administração Pública na América Latina ao dar ênfase à accountability democrática e aos contextos de desigualdade estrutural. Assim, o estudo oferece subsídios para debater a implementação de políticas públicas culturais na região, garantindo que o desenvolvimento criativo seja legítimo, participativo e orientado por dados reais, evitando que o selo internacional se torne apenas uma adesão por oportunismo.



Considerando os parâmetros de informação pública previstos no ODS 16, o estudo busca identificar o grau de alinhamento entre o reconhecimento simbólico da designação e o compromisso efetivo com a governança democrática, reforçando também o debate sobre a coerência entre o discurso internacional de desenvolvimento sustentável e a realidade da governança local, especialmente em regiões latino-americanas.

Sustenta-se, como hipótese central, que, apesar da adesão formal à Rede, grande parte das cidades criativas da América Latina apresenta níveis reduzidos de transparência institucional, o que compromete os efeitos esperados da designação e enfraquece seu potencial transformador.

## 2. Revisão de literatura

### 2.1 Transparência Institucional

A emergência da transparência como conceito analítico está diretamente vinculada às transformações nas formas de governar, impulsionadas pela crescente complexidade dos problemas públicos e pela multiplicidade de atores envolvidos nos processos decisórios. Nas últimas décadas, o papel do Estado passou por mudanças significativas em relação aos modelos tradicionais, assumindo uma postura mais interativa e relacional, atuando como organizador, catalisador e colaborador de redes de ação coletiva (Cavalcanti, 2017). Nesse novo contexto, os desafios da administração pública transcendem a eficiência gerencial e passam a envolver a construção de capacidades para governar em ambientes marcados pela diversidade social, pela fragmentação institucional e por problemas interdependentes e de difícil delimitação (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014).

Destaca-se a necessidade de uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, orientadas por princípios de ação conjunta e colaboração intersetorial. Essas reformas visam articular, de forma eficaz, transparente e compartilhada, o Estado, o setor privado e a sociedade civil na busca por soluções inovadoras para questões sociais complexas (Kissler; Heidemann, 2006). Tal abordagem pressupõe o reconhecimento de um contexto de interdependência entre instituições e atores, o que impõe limites à governabilidade tradicional e demanda novos instrumentos e mecanismos para assegurar a legitimidade das decisões públicas (Stoker, 1998).

Nesse sentido, a *accountability* democrática torna-se central, referindo-se à capacidade dos cidadãos de exigir responsabilidade dos governantes e instituições públicas por suas ações e omissões. Como afirma Schedler (1999), ser *accountable* diz respeito a responder por suas ações ou inações e, dependendo da resposta, estar exposto a potenciais sanções, tanto positivas quanto negativas. Em contextos marcados pela pluralidade de atores e pela horizontalização das decisões, como é o caso das cidades criativas, torna-se fundamental repensar os mecanismos de responsabilização. A transparência, nesse arranjo, configura-se como elemento estruturante da *accountability*, pois possibilita a visibilidade das ações governamentais, a compreensão das responsabilidades envolvidas e o acesso qualificado à informação. A divulgação proativa de dados, sua disponibilidade e clareza constituem pilares fundamentais para o fortalecimento da democracia e da participação cidadã.

Mais do que uma exigência legal ou técnica, a transparência deve ser compreendida como uma prática comunicacional que envolve mediação, interpretação e confiança. Conforme Schmidhuber et al. (2023), a confiança nas informações de desempenho está mais associada à reputação da fonte, à clareza da linguagem utilizada e à facilidade de acesso do que à simples abertura dos dados. A transparência precisa ser sustentada por arranjos institucionais que articulem confiabilidade, proteção de direitos e engajamento cidadão, inseridos em uma lógica mais ampla de debate público, na qual as ações governamentais sejam justificadas de forma clara e acessível à população (Filgueiras, 2011).

Portais digitais organizados, com informações centralizadas, atualizadas e de fácil navegação, são essenciais para garantir o direito à informação e fomentar o controle social. Um exemplo, no contexto dos países analisados no presente trabalho, é a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), no Brasil, que representa um marco nesse processo ao instituir a publicidade como regra e o sigilo como exceção, democratizando o acesso aos dados governamentais. Antes da LAI, o cidadão dependia da boa vontade do gestor público ou de legislações esparsas; com sua



promulgação, estabeleceu-se o dever proativo de transparência do Estado. No entanto, sua efetivação ainda enfrenta obstáculos: lacunas conceituais e operacionais comprometem a aplicação uniforme da norma, sobretudo no que se refere à proteção de direitos fundamentais, como a privacidade (Gonçalves & Varela, 2018).

Para que a transparência se consolide como um mecanismo efetivo de fortalecimento democrático, é indispensável criar instrumentos que permitam a compreensão, o questionamento e a responsabilização pública. Ainda no horizonte normativo, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) oferece um referencial estratégico para a construção de instituições públicas mais democráticas, eficazes e transparentes. Dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o ODS 16 é particularmente relevante por propor metas diretamente relacionadas à integridade pública, ao acesso à informação e à participação cidadã (ONU Brasil, s.d.).

Metas como a 16.5, que visa reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas, e a 16.6, que propõe o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, reforçam a necessidade de práticas institucionais que favoreçam o controle social e a responsabilização. Complementarmente, a meta 16.7 incentiva processos decisórios responsivos, inclusivos, participativos e representativos, enquanto a 16.10 destaca a importância de assegurar o acesso público à informação e de proteger as liberdades fundamentais.

Como destaca Boaventura de Sousa Santos (2006), a democratização do conhecimento e do acesso à informação é condição indispensável para o pleno exercício da cidadania. Em contextos marcados por assimetrias de poder, a opacidade institucional perpetua desigualdades e fragiliza o controle social. Portanto, a efetividade da transparência não deve se restringir à mera disponibilização de dados, mas sim à promoção de uma cultura institucional baseada na prestação de contas, na participação social e na linguagem acessível.

A transparência, nesse sentido, não é apenas um direito individual, mas também um bem coletivo público que estrutura relações mais justas entre o governo e a sociedade. Quando o cidadão conhece, compreende e pode questionar as decisões do poder público, torna-se protagonista na construção de políticas mais equitativas e sensíveis às necessidades reais da população. Por isso, investir em mecanismos de transparência ativa, ampliar canais de escuta e fortalecer a integridade institucional, são passos fundamentais não só para alcançar o ODS 16, mas para consolidar um modelo de gestão pública comprometido com os direitos humanos e a justiça social.

Ao integrar esses compromissos, as cidades que compõem a Rede de Cidades Criativas da UNESCO assumem um papel de liderança cultural, e também se vinculam a parâmetros internacionais de governança democrática. Assim, a transparência institucional deixa de ser um atributo periférico e passa a constituir um critério central para a legitimidade das políticas culturais promovidas no âmbito da Rede.

## 2.2 Rede de Cidades Criativas

### 2.2.1 Critérios de adesão à Rede

A Rede de Cidades Criativas da UNESCO foi instituída em 2004 com o objetivo de promover a cooperação internacional entre cidades que reconhecem a criatividade como fator estratégico para o desenvolvimento urbano sustentável (UNESCO, 2021). Para integrar essa rede, as cidades candidatas devem cumprir um conjunto de critérios rigorosos que asseguram o alinhamento com os princípios e objetivos da UNESCO, bem como a viabilidade prática das ações propostas. Entre os principais critérios está a existência de políticas públicas claras e efetivas voltadas ao fomento das indústrias culturais e criativas, demonstrando comprometimento político com o desenvolvimento cultural e sustentável.

Além disso, espera-se que as cidades disponham de mecanismos de governança participativa que envolvam a comunidade local na formulação e implementação dessas políticas, reforçando a dimensão social e inclusiva do desenvolvimento criativo. Outro requisito fundamental é a capacidade da cidade de estabelecer cooperações internacionais e compartilhar experiências, favorecendo o intercâmbio cultural e o aprendizado mútuo entre as cidades integrantes da rede. No contexto latino-americano, tais critérios assumem uma dimensão particularmente desafiadora devido às características específicas da região, como as profundas desigualdades socioeconômicas, a diversidade cultural e os processos históricos de exclusão.



Assim, para que as cidades latino-americanas possam aderir com sucesso à rede, torna-se imprescindível a adaptação das estratégias criativas às realidades locais, valorizando as manifestações culturais autênticas e fomentando a inclusão social, ao mesmo tempo em que se fortalecem a transparência e a abertura institucional. Esse alinhamento entre critérios formais da UNESCO e os desafios da região promove a construção de modelos próprios de desenvolvimento criativo, que potencializam a cultura como vetor de transformação social e territorial, respeitando as particularidades e complexidades da América Latina.

É importante enfatizar que o processo de candidatura ocorre de forma bienal desde 2015, sendo 2023 o ciclo de entrada mais recente até a data de coleta de dados desta pesquisa. A candidatura deve ser liderada obrigatoriamente pelo governo local (prefeitura) e é exclusiva a cidades. O processo exige um diagnóstico local da economia criativa, indicação de planos de ação com metas e cronograma para 4 anos; apresentação de projetos já realizados e estratégias de impacto local e internacional; envolvimento de atores públicos e da sociedade civil, sendo tudo formalmente documentado e enviado com o questionário oficial acompanhado da carta de apoio do prefeito (UNESCO, 2024). No Brasil, esse trâmite ocorre em articulação com o Ministério do Turismo e a Comissão Nacional da UNESCO.

Esses elementos representam compromissos públicos passíveis de monitoramento e de visibilidade. De acordo com as diretrizes da Rede, o acompanhamento é realizado por meio do UCCN Reporting Exercise, conduzido via plataforma online (UNESCO, 2024). Todo o progresso é submetido a uma triagem técnica da UNESCO e a uma avaliação externa paralela, realizada por especialistas e pelas próprias cidades-membro, garantindo que as ações contribuam para o Relatório Global sobre Políticas Culturais da organização.

### 2.2.2 Rede de Cidades Criativas da UNESCO na América Latina

A participação das cidades latino-americanas na Rede de Cidades Criativas da UNESCO insere-se em um contexto regional marcado por desafios socioeconômicos e culturais peculiares, que demandam abordagens diferenciadas e contextualizadas. Conforme apontado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), as cidades da região enfrentam problemas estruturais, como desigualdade social, segregação espacial, informalidade econômica e déficit de governança urbana, que influenciam diretamente as estratégias de desenvolvimento cultural e criativo (CEPAL, 2019).

Nesse sentido, estudiosos como Celso Furtado enfatizam que a América Latina não pode simplesmente replicar modelos importados do Norte Global, pois isso ignora a diversidade histórica, social e cultural da região. Para Furtado (2000), o desenvolvimento latino-americano deve ser endógeno, valorizando a cultura como componente central e autônomo do processo, de modo que as políticas públicas reflitam as especificidades locais e promovam a autonomia dos povos. Essa perspectiva evidencia também a necessidade de que tais políticas sejam implementadas com transparência institucional, garantindo a abertura e o acesso público às informações sobre a gestão cultural e criativa, para que os diversos atores sociais possam acompanhar, participar e influenciar as decisões. Assim, a transparência se torna um elemento fundamental para assegurar que o desenvolvimento criativo seja legítimo e representativo, partindo das próprias características culturais e das complexidades sociais locais, ao invés de seguir parâmetros universalizantes e muitas vezes distanciados da realidade latino-americana.

Carlos Matus, ao propor o Planejamento Estratégico Situacional (PES), destaca que a governabilidade democrática na América Latina depende da capacidade do estado ou município de elaborar estratégias com base em uma leitura crítica da realidade, articulando múltiplos atores sociais e superando os limites do planejamento tecnocrático e vertical. Para isso, segundo Matus (1993), é indispensável que os governos operem de forma transparente e dialógica, permitindo que a formulação e o acompanhamento das políticas públicas sejam construídos em interação com a sociedade civil. A teoria do PES parte do princípio de que a ação estratégica requer informação contextualizada, acessível e disponível a todos os atores envolvidos, pois apenas com base nesse compartilhamento é possível definir objetivos públicos legítimos e mobilizar os meios necessários para alcançá-los.



No caso das cidades criativas latino-americanas (Quadro 1), inseridas em redes globais como a da UNESCO, essa exigência se torna ainda mais relevante, uma vez que o risco de adesão a modelos genéricos, sem debate público e sem dados acessíveis, pode aprofundar desigualdades e distanciar as políticas culturais das necessidades reais da população. A partir da perspectiva de Matus, portanto, a transparência na disponibilização de dados e nas decisões institucionais não é um elemento acessório, mas estruturante da própria capacidade de planejar e governar democraticamente, especialmente em contextos complexos como os da região estudada.

Carlos Santiso (2006) analisa os mecanismos de accountability institucional na América Latina e identifica obstáculos, como a baixa capacidade administrativa, o clientelismo e a limitada atuação de parlamentos e de instituições fiscalizadoras. Essas fragilidades impactam diretamente a implementação de políticas culturais e de transparência em nível municipal. Portanto, é essencial analisar como os municípios integrantes da UCCN traduzem os compromissos internacionais em práticas concretas de acesso à informação, de orçamento público e de participação. Neste sentido, é importante salientar que há uma peculiaridade nessas cidades em relação à transparência.

Em contextos institucionais frágeis, a transparência pode ser instrumentalizada ou simplesmente ignorada por regimes populistas, o que exige vigilância democrática e estruturas institucionais de proteção (Michener, 2023). Portanto, essas cidades precisam ser analisadas neste contexto. Da mesma forma, a digitalização, que vem em ascensão como plano prioritário em ações governamentais, não garante automaticamente a transparência, mas pode aprofundá-la quando associada a estruturas interinstitucionais sólidas (Yukhno, 2022).

Ao tomarmos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como referencial, sobretudo o ODS 16, este estudo busca suprir uma lacuna na literatura sobre cidades criativas, que não incorpora a dimensão institucional da transparência em sua análise. Trata-se, portanto, de propor um parâmetro inovador de avaliação, no qual a responsabilidade pública (O'Donnell, 1998) deixa de ser apenas uma expectativa normativa e passa a ser um componente essencial para a legitimação da condição de cidade criativa. Entende-se que a consolidação da UCCN enquanto modelo de desenvolvimento sustentável exige não apenas excelência criativa, mas também o fortalecimento de mecanismos institucionais de prestação de contas junto à sociedade civil, como forma de ampliar a qualidade democrática dessas experiências urbanas.

**Quadro 1** - Lista Latino-americana de Cidades Criativas da UNESCO <sup>1</sup>

País	Categoria Criativa	Cidade	Entrada na Rede
Brasil	Gastronomia	Belém	2015
	Gastronomia	Belo Horizonte	2019
	Design	Brasília	2017
	Artes Midiáticas	Campina Grande	2021
	Design	Curitiba	2014
	Gastronomia	Florianópolis	2014
	Design	Fortaleza	2019
	Artesanato e Artes Populares	João Pessoa	2017
	Gastronomia	Paraty	2017
	Cinema	Penedo	2023
	Música	Recife	2021
	Literatura	Rio de Janeiro	2023
	Música	Salvador	2015
	Cinema	Santos	2015
Argentina	Design	Buenos Aires	2005
	Cinema	Vicente Lopez	2023

<sup>1</sup> A lista reflete as cidades integrantes da Rede até o ciclo seletivo de 2023, o último concluído pela UNESCO até o encerramento da coleta de dados desta pesquisa.



Bolívia	Gastronomia	Cochabamba	2017
Chile	Música	Frutillar	2017
	Música	Concepción	2023
	Música	Valparaíso	2019
Colômbia	Gastronomia	Buenaventura	2017
	Música	Ibagué	2021
	Música	Medellín	2015
	Artesanato e Artes Populares	Pasto	2021
	Gastronomia	Popayán	2005
	Artes Midiáticas	Santiago de Cali	2020
	Música	Valledupar	2019
Costa Rica	Design	San José	2019
Cuba	Artesanato e Artes Populares	Trinidad	2019
	Música	Havana	2019
	Música	Santiago de Cuba	2021
Equador	Artesanato e Artes Populares	Chordeleg	2017
	Artesanato e Artes Populares	Durán	2015
	Gastronomia	Portoviejo	2019
Jamaica	Música	Kingston	2015
México	Música	Morelia	2017
	Design	Puebla	2015
	Gastronomia	Ensenada	2015
	Artes Midiáticas	Guadalajara	2017
	Gastronomia	Mérida	2019
	Música	Mexicali	2023
	Design	Mexico-City	2017
	Design	Querétaro	2019
	Artesanato e Artes Populares	San Cristóbal de las Casas	2015
	Música	Xalapa	2021
Panamá	Gastronomia	Panama City	2017
Paraguai	Artesanato e Artes Populares	Areguá	2019
Peru	Gastronomia	Arequipa	2019
Peru	Artesanato e Artes Populares	Ayacucho	2019
Peru	Música	Huancayo	2021
Uruguai	Literatura	Montevideo	2015
Venezuela	Música	Caracas	2023

**Fonte:** Elaborados pelos autores.

### 3. Procedimentos metodológicos

Este trabalho contextualiza a transparência das cidades latino-americanas classificadas como Cidades Criativas pela UNESCO. Por meio de pesquisa exploratória e documental (Gil, 2008; Junior et al., 2021). A coleta de dados teve início em maio e terminou no final de julho de 2025, com o objetivo de identificar a presença ou ausência de parâmetros mínimos de transparência institucional que evidenciem o pertencimento e o compromisso destas cidades com a rede. Tais parâmetros consistem em: (i) canais digitais oficiais dedicados ao título; (ii) dados de contato institucional (ponto focal) no site da UCCN; (iii) regularidade no envio de relatórios de monitoramento quadrienais; e (iv) menção direta aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nestes documentos.

Para identificar as cidades latino-americanas integrantes da UCCN, partiu-se da lista oficial disponível no site da organização. Como a listagem não informa os países e não possui filtro de busca por região, utilizou-se uma ferra-



menta de inteligência artificial para reestruturar os dados, solicitando a identificação do país correspondente a cada cidade. A partir dessa base, realizou-se a checagem individual no próprio site da UNESCO, por meio do campo de busca, garantindo a consistência e validade da amostra, composta por 52 cidades.

Posteriormente, foram realizados procedimentos sistemáticos e padronizados para identificar informações sobre a transparência destas cidades. Parte deste procedimento se deu pela busca por canais digitais oficiais dos municípios para divulgar o reconhecimento pela UNESCO em sua categoria criativa.

Adicionalmente, foi verificada no site oficial da UCCN a presença ou ausência de informações de contato das cidades. Este meio de contato é, comumente, mediado por uma pessoa oficialmente designada para representar a cidade junto à Rede, conhecida como “ponto focal”. Ainda no canal oficial da UNESCO, verificou-se a disponibilização de relatórios de monitoramento quadrienais, conforme exigência do órgão (UNESCO, 2025). Por meio destes mecanismos, as cidades demonstram seu compromisso com a missão da Rede, bem como, frente aos ODS. Dado o exposto, também foi identificada, nestes relatórios, a especificação de ações relacionadas aos ODS, pautando o compromisso destas cidades com a sustentabilidade em razão de sua designação nesta Rede. A seguir, serão detalhados os procedimentos metodológicos passo a passo:

#### **Passo 1 - Disponibilidade de canal digital oficial dedicado ao título de Cidade Criativa**

A verificação da disponibilidade de canais digitais oficiais geridos pela cidade foi realizada por meio da ferramenta de busca do Google, inserindo-se palavras-chave referentes a cada uma das 52 cidades identificadas pela UNESCO como criativas na América Latina (Quadro 1). As buscas foram feitas na opção “Todas” (sem filtro), para maior abrangência dos resultados, e realizadas nos idiomas espanhol, português e inglês, com o intuito de abranger as variantes linguísticas mais comuns dos países da América Latina. No quadro 2 é apresentado o modelo e um exemplo utilizado para as buscas:

#### **Quadro 2 - Busca por canal digital oficial das Cidades Criativas**

<p><b>Modelo:</b></p> <p>Ciudad Creativa UNESCO Cidade Criativa UNESCO ► <i>Nome da Cidade, Nome do país</i> Creative City UNESCO</p> <p><b>Exemplo:</b></p> <p>Ciudad Creativa UNESCO Pasto, Colombia Cidade Criativa UNESCO Pasto, Colombia Creative City UNESCO Pasto, Colombia</p>
--

**Fonte:** Elaborados pelos autores.

A verificação da existência de canais digitais considerou os resultados da primeira página de busca. Tal delimitação metodológica fundamenta-se em evidências empíricas que indicam que mais de 97% dos cliques de usuários concentram-se nos links exibidos na primeira página dos resultados dos mecanismos de busca online (Mctavish et al., 2011; Urman & Makhortykh, 2023). Sob essa ótica, a dificuldade em localizar informações básicas nos primeiros resultados de busca do Google é um indicador de fragilidade na transparência ativa. O compromisso com a visibilidade institucional demanda estratégias de comunicação digital que permitam que as publicações sejam identificadas como relevantes pelos algoritmos, estando prontamente disponíveis para o cidadão antes que este abandone a busca ou reformule a pergunta.

Foram considerados como canais oficiais, website, páginas da web, aba, seção, ou mesmo redes sociais geridas pela cidade que abordem seu título como Cidade Criativa, em contribuição efetiva para o reconhecimento



público estruturado e permanente da cidade em sua condição de membro da UCCN. Por outro lado, nesta fase, foram desconsiderados os resultados do site oficial da UNESCO, que serão abordados nos próximos passos. Adicionalmente, foram desconsideradas da análise publicações institucionais que mencionam pontualmente o título de Cidade Criativa da UNESCO, a fim de divulgar notícias ou dados, sem constituir canais específicos de gestão e comunicação do referido título.

### **Passo 2 - Disponibilidade de informação de contato para a Cidade Criativa no site da UCCN**

No site oficial da UCCN, onde é publicada a lista das Cidades Criativas<sup>2</sup>, foram inseridos no campo de busca os nomes de cada uma das cidades latino-americanas listadas nesta pesquisa (Quadro 1) e verificada a disponibilidade de informações de contato da Cidade Criativa em questão.

### **Passo 3 – Disponibilidade de Relatório de Monitoramento em plataforma oficial da UCCN**

Na plataforma onde são disponibilizados os Relatórios de Monitoramento quadrienais das Cidades Criativas da UNESCO<sup>3</sup>, no momento da realização desta pesquisa, os períodos disponíveis para buscas de relatórios estavam entre 2016 e 2024. Verificou-se a presença de relatórios de cada uma das 52 cidades deste estudo. O intuito desta busca foi identificar a presença desses relatórios e sua periodicidade quadrienal, a fim de verificar a consistência do compromisso com a Rede.

### **Passo 4 – Menção direta aos ODS nos Relatórios de Monitoramento**

Em posse dos Relatórios de Monitoramento das Cidades Criativas, foi buscada, em cada um deles, a presença de menções ao cumprimento dos ODS, bem como a especificação expressa do número dos ODS considerados. Essa especificação detalhada evidencia maior responsabilidade das cidades no cumprimento do compromisso firmado com a Agenda 2030.

## **4. Resultados e discussão**

### **4.1 Disponibilidade de canal digital dedicado ao título de Cidade Criativa**

Conforme os passos indicados na metodologia, observou-se na primeira página de resultados do Google, a ausência de canais digitais geridos diretamente pela cidade ou por seus intermediários, em 63% das cidades (Quadro 3). Este fato aponta para uma fragilidade na comunicação institucional quanto à própria autoprojeção como Cidades Criativas da UNESCO.

Embora as cidades tenham conquistado a chancela, a falta de uma presença digital voltada à promoção de suas ações, planos e compromissos no âmbito da rede, induz a uma percepção de falta de engajamento. Estes fatores comprometem diretamente a visibilidade da cidade e a sua capacidade de atrair parcerias, recursos e intercâmbios: pilares centrais da proposta de adesão.

Cabe ressaltar que limitações específicas, como o uso de nome diferente do seu oficial, apelidos e abreviações, entre outros fatores simbólicos de autoidentificação, que não são compatíveis com o procedimento de busca adotado nesta pesquisa, podem ter influenciado os resultados.

A escassa presença digital dedicada à designação criativa sugere que a comunicação institucional ainda não é tratada como prioridade estratégica no âmbito das políticas culturais locais. Em países em desenvolvimento, é comum que aspectos como a infraestrutura urbana, as demandas sociais urgentes e as limitações orçamentárias ocupem o centro das agendas governamentais, relegando ações de visibilidade institucional e questões culturais a um papel secundário.

2 <https://www.unesco.org/en/creative-cities/grid?hub=80094>

3 <https://www.unesco.org/en/creative-cities/monitoring-and-reporting?hub=80094>



Além disso, a falta de continuidade administrativa e a desarticulação entre as áreas técnicas e de comunicação contribuem para a fragmentação da presença digital. Esses elementos evidenciam que, mesmo em países com forte presença na UCCN, como o Brasil, o reconhecimento simbólico pode não se traduzir em práticas consistentes de projeção institucional e de transparência pública.

**Quadro 3** – Cidades com ausência de canal digital oficial dedicado à sua designação Criativa.

País	Cidades
Argentina	Vicente López
Brasil	Brasília, Campina Grande, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Penedo, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, Santos
Chile	Concepción
Colômbia	Buenaventura, Medellín, Pasto, Popayán, Valledupar
Costa Rica	San José
Cuba	Havana, Santiago de Cuba, Trinidad
Equador	Portoviejo
México	Guadalajara, Mexico City, Mexicali, Querétaro, San Cristóbal de las Casas
Panamá	Panama City
Paraguai	Areguá
Peru	Arequipa, Ayacucho, Huancayo

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

#### 4.2 Disponibilidade de informação de contato com a Cidade Criativa

Dentre as cidades analisadas, 13,5% não disponibilizam informações de contato no site oficial da UCCN (Quadro 4), o que projeta uma imagem de desorganização e sugere a inoperância do ponto focal. Sob a perspectiva da Administração Pública, essa lacuna sinaliza limitações na capacidade institucional e falhas na coordenação administrativa interna, comprometendo a estrutura necessária para manter fluxos de informação e garantir a continuidade das ações governamentais (Cruz et al., 2011; Fernandes, 2016; Lubambo, 2002).

De acordo com as diretrizes oficiais da UNESCO, a figura do ponto focal é central e deve atuar como o elo principal na gestão cotidiana das atividades da Rede. Assim, a invisibilidade pública desse canal de comunicação reduz a capacidade do município de participar ativamente dos fluxos de cooperação e de aprendizagem coletiva que definem a UCCN. Essa dificuldade de contato configura um erro de articulação na rede e na gestão interorganizacional na coordenação de atores para a implementação efetiva de políticas e programas (Grin et al., 2018; Fonseca & Nascimento, 2019). Contudo, reconhece-se a limitação de não poder distinguir se as lacunas informacionais decorrem apenas de falhas no envio municipal ou de atrasos na atualização pela Secretaria da UNESCO. Se a cidade troca o seu ponto focal e a informação antiga permanece no site, ou mesmo se o site não apresenta qualquer informação, cabe à gestão cobrar essa atualização para garantir a visibilidade institucional, evitando que o município se torne um nó inoperante no fluxo da Rede.

A disponibilidade dos contatos dos responsáveis pelas pastas ou ações é uma ferramenta para a construção de uma gestão pública mais transparente, responsável, eficiente e democrática. Quando os cidadãos têm acesso direto aos contatos dos gestores, podem exercer o controle social de forma mais efetiva, questionando e acompanhando de perto as ações do governo. Sem essa informação, o controle se torna abstrato e difícil de colocar em prática. Ao permitir que os cidadãos saibam quem está no comando e possam contatá-los, a gestão pública se torna mais vulnerável à fiscalização e, conseqüentemente, menos propensa a desvios.

Outro ponto importante é entender que o canal direto de comunicação pode ser visto como uma oportunidade de ampliar a participação cidadã. Quando a informação e o acesso são facilitados, os cidadãos podem oferecer sugestões, apontar problemas, colaborar com soluções e até participar de forma mais ativa na formulação de políticas



públicas. Isso cria um ciclo em que a transparência gera mais engajamento, que, por sua vez, pode levar a uma gestão pública mais eficiente.

**Quadro 4** – Cidades com ausência de informações de contato no site da UCCN.

País	Cidade
Brasil	Salvador
Chile	Valparaíso
Colômbia	Medellin, Valledupar
Havana	Cuba
México	Querétaro
Peru	Huancayo

**Fonte:** Elaborados pelos autores.

### 4.3 Disponibilidade de Relatório de Monitoramento em plataforma da UCCN

A busca por relatórios de monitoramento das 52 cidades-alvo deste estudo, revelou que 32 delas (61,5%) cumpriram os prazos estipulados para entrega, ou o fizeram em período inferior ao previsto. Nove cidades (17,3%) não possuíam relatórios de monitoramento disponíveis devido a sua entrada em um período inferior a quatro anos na Rede, não tendo atingido o prazo-limite para envio. Outras 11 cidades (21,2%) apresentaram atrasos na entrega, por esta razão, algumas destas não tiveram seus relatórios disponibilizados na plataforma.

A cidade jamaicana de Kingston, Cidade Criativa da música desde 2015, foi a única a apresentar um hiato significativo em sua prestação de contas, disponibilizando apenas um único documento de monitoramento, finalizado em 2024, o que sugere a ausência de entrega obrigatória no período de verificação desta pesquisa.

Estes atrasos e a ausência de entregas podem decorrer de limitações técnicas ou administrativas, mas também indicar causas de natureza política. Para Castells (2010) os detentores de poder atuam como controladores de conexões, tendo a capacidade de conectar ou desconectar a gestão local da rede global de informações. Neste caso, a não entrega do relatório pode representar uma ‘interrupção’ intencional, decorrente da baixa priorização da política da agenda criativa após a concessão do título. Isto é um fator frequente, especialmente na troca de mandatos, quando os interesses políticos prevalecem sobre os compromissos firmados, afetando os projetos em andamento e prejudicando diretamente o acesso da população aos benefícios da designação criativa.

Um relatório bem estruturado, além da perspectiva da transparência, serve como uma ferramenta para a tomada de decisão. Ele permite que líderes e gestores avaliem a efetividade de suas ações, direcionem recursos, desenvolvam novas iniciativas e ajustem planos para maximizar o impacto de seus projetos. É um insumo essencial para a melhoria contínua e para garantir que as ações estejam sempre alinhadas.

Para fins desta análise, assumiu-se que todos os relatórios de monitoramento encaminhados pelas cidades foram efetivamente publicados pela UNESCO. Assim, eventuais ausências ou descontinuidades foram atribuídas às próprias cidades. Contudo, a falta de informações que confirmem esse procedimento por parte da UNESCO constitui uma limitação desta pesquisa.

A entrega regular dos relatórios de monitoramento é um dos principais instrumentos para garantir que a designação criativa não se limite a um reconhecimento simbólico, mas permaneça vinculada a ações concretas e mensuráveis na governança criativa local.

### 4.4 Menção direta aos ODS nos Relatórios de Monitoramento

A análise da presença dos ODS foi realizada para o conjunto de 40 cidades cujos relatórios foram disponibilizados na plataforma da UCCN. Dentre os casos analisados, 18 cidades (45%) mencionaram os ODS de forma explí-



cita, identificando-os por sua numeração, em projetos realizados ou previstos. Dez cidades (25%) fizeram menções genéricas aos ODS ou à Agenda 2030; e outras 12 cidades (30%) não apresentaram qualquer referência ao tema ao longo dos relatórios.

A partir desses dados, observa-se uma adesão ainda desigual aos compromissos com os ODS e Agenda 2030, indicando que, embora a sustentabilidade seja um princípio orientador da Rede, ela nem sempre se traduz em práticas concretas ou planejamento estratégico, evidenciando lacunas na integração entre o setor criativo e desenvolvimento sustentável nas políticas locais.

A análise dos relatórios como instrumentos de transparência, permite qualificar a comunicação das ações desenvolvidas pela gestão pública. Nesse sentido, ao associar cada ação governamental a um determinado ODS, cria-se uma base sólida para a avaliação contínua dos resultados. A organização das ações por ODS também potencializa a efetividade da comunicação institucional, permitindo a construção de narrativas mais claras e direcionadas, capazes de mobilizar diferentes públicos em torno de causas como a saúde, a igualdade de gênero e a ação climática. Essa clareza favorece o engajamento da sociedade civil, de investidores, de parceiros institucionais e até mesmo dos servidores públicos, que passam a compreender com maior precisão como os recursos estão sendo empregados e quais impactos vêm sendo gerados.

Além disso, a verificação das ações por meio dos ODS permite identificar lacunas e desequilíbrios na atuação institucional, como a concentração de esforços em determinados objetivos em detrimento de outros. Essa análise crítica orienta a readequação de prioridades e a alocação mais equitativa de recursos. Ademais, a transparência quanto às contribuições específicas para cada ODS pode revelar oportunidades de articulação com outras organizações e entes governamentais que compartilhem metas semelhantes, ampliando o alcance e a efetividade das ações desenvolvidas.

## 5. Considerações finais

Este estudo buscou analisar os mecanismos de transparência institucional adotados por cidades latino-americanas pertencentes à UCCN, com foco na publicização de informações sobre políticas, ações e estruturas de governança da economia criativa. Os resultados evidenciam fragilidades significativas na comunicação institucional e na publicização das ações vinculadas à Rede, refletidas na baixa presença de canais oficiais de divulgação, na escassa disponibilização de contatos institucionais e nos atrasos ou nas ausências na entrega dos relatórios de monitoramento.

Tais evidências apontam para um descompasso entre o reconhecimento internacional conferido pela designação da UNESCO e a prática cotidiana de gestão e de transparência pública nas cidades analisadas. A ausência de padrões mínimos de informação compromete a visibilidade internacional, a capacidade de articulação com parceiros e a efetividade do controle social, reduzindo a chancela da UNESCO a um mero símbolo, com baixa transparência quanto às ações políticas que visem mitigar o problema.

Além disso, a análise da presença dos ODS nos relatórios revelou uma adesão desigual e, muitas vezes, superficial aos compromissos com a Agenda 2030. Isso indica lacunas relevantes na integração entre as agendas da cultura e do desenvolvimento sustentável, fundamentais para a legitimidade e continuidade das ações no âmbito da Rede.

É importante reconhecer que a transparência institucional nas cidades latino-americanas é atravessada por assimetrias estruturais. Como aponta Filgueiras (2011), a efetividade das políticas de transparência depende menos da existência de normas e mais da capacidade institucional de implementá-las. Essa realidade se traduz em uma implementação fragmentada e desigual, que tende a privilegiar administrações mais estruturadas, enquanto a maioria enfrenta entraves operacionais, técnicos e culturais.

Diante das análises realizadas, o estudo contribui para a proposição de um parâmetro empírico mínimo de transparência institucional para cidades integrantes da UCCN, a partir da verificação de requisitos básicos, como presença digital dedicada, canais institucionais de contato, regularidade dos relatórios de monitoramento e referência explícita aos ODS. Ao realizar esse mapeamento, o artigo também oferece uma crítica à adesão superficial de parte das cidades latino-americanas à agenda da UNESCO, revelando o descompasso entre o prestígio internacional da designação e as práticas efetivas de governança democrática.



Como agenda de pesquisas futuras, sugere-se aprofundar a análise qualitativa dos instrumentos de transparência utilizados pelas cidades, investigando aspectos como a acessibilidade, a linguagem, a frequência de atualização e a capacidade de engajamento da sociedade civil. Além disso, comparações entre cidades da América Latina e de outras regiões do Sul Global poderiam revelar padrões de implementação da agenda criativa em contextos de baixa institucionalidade, ampliando o entendimento sobre os fatores que condicionam a efetividade da governança cultural.

Nesse cenário, o fortalecimento da transparência deve ser tratado como um compromisso público com a governança democrática e com a responsabilidade administrativa. A adoção de diretrizes comuns de transparência, o investimento em capacidades locais e o incentivo à participação cidadã são caminhos viáveis para qualificar a atuação das cidades na Rede, transformando o reconhecimento simbólico em ações efetivas e sustentáveis.

## Agradecimentos

A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil (CNPq) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Ministério da Educação, Brasil - código 001, bem como a Cátedra UNESCO em Economia Criativa e Políticas Públicas (catedraunesco.org).

## Referências

- Avritzer, L. (2009). *Democracia e os espaços públicos no Brasil*. Ed. Perspectiva.
- Borja, J., & Castells, M. (1997). *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.
- Brasil. (2011). *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Castells, M. (2010). *The rise of the network society* (2nd ed.). Wiley-Blackwell. [https://www.academia.edu/145301131/The\\_Information\\_Age\\_Economy\\_Society\\_and\\_Culture\\_Volume\\_I\\_The\\_Rise\\_of\\_the\\_Network\\_Society](https://www.academia.edu/145301131/The_Information_Age_Economy_Society_and_Culture_Volume_I_The_Rise_of_the_Network_Society)
- Cavalcanti, P. (2017). *Gestão pública contemporânea: Do movimento gerencialista ao pós-NPM*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). (2019). *Desafios da urbanização na América Latina e Caribe*. <https://www.cepal.org/pt-br/publicacoes/urbanizacao-america-latina-caribe>
- Cruz, M. C. M. T., et al. (2011). Gestão pública no estado de São Paulo: Elementos para um olhar analítico. In J. F. A. Veloso et al. (Orgs.), *Gestão municipal no Brasil: Um retrato das prefeituras* (pp. 87–140). Ipea.
- Fernandes, F. S. (2016). Capacidade institucional: Uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 695–704. <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/28311>
- Filgueiras, F. (2011). Além da transparência: Accountability e política de publicidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (84), 65–94.
- Fonseca, J., & Nascimento, J. (2019). Da gestão pública em rede a elementos interorganizacionais na Administração Pública: Confiança e comprometimento. *Revista GESTIN*, (18/19), 145–162.
- Frazão, P. H. O. (2014). *Ciberpolítica global: Considerações sobre o impacto das TIC nas relações internacionais a partir do caso da Primavera Árabe*.
- Furtado, C. (2000). *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Paz e Terra.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6ª ed.). Atlas.
- Gonçalves, T. C. N. M., & Varella, M. D. (2018). Os desafios da administração pública na disponibilização de dados sensíveis. *Revista Direito GV*, 14(2), 513–536. <https://doi.org/10.1590/2317-6172201821>



- Grin, E. J., Abrucio, F. L., & Bergues, M. (2018). Gestão intergovernamental: Evolução, abordagens teóricas e perspectivas analítica. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, (87), 157–180. <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/462>
- Harvey, D. (2012). *Condição pós-moderna*. Loyola.
- Junior, E. B. L., Leite, E. P., & Martins, H. D. (2021). Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. *Cadernos da FUCAMP*, 20(44).
- Kissler, L., & Heidemann, F. (2006). Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479–499.
- Lubambo, C. W. (2002). Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: Potencialidades e limites. *Textos para Discussão: TPD*, (149). <http://periodicos.fundaj.gov.br/TPD/article/view/944/665>
- Matus, C. (1993). *Adiós, señor presidente*. Ediciones Nueva Sociedad.
- McTavish, J., Harris, R., & Wathen, N. (2011). Searching for health: The topography of the first page. *Ethics and Information Technology*, 13(3), 227–240.
- Michener, G. (2023). Transparency versus populism. *Administration & Society*. <https://doi.org/10.1177/00953997221147227>
- Ministério do Turismo (Brasil). (2022). *Cidades brasileiras na Rede de Cidades Criativas da UNESCO*. <https://www.gov.br/turismo/pt-br>
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, (44), 27–54.
- Organização das Nações Unidas (ONU). (s.d.). *Objetivo 16: Paz, justiça e instituições eficazes*. <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>
- Pérez-Campuzano, A., & Boto-Álvarez, A. (2020). Cultural governance in UNESCO Creative Cities: Transparency and participation. *City, Culture and Society*, 21, 100341.
- Santiso, C. (2006). Keeping a watchful eye: Parliaments and the politics of budget accountability in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 38(1), 1–24.
- Santos, B. S. (2006). *Um discurso sobre as ciências* (4ª ed.). Cortez.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13–28). Lynner Publishers.
- Schmidhuber, L., Willems, J., & Krabina, B. (2023). Trust in public performance information: The effect of data accessibility and data source. *Public Administration Review*, 83(2), 279–295. <https://doi.org/10.1111/puar.13603>
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28.
- Unesco. (2021). *Call for applications: UNESCO Creative Cities Network 2021*. <https://www.unesco.org/en/creative-cities/call-applications?hub=80094>
- Unesco. (2024). *2025 UCCN application guidelines*. [https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2025/01/2025%20UCCN%20Application%20Guidelines%20-EN\\_1.pdf?hub=80094](https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2025/01/2025%20UCCN%20Application%20Guidelines%20-EN_1.pdf?hub=80094)
- Urman, A., & Makhortykh, M. (2023). You are how (and where) you search? Comparative analysis of web search behavior using web tracking data. *Journal of Computational Social Science*, 6(2), 741–756.
- Yukhno, A. (2022). Digital transformation: Exploring big data governance in public administration. *Public Organization Review*. <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00694-w>

# **INOVAÇÃO ABERTA EM GOVERNO, PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA COLABORATIVA**

---

*Luís Guilherme Izycki<sup>1</sup>, Izabela Gimenes Lopes<sup>2</sup>*

---

1 Escola Nacional de Administração Pública, Gnova, Brasília, Brasil. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8702805916040044>.

2 Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9986753765685954>.



## Introdução

A interseção entre inovação aberta, participação popular e democracia colaborativa tem se revelado como um terreno fértil para o fortalecimento dos alicerces democráticos em diversas esferas governamentais (Avritzer, 2009). Ao longo das últimas décadas, testemunhamos uma crescente adoção de práticas de inovação aberta por parte de diversas organizações privadas e públicas. Conceituada por Henry Chesbrough em 2003, a inovação aberta tem sido aplicada em uma ampla gama de contextos, em especial em empresas privadas de maior porte e em startups (Chesbrough, 2003). No entanto, é notável o crescimento de sua relevância e aplicabilidade também no setor público.

Nos últimos anos, o conceito de inovação aberta tem ganhado destaque não apenas no setor privado, mas também como uma estratégia adotada por governos em todo o mundo. Essa abordagem visa enfrentar desafios complexos, especialmente em um contexto de crescente desconfiança nas instituições democráticas. Em um cenário global onde as demandas por transparência, participação cidadã e soluções inovadoras são mais altas do que nunca, a inovação aberta se apresenta como uma abordagem capaz de revitalizar a governança pública (Hilgers & Ihl, 2010). Esse movimento é impulsionado não apenas pelas necessidades de eficiência e eficácia, mas também pelo reconhecimento de que as sociedades contemporâneas são mais diversificadas e interconectadas, exigindo novos modelos de participação e colaboração que possam responder de forma ágil e inclusiva às suas demandas. Nesse contexto, a interseção entre inovação aberta, participação popular e democracia colaborativa emerge como um campo fértil para a construção de políticas públicas que sejam tanto inovadoras quanto legitimadas pelo envolvimento direto dos cidadãos (Burcharth et al., 2024).

Diante desse cenário, governos ao redor do mundo têm buscado incorporar os princípios da inovação aberta em suas estruturas e processos de modo a internalizar inovação ao governo, ampliando assim a qualidade de serviços públicos e a eficácia das políticas públicas. A abertura a ideias e contribuições externas, característica central da inovação aberta, promove também o empreendedorismo inovador ao fomentar, por meio da demanda, startups e empresas inovadoras, oferecendo também uma maior transparência, engajamento e inclusão dos cidadãos em processos internos das organizações públicas (Emmendoerfer, 2019).

O debate sobre inovação aberta em governo, participação popular e democracia mostra-se particularmente relevante no contexto latino-americano. A região carrega um histórico de colonização e exploração por parte das metrópoles, principalmente Portugal e Espanha, que reduziram a região a mera área de exploração de recursos naturais. Esse modelo impõe pesadas condições sociais presentes nas atuais sociedades, como a marginalização de povos originários e de descendentes de escravos africanos, bem como o alto nível de desigualdade da região em comparação com o resto do mundo.

Esse cenário histórico foi continuado com os processos de independência na região, ocorridos no século XIX. Mesmo com a instituição de repúblicas, os países foram relegados a um papel de dependência de economias maiores do Norte Global, resultando em economias pouco complexas com baixo nível de desenvolvimento e instabilidade política. Como resultado, temos uma região em que praticamente todos os países sofreram com sucessivos golpes de estado e ditaduras.

Ao que pese a região passar um momento estável e democrático comparado com o histórico, os países carregam uma série de instrumentos e lógicas distantes da democracia ou de práticas de participação popular. Segundo a Economist Intelligence Unit (2023) a maioria dos países, com exceção de Costa Rica e Uruguai, todos os países da região são democracias imperfeitas ou outra caracterização com menor nível de democracia.

Em paralelo, nota-se na América Latina uma série de déficits no que tange a capacidade dos Estados em entregar serviços públicos de qualidade a população, como pode ser notado nas modestas posições dos países da região ao observar o índice efetividade do governo no Worldwide Governance Indicators do Banco Mundial (2024).

Diante de limitações quanto à entrega de valor para a sociedade, os governos da região necessitam de ferramentas de gestão que oportunizem o aumento da capacidade da gestão para melhora da qualidade dos serviços públicos. Nesse sentido a inovação aberta é uma possível resposta a limitação de entrega de valor para a sociedade.



Como será explorado ao longo desse texto, a inovação aberta tem a capacidade não apenas de ampliar as capacidades do Estado, mas também em promover a participação da sociedade no processo de construção de políticas e de serviços públicos. Nesse sentido, a inovação aberta torna-se ferramenta essencial no debate de desenvolvimento e de gestão pública na América Latina.

Este capítulo está estruturado em quatro seções principais. Primeiramente, apresenta-se o referencial teórico, que discute a evolução da inovação aberta tanto no contexto público quanto no privado e sua conexão com as teorias de participação popular e democracia colaborativa. Em seguida, detalha-se a metodologia de revisão narrativa e análise documental utilizada. A terceira seção dedica-se à apresentação e discussão dos resultados, analisando a aplicação prática de modelos como laboratórios vivos e plataformas de desafios à luz do ciclo de políticas públicas. Nela, são propostas reflexões sobre oportunidades e riscos da inovação aberta no governo e sua aderência às agendas democráticas. A análise busca evidenciar os mecanismos que viabilizam o diálogo entre Estado e sociedade, fomentando uma cultura de colaboração e cocriação na governança pública. Por fim, as conclusões sintetizam as reflexões sobre o potencial transformador e os limites de inclusão dessas práticas na gestão contemporânea.

## 2. Referencial teórico

### 2.1 Inovação Aberta no setor público e privado

Tradicionalmente, o setor público tem buscado inovação através de mecanismos fechados, caracterizados por baixa transparência e limitado envolvimento de atores externos. Contudo, uma nova corrente da literatura tem explorado os benefícios e desafios relacionados à adoção de práticas de inovação aberta nesse contexto (De Vries et al., 2015).

Segundo o Manual de Oslo (2005), inovação refere-se à implementação de um produto, processo, método de marketing ou organizacional novo ou significativamente aprimorado (OCDE, 2005). Já a inovação aberta, segundo Chesbrough (2003), é “o uso intencional de fluxos de conhecimento para acelerar a inovação interna e expandir os mercados para o uso externo de inovações”, caracterizando-se por uma abordagem permeável, colaborativa e voltada à incorporação de conhecimentos externos (Chesbrough, 2003). Ao abrir suas portas para contribuições externas, essa abordagem permite o acesso a uma diversidade de perspectivas e competências, aumentando a velocidade e a probabilidade de sucesso das inovações (Chesbrough, 2003). Com forte ênfase na colaboração externa e no compartilhamento de conhecimento, a inovação aberta se consolida como uma abordagem disruptiva na geração de novas ideias, produtos e processos (Chesbrough, 2003). Desde sua introdução, o conceito tem sido objeto de crescente interesse e pesquisa em áreas como gestão da inovação, economia, ciência política e estudos organizacionais (Bogers et al., 2018).

Um de seus pilares é a busca ativa por ideias, tecnologias e talentos além de suas fronteiras organizacionais, através de parcerias estratégicas, colaborações com startups, crowdsourcing, entre outras estratégias (H. Chesbrough et al., 2006). Além disso, em contraste com o modelo fechado de inovação, no qual as organizações tendem a proteger seus segredos e patentes, a inovação aberta destaca-se por promover a transparência e a colaboração na troca de informações e insights. Isso não apenas acelera o ritmo da inovação, mas também contribui para a criação de ecossistemas mais vibrantes e dinâmicos, nos quais o conhecimento circula livremente e beneficia uma ampla gama de stakeholders (Chesbrough, 2003).

A implementação da inovação aberta no setor público tem sido uma jornada impulsionada pela necessidade de resolver desafios complexos e pela busca por uma administração pública mais ágil, transparente e orientada para o cidadão. Internacionalmente, vários países têm experimentado diferentes abordagens para incorporar os princípios da inovação aberta em suas práticas governamentais (Wirtz & and Birkmeyer, 2015). O governo dos Estados Unidos tem desempenhado um papel de liderança na promoção da inovação aberta. Iniciativas como o “Desafio de Dados Abertos” e plataformas de crowdsourcing, como o “Challenge.gov”, têm incentivado a colaboração entre agências governamentais, setor privado e sociedade civil, com foco na resolução de problemas complexos, que vão desde temas aeroespaciais até o combate à corrupção (Mergel, 2018; Mergel & Desouza, 2013; U.S. General Servi-



ces Administration, 2025). Isso se torna possível pela transparência promovida e a participação cidadã através da disponibilização de dados e informações públicas, estimulando a criação de aplicativos e soluções inovadoras por parte de desenvolvedores e empreendedores. (Mergel & Desouza, 2013).

Na Europa, países como Reino Unido, Holanda e Estônia têm adotado abordagens pioneiras para a inovação aberta no governo. No Reino Unido, programas como “GovTech Catalyst”, e o “Startup in Residence” nos Países Baixos evidenciam abordagens inovadoras voltadas à cocriação. Esses programas conectam startups e empresas inovadoras a desafios do setor público, incentivando a cocriação de soluções tecnológicas que respondem a necessidades públicas específicas (Startup in Residence, 2019; UK Government Digital Service, 2019). Ainda no Reino Unido, a iniciativa Challenge Works, promovida pela agência Nesta (National Endowment for Science, Technology and the Arts), fundação criada em 1998 ligada ao governo britânico, financiada por recursos de um fundo de doação financeira e que atua em projetos de de impacto com inovação para a sociedade, baseia-se na realização de desafios que têm amplo impacto sobre a sociedade. A Nesta demonstra como os desafios públicos podem estimular a inovação em temas amplos, não se resumindo apenas a resolução de problemas voltados a serviços públicos ou melhoria interna de processos, como sustentabilidade urbana, preservação ambiental e saúde pública, com premiações e sem necessidade de execução direta pelo Estado (UK, 2025).

Além do cenário internacional, o Brasil também tem avançado na adoção da inovação aberta no setor público, impulsionado por iniciativas institucionais e mudanças legislativas significativas. A Plataforma Desafios<sup>4</sup>, lançada em 2020 pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), é um exemplo do esforço institucional para estimular a inovação aberta, uma vez que a instituição desempenha papel fundamental na promoção da cultura de inovação no setor público brasileiro. Inspirada no modelo americano de inovação aberta, a Plataforma Desafios é uma ferramenta digital que conecta governos com a sociedade civil, startups, empresas e instituições de pesquisa para solucionar problemas complexos por meio de processos de inovação aberta, permitindo que órgãos governamentais lancem desafios específicos em áreas como saúde, educação, segurança pública e desenvolvimento social, convidando os participantes a apresentarem propostas de soluções. Desse modo, a inovação na gestão pública é construída pelo governo em conjunto com a sociedade (ENAP, 2022).

As plataformas digitais como o Challenge.gov, nos EUA, e a Plataforma Desafios da ENAP, no Brasil representam uma transformação na relação entre o Estado e os cidadãos. Ambas abrem canais diretos de participação e coprodução, conectando o governo a startups, sociedade civil e pesquisadores na busca por soluções inovadoras para problemas complexos. No entanto, sua eficácia depende da capacidade de atrair uma base ampla e diversa de participantes e ampliar o acesso de populações em regiões com menor conectividade ou familiaridade tecnológica. Só assim será possível assegurar que as soluções geradas representem, de fato, as necessidades de toda a sociedade (ENAP, 2025; Hilgers & Ihl, 2010).

A cocriação, conceito-chave da inovação aberta, enfrenta desafios únicos no setor público. Diferentemente do setor privado, onde os objetivos das partes envolvidas costumam ser mais alinhados, o setor público precisa lidar com uma diversidade de interesses e prioridades que podem, por vezes, estar em conflito. A complexidade dessa dinâmica exige uma governança robusta, mecanismos de transparência e accountability, e metodologias que garantam a escuta ativa de grupos menos representados, assegurando que as soluções reflitam a diversidade social (Torfing et al., 2016).

No Brasil, o avanço da inovação aberta foi impulsionado por reformas legais, como o Marco Legal das Startups (Lei Complementar nº 182/2021), que introduziu o Contrato Público de Solução Inovadora (CPSI), permitindo a aquisição simplificada de soluções em desenvolvimento com maior flexibilidade. A legislação tornou possível a aquisição de produtos e serviços inovadores, mesmo que ainda estejam em fase de validação, fortalecendo a

---

4 <https://www.enap.gov.br/inovacao/desafios/>



capacidade do Estado de inovar com parceiros externos (Brasil, 2021; Mourão, 2021). Outro importante instrumento criado foram as encomendas tecnológicas, previstas na Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004). Trata-se de um modelo de contratação direta para resolver problemas técnicos específicos ou desenvolver produtos, serviços ou processos inovadores que envolvam alto risco de insucesso, como ocorreu no desenvolvimento da vacina para a Covid-19 pela Fiocruz em parceria com a AstraZeneca. Neste instrumento há a existência de risco tecnológico e, naturalmente por se tratar de um processo inovativo, o possível insucesso é uma realidade que deve ser aceita pelo poder público (Alves, 2022). Mais recentemente, a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei no 14.133/2021) introduziu o concurso de inovação como modalidade de licitação para a escolha de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos em que a Administração pode conferir prêmios ou outras vantagens às soluções inovadoras selecionadas. Essa ferramenta aproxima o Brasil de práticas internacionais, como os prêmios de inovação nos EUA e no Reino Unido, e permite à administração pública lançar modalidades de inovação aberta, como hackathons e datathons, com premiação para os melhores projetos. O concurso de inovação oferece a possibilidade de qualquer pessoa resolver problemas públicos (Rizardi et al., 2022).

A adoção da inovação aberta no setor público fortalece a formulação de políticas públicas ao promover maior transparência, participação cidadã e colaboração entre diferentes segmentos da sociedade. Ao reposicionar o Estado como co-criador de soluções, essa abordagem contribui para aprofundar os princípios da democracia representativa (Zuñiga et al., 2021). Nesse contexto, é fundamental explorar como a inovação pode fomentar um governo mais responsivo, inclusivo e alinhado às demandas sociais (Janssen et al., 2012; Mergel, 2018).

## 2.2 Participação popular e democracia colaborativa

Enquanto a inovação aberta traz inúmeras oportunidades para o setor público, ela também levanta questões éticas que precisam ser cuidadosamente consideradas. A abertura dos processos de inovação para a participação de cidadãos e empresas privadas aumenta o risco de conflitos de interesse, captura regulatória e uso indevido de dados. Além disso, a dependência de tecnologias digitais para facilitar a participação pode exacerbar desigualdades, se o acesso não for equitativo. Diante disso, uma das grandes questões que surge no contexto da inovação aberta no setor público é a amplitude da inclusão dos diferentes atores sociais.

Embora a inovação aberta promova a participação cidadã, há críticas sobre a verdadeira abrangência dessa inclusão. Frequentemente, as oportunidades proporcionadas por esse modelo são mais acessíveis a segmentos específicos da população, como startups e empresas tecnológicas, que já possuem uma predisposição para inovar. Smith, Fressoli & Thomas (2014) destacam a importância de processos de inovação que sejam socialmente inclusivos, envolvendo as comunidades locais em termos de conhecimento, processos e resultados, valorizando saberes locais, independentemente de sua localização, recursos ou acesso a tecnologias avançadas. Isso requer esforços contínuos de formação, infraestrutura e mediação sociotécnica. (Smith et al., 2014).

Nesse contexto, a teoria da democracia participativa é vista como um mecanismo essencial para fortalecer a legitimidade e a eficácia das instituições democráticas e potencializar a inovação aberta no setor público. Segundo Archon Fung (2004), a participação cidadã ativa é essencial não apenas para legitimar decisões públicas, mas também para ampliar sua eficácia. Em *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Fung argumenta que a deliberação cidadã, quando institucionalizada, contribui para uma governança mais inclusiva, transparente e sensível às necessidades locais. Para Fung, a democracia participativa vai além da simples votação e envolve um engajamento contínuo dos cidadãos em todas as fases do processo político, desde o planejamento e implementação de políticas até a avaliação de seu impacto. Fung destaca que a criação de espaços deliberativos, onde os indivíduos possam expressar suas opiniões, contribuir com suas habilidades e influenciar as decisões que afetam suas vidas e comunidades. Permite que cidadãos influenciem diretamente políticas públicas, tornando-se coautores das soluções propostas (Fung, 2004).

Na mesma direção, Benkler (2006), em *A Riqueza das Redes*, destaca o papel das tecnologias digitais e as plataformas online na expansão das possibilidades de participação cidadã. Para o autor, a colaboração descentralizada e



a produção em rede têm o potencial de transformar as estruturas tradicionais de poder, permitindo que indivíduos e coletivos contribuam com ideias, informações e recursos para a esfera pública (Benkler, 2006).

Complementando essa visão, Jürgen Habermas (1985), reforça a democracia participativa fundamentada na ideia de uma esfera pública deliberativa, onde os cidadãos podem se engajar em discussões racionais e inclusivas sobre questões políticas. Em suas obras, como “A Teoria do Agir Comunicativo”, o autor argumenta que a legitimidade democrática na qualidade dos processos deliberativos que precedem as decisões políticas. Para Habermas, a democracia participativa implica não apenas a participação formal dos cidadãos, mas também a garantia de que todos tenham igualdade de acesso à esfera pública, onde podem expressar livremente suas opiniões e serem ouvidos. Ele enfatiza a importância do debate público aberto e inclusivo, onde as divergências de opinião são respeitadas e os argumentos são avaliados com base em critérios de razão e justiça (Habermas & McCarthy, 1985).

O atual cenário de complexidades e pressões sociais exige dos governos uma análise estruturada dos benefícios da colaboração aberta e da inovação aberta no contexto governamental, aproveitando a ampla utilização da tecnologia da Internet. Hilgers e Ihl (2010) propõem um arcabouço para a colaboração cidadã no setor público, composto por três dimensões essenciais (Hilgers & Ihl, 2010):

1. **Ideação e Inovação Cidadã:** concentra-se no potencial criativo e no conhecimento disponível entre os cidadãos para aprimorar o bem comum, incentivando a participação em concursos de ideias e inovações por meio de plataformas de inovação aberta.

2. **Administração Colaborativa:** aborda a integração dos cidadãos para melhorar os processos administrativos públicos existentes, sugerindo novas tarefas e processos para organizações públicas.

3. **Democracia Colaborativa:** resume novas formas de colaboração para aprimorar a participação pública no processo de políticas, incluindo a incorporação de valores públicos em decisões, a melhoria da qualidade das decisões, a construção de confiança nas instituições e a educação e informação pública.

A inovação colaborativa origina-se da teoria da governança em rede, com foco na metagovernança e na criação de valor público. Nesse contexto, a cocriação surge como uma estratégia que busca reconciliar elementos da teoria da inovação com a lógica institucional do mercado. Essa abordagem promove a colaboração entre governos, empresas e cidadãos para enfrentar desafios complexos e promover o bem-estar público (Hilgers & Ihl, 2010; Torfing et al., 2016).

Um elemento central dessa perspectiva é justamente a criação de valor público por meio de processos colaborativos. A cocriação e a inovação colaborativa envolvem a interação entre múltiplos atores - muitas vezes com visões e interesses divergentes - que compartilham um senso de responsabilidade ou engajamento com a questão em pauta. Percebemos que a inovação aberta difere dos outros dois termos ao enfatizar a inclusão de atores externos como um modelo para ajudar a gestão a obter novas ideias, embora não necessariamente como parceiros ativos e iguais em um esforço coletivo para resolver problemas comuns (Noveck, 2009).

Nesse cenário, o conceito de governo aberto fortalece ainda mais os fundamentos da inovação colaborativa ao valorizar princípios como transparência, participação e colaboração no setor público. Ao se utilizar de ferramentas como dados abertos e participação popular, amplia a participação popular nas decisões governamentais. Por meio de práticas que promovem o acesso a informações públicas e a criação de espaços de diálogo, o governo aberto fortalece a relação entre o Estado e a sociedade. Assim, cria-se um ambiente propício para que os cidadãos se tornem agentes ativos na formulação e monitoramento de políticas públicas (Al Sulaimani & Ozuem, 2022).

Nesse sentido, o governo aberto e a democracia participativa estão intrinsecamente ligados, pois ambos compartilham o objetivo de promover maior engajamento dos cidadãos e fortalecer a legitimidade das decisões públicas. Enquanto o governo aberto baseia-se em princípios como transparência, accountability e participação, a democracia participativa enfatiza o envolvimento direto da sociedade em processos decisórios, indo além da democracia representativa tradicional (OECD, 2016).

De acordo com o Open Government Partnership, governos abertos devem criar mecanismos institucionais para engajar os cidadãos em processos decisórios, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e suas demandas, considera-



das. Isso vai além da simples consulta pública, promovendo uma interação contínua entre governo e sociedade para aumentar a confiança nas instituições e a legitimidade das decisões tomadas (OGP, 2024).

Assim, observa-se uma convergência entre os princípios do governo aberto, os fundamentos da democracia participativa e as práticas de inovação aberta no setor público. Essa articulação representa uma mudança de paradigma na forma como as políticas são concebidas e executadas, colocando a cidadania no centro da ação governamental. Ao fomentar ecossistemas colaborativos, baseados na deliberação, na transparência e na cocriação, o Estado passa a operar como uma plataforma que viabiliza a atuação conjunta de diversos atores na resolução de problemas públicos complexos.

**Quadro 1:** Quadro conceitual síntese

Dimensão da Análise	Descrição e Características Principais	Relação com a Participação Popular	Exemplos/Autores de Referência
<b>Modelos de IA: Laboratórios Vivos (Living Labs)</b>	Ambientes experimentais e colaborativos para testar soluções em contextos reais.	Co-criação de solução pelo governo em conjunto com a sociedade através do envolvimento direto e horizontal. Cidadãos como co-desenvolvedores e produtores de valor público.	Almirall & Wareham (2008); Fuglsang et al. (2021); Living Lab MS.
<b>Modelos de IA: Plataformas e Desafios</b>	Uso de crowdsourcing e competições para captar soluções externas para problemas específicos.	Participação Ativa/Técnica com a mobilização de ecossistemas de inovação e especialistas, mas aberta a propostas da sociedade (resolução de problemas).	ENAP (2025); Challenge.gov; OPSI (OECD, 2020).
<b>Barreiras à Participação</b>	Fatores que limitam a abertura: exclusão digital, necessidade de expertise técnica e captura por elites.	Participação restrita nas inovações de fronteira (ex: desenvolvimento de vacinas), em que a participação é limitada a grupos de especialistas.	Smith et al. (2014); Bertot et al. (2010).
<b>Fase do Ciclo de Políticas</b>	<b>Formulação:</b> Identificação de problemas. <b>Implementação:</b> Co-produção. <b>Avaliação:</b> Accountability.	Democratização do Ciclo ao transformar o cidadão de beneficiário passivo em agente ativo em todas as etapas da política.	Bason (2018); Chesbrough (2006); Fung & Wright (2001).
<b>Resultados Democráticos</b>	Fortalecimento do engajamento cívico, transparência, legitimidade e construção de capital social.	Legitimação Política ao permitir o diálogo contínuo e a escuta ativa reduzem a distância entre Estado e Sociedade.	Coglianesi & Dahl (1990); Tönurist et al. (2017).

**Fonte:** Elaborado pelos autores, 2026.



### 3. Metodologia

Este artigo adota uma abordagem de revisão narrativa da literatura com análise documental de estudos de caso para examinar as práticas de inovação aberta no governo, situando-as no contexto de teorias, participação popular e democracia colaborativa.

#### 3.1 Questão de pesquisa e critérios de elegibilidade

A questão principal da pesquisa foi motivada por duas questões diferentes para abordar a lacuna da literatura, como segue: “De que forma a inovação aberta pode reforçar os processos democráticos?” e “Quais são as implicações sociais da participação cidadã no contexto governamental?”

Para responder a essas questões, a pesquisa foi reportada seguindo as recomendações de Bardin (2016) para análise de conteúdo. Consiste em uma classificação de elementos constitutivos de um conjunto, seguidos de um agrupamento por categorias, em razão dos caracteres comuns destes elementos (Bardin, 2016; Roberto et al., 2023). Os dados obtidos foram submetidos a uma análise qualitativa, realizada em três etapas: leitura exploratória de pré-análise, exploração temática e interpretação dos dados. Para garantir a robustez e validade das conclusões, foi utilizada a técnica de triangulação de dados, que consistiu na comparação dos resultados com as teorias discutidas no referencial teórico. Este processo assegurou uma análise coerente e confiável, proporcionando uma compreensão aprofundada das dinâmicas e impactos da inovação aberta no contexto governamental como estratégia para promover participação popular e colaboração democrática.

Os critérios de inclusão priorizaram publicações que abordassem experiências práticas e/ou análises conceituais sobre inovação aberta com foco na interface entre políticas públicas e participação cidadã. Adicionalmente, foram incluídos artigos acadêmicos, relatórios técnicos, documentos de organismos internacionais e estudos de caso de experiências nacionais e internacionais relevantes.

#### 3.2 Estratégia de busca

A busca eletrônica foi realizada em junho de 2024 e atualizada em maio de 2025. As bases de dados consultadas incluíram Scopus, Web of Science, SciELO e Google Scholar. Foram consultados repositórios e relatórios governamentais e institucionais, como a Plataforma Desafios da Enap (<https://desafios.enap.gov.br/pt/>), o portal Challenge.gov. (<https://www.challenge.gov/>); GovTech Catalyst (<https://www.gov.uk/government/collections/govtech-catalyst-information>), legislações e publicações institucionais relevantes ao tema. Utilizaram-se como descritores os termos: *inovação aberta*, *governo aberto*, *democracia colaborativa*, *participação cidadã*, *cocriação*, *inovação no setor público*, *open innovation in government* e *citizen engagement*.

#### 3.3 Processo de coleta de dados e síntese dos resultados

Dois revisores (LGI; I.G.L) realizaram de forma independente a extração de dados manualmente. As características primárias dos estudos foram identificadas e organizadas em planilhas Excel (Excel 2010®, Microsoft®, EUA), por categorias incluindo primeiro autor, ano de publicação, país, título da publicação, tipo de estudo, tipo de aplicação da inovação aberta no contexto governamental; Forma de participação popular. Os resultados dos estudos incluídos e as conclusões foram agrupados para síntese baseada nos desfechos de interesse relacionados aos parâmetros qualitativos.

Subsequentemente, as características dos estudos foram examinadas para determinar quais eram suficientemente semelhantes para serem agrupadas em cada comparação, explorando e comparando os elementos entre os estudos. Os dados foram analisados e interpretados qualitativamente para integrar as informações relatadas e apresentar os resultados da síntese de forma descritiva.



## 4. Resultados e discussão

### 4.1 Características dos estudos e síntese dos resultados

A busca inicial nas bases de dados e repositórios institucionais resultou em aproximadamente 14.400 registros. Após a aplicação dos critérios de elegibilidade, que incluíram a triagem de títulos e resumos para verificar a aderência temática e a relevância prática, e a eliminação de duplicatas, 48 trabalhos foram selecionados para leitura na íntegra. Adicionalmente, 159 registros foram recuperados em uma busca de atualização realizada em maio de 2025. Ao final desse processo, 18 trabalhos foram selecionados para compor o *corpus* definitivo de análise desta revisão. Estes trabalhos foram submetidos à síntese narrativa e à análise documental detalhada, conforme descrito nos procedimentos metodológicos, e suas principais características estão disponíveis no link: <https://osf.io/b76kv/>. Os resultados foram agrupados de acordo com o tipo de parâmetro avaliado pelos estudos, que envolvem a categoria de aplicação da inovação aberta analisada e a forma de participação popular.

### 4.2 Discussão

A discussão de problemas públicos e a busca por soluções eficazes desempenham um papel central na consolidação da democracia e no fortalecimento do engajamento cívico ao promover a participação ativa dos cidadãos na identificação e resolução de desafios coletivos (Coglianese, Cary; Dahl, 1990). Essa prática fortalece a legitimidade das decisões políticas e amplia a accountability do Estado, sobretudo quando incorpora diferentes vozes e contextos sociais. Através do diálogo e da negociação entre diferentes atores sociais, é possível alcançar consensos e compromissos que refletem melhor os interesses coletivos e promovem o bem comum (Mark E. Warren, 1999). No entanto, é importante ressaltar que a discussão de problemas públicos não se limita apenas aos espaços formais de tomada de decisões. Com o advento de novas tecnologias e arranjos colaborativos, espaços informais como redes sociais e grupos comunitários passaram a integrar o ecossistema de engajamento cívico (Norris, 2011).

A inovação aberta, por si só, não é sinônimo de democratização. Seu caráter inclusivo depende de fatores como acessibilidade, governança inclusiva e transparência. Para ser acessível e inclusiva, a inovação aberta deve considerar barreiras digitais, educacionais e socioeconômicas (Smith et al., 2014), utilizando de mecanismos de escuta ativa (como consultas públicas deliberativas ou living labs) e evitando a captura por elites técnicas e garantindo a escuta ativa de grupos historicamente marginalizados (Fung, 2004). A transparência, por sua vez, exige clareza sobre prestação de contas de como as contribuições são incorporadas no processo decisório (OECD, 2016)

Nesse contexto, instrumentos como plataformas digitais, consultas públicas e desafios de inovação têm se consolidado como mecanismo-chave na operacionalização da inovação aberta. Essas ferramentas ajudam a superar as barreiras tradicionais à participação cidadã, como a falta de acesso à informação e as desigualdades de poder, ao permitir que um maior número de pessoas contribua para o processo de tomada de decisões (Ibrahimi et al., 2023; Ruhela, 2024).

No âmbito das **plataformas digitais e competições públicas**, a Plataforma Desafios/ENAP (ENAP, 2025) e a Challenge.gov (U.S. General Services Administration, 2025) configuram-se como modelos estruturados para mobilizar ecossistemas de inovação por meio de desafios públicos que estimulam a participação de startups e cidadãos. Essas iniciativas compartilham fases como definição colaborativa de problemas, prototipagem ágil e avaliação especializada, ressaltando a importância de marcos regulatórios flexíveis, como a Lei Complementar 182/2021 no Brasil, para viabilizar contratações experimentais (Brasil, 2021). A experiência do GovTech Catalyst do Reino Unido (UK Government Digital Service, 2019) complementa esse panorama ao oferecer fundos competitivos para soluções tecnológicas, destacando a necessidade de parcerias público-privadas e metodologias ágeis. Nesse cenário, destaca-se a plataforma OECD Observatory of Public Sector Innovation (OPSI) que disponibiliza uma base de dados internacional com mais de 280 inovações de 37 países, categorizadas por setor, tipo, parceiros e níveis de governo. Com descrições padronizadas, promove comparações e o compartilhamento de conhecimento. Sua abordagem conceitual — baseada em novidade, implementação e impacto — alinha-se às plataformas digitais de



inovação aberta, ao valorizar práticas colaborativas, iterativas e transparentes no setor público (OECD, 2020). A correlação entre esses modelos evidencia uma tendência global de institucionalização da inovação aberta, pautada em processos iterativos, transparência e estímulo à diversidade de atores, o que reforça a eficiência e a legitimidade das soluções públicas.

Entre essas práticas, os *Livins labs* (laboratórios vivos) exemplificam essa abordagem inclusiva e experimental de inovação aberta. A literatura destaca que a inovação aberta transcende a mera adoção de novas tecnologias ao adotar esses modelos, constituindo-se em um processo social e político que envolve múltiplos atores, incluindo governo, sociedade civil, academia e setor privado, em ambientes colaborativos, experimentais inclusivos para testar soluções em contextos reais (Almirall & Wareham, 2008; Bason, 2018; CAF, 2018; da Silva & Costa, 2018). Esses espaços promovem a cocriação horizontal. A exemplo do Laboratório de Inovação Social da Colômbia (CAF, 2018), comunidades vulneráveis co-projetam políticas de paz. Já no caso Living Lab MS, cidadãos foram envolvidos no redesenho de serviços públicos por meio de oficinas presenciais, reduzindo a exclusão digital (da Silva & Costa, 2018). De acordo com Fuglsang et al. (2021), esses ambientes colaborativos não apenas testam soluções inovadoras, mas também cultivam capital social - tecendo redes de cooperação entre governo, cidadãos e organizações locais. Essa dinâmica transforma a relação Estado-sociedade (Fuglsang et al., 2021). Ao participar ativamente da prototipagem de soluções, os cidadãos deixam de ser meros receptores passivos para se tornarem corresponsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas. Essa coparticipação gera um círculo virtuoso onde maior engajamento fortalece a legitimidade das instituições, que por sua vez se tornam mais abertas e responsivas às demandas sociais. Dessa forma, os living labs promovem um processo contínuo de aprendizado coletivo e construção de confiança cidadã nas políticas públicas (Tönurist et al., 2017).

A inovação aberta no setor público pode expressar e fortalecer os processos democráticos ao incorporar diferentes formas de participação cidadã — seja de maneira ativa, como na cocriação, seja passiva, como na validação de soluções. Essa inclusão, mesmo que limitada, contribui para uma maior aderência das políticas públicas às necessidades sociais. No entanto, seu potencial inclusivo não é garantido: depende do desenho institucional, do grau de complexidade da inovação e da existência de mecanismos acessíveis e transparentes. Iniciativas como living labs e plataformas digitais mostram caminhos para engajar a sociedade, mas é preciso que o Estado atue deliberadamente para equilibrar abertura e acessibilidade, enfrentando desigualdades e valorizando saberes diversos. Dessa forma, a inovação aberta pode cumprir seu papel transformador, promovendo uma governança mais democrática, participativa e orientada ao bem comum.

Relacionada ao ciclo de políticas públicas, que compreende as fases de formulação, implementação e avaliação —, a inovação aberta pode ser mobilizada em todas essas etapas. Na fase de formulação, contribui para a identificação de problemas emergentes e a elaboração de soluções inovadoras por meio do engajamento dos cidadãos e da colaboração com diferentes partes interessadas. Ao abrir o processo de inovação para além das fronteiras tradicionais do governo, a inovação aberta permite que uma variedade de perspectivas e conhecimentos seja incorporada ao processo de tomada de decisões, enriquecendo assim a qualidade das políticas propostas. Durante a fase de implementação, a inovação aberta permite a cooperação entre múltiplos atores envolvidos (governo, a sociedade civil e o setor privado) e a apropriação social dos resultados. Através de plataformas digitais e outras formas de engajamento cívico, a inovação aberta pode facilitar a colaboração na implementação de soluções inovadoras para problemas complexos. Também representa uma estratégia para adquirir soluções inovadoras do mercado e vai além de simplesmente buscar soluções prontas. Enquanto a aquisição de inovação do mercado é uma parte importante desse processo, o verdadeiro potencial da inovação aberta reside na capacidade de estabelecer um diálogo colaborativo com a sociedade civil para inovar o governo e impactar a sociedade com melhores serviços e políticas públicas eficientes e voltadas a necessidade e anseios sociais. Em vez de apenas receber soluções pré-concebidas, a inovação aberta oferece um terreno fértil para a definição conjunta de problemas públicos e a cocriação de soluções relevantes e eficazes. Já na fase de avaliação, estimula a accountability e o aprendizado coletivo. A abordagem de



Chesbrough (2006) reforça que a inovação aberta não se restringe à aquisição de soluções de mercado, mas implica uma redefinição do próprio papel do Estado e do cidadão no processo de produção de valor público (H. Chesbrough et al., 2006).

Nesse sentido é preciso reconhecer que a legitimidade da democracia, muitas vezes, está intrinsecamente ligada à capacidade do sistema político em promover um diálogo contínuo entre os cidadãos, no qual problemas são discutidos e soluções são propostas de forma aberta e participativa. A deliberação pública fortalece o vínculo entre Estado e sociedade e permite que decisões políticas reflitam interesses coletivos (Coglianese, Cary; Dahl, 1990). Como destacam Fung e Wright (2001), reconhecer o cidadão como responsável, e não apenas como beneficiário passivo das políticas governamentais, mas também desempenhando um papel ativo na sua criação e implementação (FUNG & WRIGHT, 2001).

Diversos estudos demonstram essa transformação na prática. Da Silva e Costa (2018), CAF (2018), Instituto de Tecnologia Metropolitano (2012) Giraldo-Guriérrez et al (2020), Fuglsang et al (2021) e Almirall et al (2008, 2011), exploram casos em que há efetiva participação cidadã em processos inovativos na administração pública, superando o status da inovação aberta no setor público como iniciativa associada apenas a setores intimamente ligados à inovação na sociedade (Almirall & Wareham, 2008; CAF, 2018; da Silva & Costa, 2018; De Vries et al., 2015; Francisco Luis Giraldo-Gutiérrez et al., 2020; Fuglsang et al., 2021; Gustetic et al., 2015; Heimstädt & Reischauer, 2018; Janssen & Estevez, 2013; Mergel, 2018; Mergel & Desouza, 2013; Seltzer & Mahmoudi, 2013).

No entanto, é importante reconhecer que a implementação bem-sucedida da inovação aberta no contexto democrático requer o estabelecimento de estruturas e processos que garantam a qualidade e a eficácia das contribuições dos cidadãos, bem como a transparência e a responsabilidade por parte das autoridades governamentais (Bertot et al., 2010). Somente dessa forma a inovação aberta pode verdadeiramente ajudar a fortalecer o papel dos cidadãos na criação de políticas públicas e promover uma governança mais democrática e participativa.

Por outro lado, é importante destacar que nem toda inovação aberta se traduz automaticamente em participação ampla e popular, como nas inovações sociais ou incrementais, envolvendo cidadãos sem expertise técnica na construção e na proposição de soluções inovadoras. Processos que envolvem o desenvolvimento de uma inovação na fronteira tecnológica, como o desenvolvimento de vacinas ou medicamentos, por exemplo, exigem conhecimentos técnicos especializados que restringem a participação cidadã diretos. Em contrapartida, inovações incrementais, como melhorias em serviços urbanos ou políticas educacionais, permitem um engajamento mais amplo, inclusive de cidadãos sem expertise técnica (Bertot et al., 2010).

**Tabela 1:** Principais características dos estudos selecionados

Autor/ Ano	País	Título da Publicação	Categoria	Tipo de Aplicação da Inovação Aberta	Forma de participação Popular
(Almirall and Wareham 2008)	Espanha	Living Labs and Open Innovation: Roles and Applicability	Artigo científico	Laboratórios vivos como espaços de cocriação	Envolvimento de cidadãos, empresas e governo
(Bason 2018)	Dinamarca	Leading Public Sector Innovation	Livro	Estratégias de inovação aberta no governo	Participação cidadã e colaboração intersetorial



<b>(Rizardi et al. 2022)</b>	Brasil	Inovação aberta na prática: como desenhar desafios públicos que geram soluções criativas para a atuação de governos	Livro	Guia prático para implementação de desafios públicos de inovação aberta	Engajamento da sociedade na resolução de desafios públicos
<b>(De Vries, Bekkers, and Tummers 2015)</b>	Holanda	Innovation in the Public Sector: A Systematic Review	Artigo científico	Análise de diferentes abordagens de inovação aberta	Participação variada (crowdsourcing, cocriação)
<b>(ENAP 2025)</b>	Brasil	Plataforma Desafios: Inovação Aberta na Resolução de Problemas Públicos	Plataforma digital	Plataforma de inovação aberta para resolução de problemas públicos	Por meio de propostas de solução abertas à sociedade
<b>(da Silva and Costa 2018)</b>	Brasil	Living Lab MS: Inovação Aberta no Setor Público de Mato Grosso do Sul	Artigo científico	Criação e gestão de um laboratório vivo para inovação pública	Participação direta em laboratórios vivos
<b>(Fuglsang et al. 2021)</b>	Dinamarca, Alemanha, Noruega	Living Labs for Public Sector Innovation: An Integrative Literature Review	Artigo científico	Análise de laboratórios vivos como ambientes de inovação no setor público	Envolvimento de cidadãos e stakeholders no desenvolvimento de inovações
<b>(Francisco Luis Giraldo-Gutiérrez, Ortiz-Clavijo, and Giovanni Alberto Zapata Cardona 2020)</b>	Colômbia	Laboratorio de Innovación Social: escenario de participación, apropiación social e interdisciplinarietàad	Artigo científico	Laboratório de inovação social para co-criação de soluções públicas	Participação de diversos atores sociais na co-criação de soluções
<b>(Gustetic et al. 2015)</b>	EUA	Outcome-Driven Open Innovation at NASA	Artigo científico	Uso de inovação aberta orientada a resultados na NASA	Colaboração com o público para resolver desafios aeroespaciais
<b>(Heimstädt and Reischauer 2018)</b>	EUA	Framing Innovation Practices in Interstitial Issue Fields: Open Innovation in the NYC Administration	Artigo científico	Implementação de práticas de inovação aberta na administração pública	Colaboração entre atores internos e externos
<b>(Janssen and Estevez 2013)</b>	Holanda	Lean Government and Platform-Based Governance	Artigo científico	Plataformas digitais para inovação aberta	Interação entre governo e sociedade via tecnologia
<b>(Lathrop and Ruma 2010)</b>	EUA	Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice	Livro	Modelos de governo aberto e inovação colaborativa	Participação cidadã em políticas públicas



<b>Mergel, Ines (Mergel 2018; Mergel and Desouza 2013)</b>	EUA	Open Innovation in the Public Sector: Drivers and Barriers for the Adoption of Challenge.gov (2018) e Implementing Open Innovation in the Public Sector: The Case of Challenge.gov (2013)	Artigo científico	Plataforma online para inovação aberta no setor público	Ideias submetidas por cidadãos
<b>(OECD 2020)</b>	França	Observatory of Public Sector Innovation	Plataforma Digital	Casos globais de inovação aberta no setor público	Diversas formas (desafios, cocriação, hackathons)
<b>(Seltzer and Mahmoudi 2013)</b>	EUA	Citizen Participation, Open Innovation, and Crowdsourcing	Artigo científico	Crowdsourcing como ferramenta de inovação governamental	Contribuições voluntárias de cidadãos
<b>(Tönurist, Kattel, and Lember 2017)</b>	Estônia	Innovation Labs in the Public Sector	Artigo científico	Laboratórios de inovação como espaços experimentais	Cocriação com cidadãos e stakeholders
<b>(U.S. General Services Administration 2025)</b>	EUA	Challenge.gov: Harnessing Open Innovation to Solve Government Problems	Plataforma digital	Plataforma de crowdsourcing para soluções governamentais	Via desafios públicos
<b>(UK Government Digital Service 2019)</b>	Reino Unido	GovTech Catalyst: Supporting Innovative Solutions for Public Services	Plataforma digital	Parcerias público-privadas para desenvolvimento tecnológico	Via empresas desenvolvedoras

**Fonte:** Elaborado pelos autores, 2026.

## Conclusão

A incorporação de práticas de inovação aberta no setor público tem se mostrado uma ferramenta poderosa para fortalecer a participação cidadã e promover uma democracia colaborativa. No entanto, a análise aqui apresentada revela que, embora esses mecanismos sejam amplamente promovidos como inclusivos, há uma tendência evidente de direcionamento para segmentos específicos da sociedade, como startups e empreendedores. Essa orientação pode limitar o alcance democrático dessas iniciativas e, inadvertidamente, reproduzir desigualdades já existentes, em vez de criar oportunidades equitativas para a ampla diversidade de cidadãos.

Além disso, a dependência de estruturas como o Marco Legal das Startups, no caso brasileiro e outras legislações similares, enquanto são essenciais para a operacionalização dessas iniciativas, acabam por moldar o escopo da inovação aberta de forma a favorecer a participação daqueles já inseridos no ecossistema de inovação, em detrimento de uma participação mais ampla e diversa. Essa crítica não nega os avanços alcançados, mas aponta para a necessidade urgente de revisar e expandir esses processos para incluir uma gama mais ampla de atores sociais, especialmente aqueles tradicionalmente marginalizados das discussões políticas e econômicas.

Diante desse cenário, as oportunidades são significativas. É imperativo que o governo explore novas formas de engajamento que vão além das startups e do setor privado, ampliando o alcance da inovação aberta para incluir



organizações da sociedade civil, comunidades locais e cidadãos comuns. Isso pode ser alcançado através da criação de plataformas mais acessíveis e inclusivas, que considerem as diversas realidades socioeconômicas e culturais do Brasil e na América Latina.

Ademais, há uma grande oportunidade para a implementação de programas educativos e de capacitação que equipam um número maior de cidadãos com as habilidades necessárias para participar efetivamente dos processos de inovação aberta. Ao democratizar o acesso ao conhecimento e às ferramentas de inovação, o governo pode não apenas aumentar a qualidade das soluções propostas, mas também fortalecer o tecido social, promovendo uma sociedade mais justa e inclusiva.

O estudo mostra-se particularmente valioso diante dos desafios históricos das democracias latino-americanas e do desenvolvimento limitado da região. Ao explorar ferramentas e o impacto da inovação aberta em governo, utilizando-se experiências da própria região, percebe-se que há um horizonte de oportunidade a ser explorado.

Portanto, podemos concluir que o caminho para uma verdadeira democracia colaborativa passa pelo reconhecimento e superação das limitações atuais da inovação aberta, e pela exploração de novas estratégias que assegurem uma participação realmente representativa e equitativa de todos os segmentos da população. Apenas assim será possível alinhar os princípios da inovação à promoção de uma governança pública mais democrática e transformadora.

## Referências

- Al Sulaimani, A. H. A., & Ozuem, W. (2022). Understanding the role of transparency, participation, and collaboration for achieving open digital government goals in Oman. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 16(4), 595–612. <https://doi.org/10.1108/TG-04-2022-0044>
- Almirall, E., & Wareham, J. (2008). Living labs and open innovation: Roles and applicability. *EJOV: The Electronic Journal for Virtual Organization & Networks*, 10.
- Alves, N. G. (2022). Encomendas tecnológicas e a política de Parcerias para Desenvolvimento Produtivo: Uma perspectiva de enfrentamento da pandemia de covid-19 no Brasil. In Dossiê AKB-CICEF “O Brasil pós-pandemia: Desafios e alternativas de política econômica” (pp. 63–72). Associação Keynesiana Brasileira.
- Avritzer, L. (2009). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (7ª ed.). Edições 70.
- Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society* (2ª ed.). Bristol University Press.
- Benkler, Y. (2006). *The wealth of networks*. Yale University Press. [suspicious link removed]
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264–271. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>
- Bogers, M., Chesbrough, H., & Moedas, C. (2018). Open innovation: Research, practices, and policies. *California Management Review*, 60(2), 5–16. <https://doi.org/10.1177/0008125617745086>
- Brasil. (2021). Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador. Diário Oficial da União.
- Burcharth, A., Alsted Søndergaard, H., Lage Becker, P., & Gitirana de Araujo Guerra, P. R. (2024). Inovação aberta no setor público: Obstáculos e oportunidades. *GV-Executivo*, 23(2), e90190. <https://doi.org/10.12660/gvexec.v23n2.2024.90190>
- CAF. (2018). Inauguram o Laboratório de Inovação para a Paz na Colômbia. Banco de Desenvolvimento da América Latina. <https://www.caf.com/pt/presente/noticias/inauguram-o-laboratorio-de-inovacao-para-a-paz-na-colombia/>
- Chesbrough, H. (2003). The logic of open innovation: Managing intellectual property. *California Management Review*, 45(3), 33–58. <https://doi.org/10.1177/000812560304500301>
- Chesbrough, H., Vanhaverbeke, W., & West, J. (2006). *Open innovation: Researching a new paradigm*. Oxford University Press.



- Coglianesi, C., & Dahl, R. A. (1990). Democracy and its critics. *Michigan Law Review*, 88(6), 1289–1310. <https://doi.org/10.2307/1289333>
- da Silva, S., & Costa, L. (2018). Atividades para o desenvolvimento de modelos de negócios viáveis em Living Labs: Um estudo de caso sobre o Living Lab Mato Grosso do Sul, Brasil (Living Lab MS) [Trabalho de conclusão].
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- Economist Intelligence Unit. (2023). Democracy Index 2023: Age of conflict. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>
- Emmendoerfer, M. L. (2019). Inovação e empreendedorismo no setor público. Escola Nacional de Administração Pública (Enap).
- Enap. (2022). Estratégia de inovação aberta da Enap. Escola Nacional de Administração Pública. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7572>
- Enap. (2025). Desafios. <https://desafios.enap.gov.br/index.php/pt/>
- Giraldo-Gutiérrez, F. L., Ortiz-Clavijo, L. F., & Zapata Cardona, G. A. (2020). Laboratorio de Innovación Social: Escenario de participación, apropiación social e interdisciplinarietà. *European Public & Social Innovation Review*, 5(1), 46–57. <https://epsir.net/index.php/epsir/article/view/127>
- Fuglsang, L., Hansen, A. V., Mergel, I., & Røhnebak, M. T. (2021). Living Labs for public sector innovation: An integrative literature review. *Administrative Sciences*, 11(2), 58. <https://doi.org/10.3390/admsci11020058>
- Fung, A. (2004). *Empowered participation: Reinventing urban democracy*. Princeton University Press.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5–41. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>
- Gustetic, J. L., Crusan, J., Rader, S., & Ortega, S. (2015). Outcome-driven open innovation at NASA. *Space Policy*, 34, 11–17. <https://doi.org/10.1016/j.spacepol.2015.06.002>
- Habermas, J., & McCarthy, T. (1985). *The theory of communicative action: Volume 1: Reason and the rationalization of society*. Beacon Press.
- Heimstädt, M., & Reischauer, G. (2018). Framing innovation practices in interstitial issue fields: Open innovation in the NYC administration. *Innovation: Management, Policy & Practice*, 21(2), 128–150. <https://doi.org/10.1080/14479338.2018.1514259>
- Hilgers, D., & Ihl, C. (2010). Citizensourcing: Applying the concept of open innovation to the public sector. *International Journal of Public Participation*, 4(1), 67–88.
- Ibrahimi, G., Merioui, W., & Benchekroun, B. (2023). Fostering innovation through collective intelligence: A literature review. *Data and Metadata*, 2, 149. <https://doi.org/10.56294/dm2023149>
- Janssen, M., & Estevez, E. (2013). Lean government and platform-based governance—Doing more with less. *Government Information Quarterly*, 30(S1), S1–S8. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.11.003>
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258–268. <https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>
- Mergel, I. (2018). Open innovation in the public sector: Drivers and barriers for the adoption of Challenge.gov. *Public Management Review*, 20(5), 726–745. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1320044>
- Mergel, I., & Desouza, K. C. (2013). Implementing open innovation in the public sector: The case of Challenge.gov. *Public Administration Review*, 73(6), 882–890. <https://doi.org/10.1111/puar.12141>
- Mourão, C. M. (2021). Instrumentos jurídicos para inovação aberta. Enap.
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511973383>
- Noveck, B. S. (2009). *Wiki Government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Brookings Institution Press.



- OECD. (2005). *Manual de Oslo: Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação* (3ª ed.). FINEP.
- OECD. (2016). *Open government: The global context and the way forward*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>
- OECD. (2020). *Observatory of Public Sector Innovation*. <https://oecd-opsi.org/>
- OGP. (2024). *Open Government Partnership*. <https://www.opengovpartnership.org/>
- Rizardi, B. M. C. M. M., Metello, D. G., Ferrarezi, E., Menezes, H., Brandalise, I., Peres, J. L. P., Lemos, J., Baldez, P., Leite, R., Guimarães, R. D. L., & Crantschaninov, T. I. (2022). *Inovação*. Enap.
- Roberto, P., Valle, D. J., & Ferreira, L. (2023). *Análise de conteúdo na perspectiva de Bardin: Contribuições e limitações para a pesquisa qualitativa em educação*. SciELO Preprints. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.5555>
- Ruhela, V. S. (2024). *Harnessing the power of collective intelligence: Enhancing student outcomes in the digital age*. In *Proceedings of Educational Innovation* (p. 203).
- Seltzer, E., & Mahmoudi, D. (2013). *Citizen participation, open innovation, and crowdsourcing: Challenges and opportunities for planning*. *Journal of Planning Literature*, 28(1), 3–18. <https://doi.org/10.1177/0885412212469112>
- Smith, A., Fressoli, M., & Thomas, H. (2014). *Grassroots innovation movements: Challenges and contributions*. *Journal of Cleaner Production*, 63, 114–124. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.12.025>
- Startup in Residence. (2019). *Startup in Residence: Bringing startups and governments together*. <https://startupinresidence.com/>
- Tönurist, P., Kattel, R., & Lember, V. (2017). *Innovation labs in the public sector: What they are and what they do?* *Public Management Review*, 19(10), 1455–1479. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1287939>
- Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016). *Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward*. *Administration & Society*, 51(5), 795–825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- U.S. General Services Administration. (2025). *About Challenge.gov*. <https://www.challenge.gov/about/>
- UK Challenge Works. (2025). *Home: Challenge Works*. <https://challengeworks.org/>
- UK Government Digital Service. (2019). *GovTech Catalyst*. <https://www.gov.uk/guidance/govtech-catalyst-overview>
- Warren, M. E. (1999). *Democracy and truth*. Cambridge University Press, 81(1). <https://doi.org/10.3917/rai.081.0029>
- Wirtz, B. W., & Birkmeyer, S. (2015). *Open government: Origin, development, and conceptual perspectives*. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381–396. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.942735>
- World Bank. (2024). *Worldwide Governance Indicators*. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- Zuñiga, P., Rubalcaba, L., & Fassio, R. C. (2021). *Catapulting innovation: Linking open innovation with innovation procurement*. IDB. <https://doi.org/10.18235/0003817>

# **CAMINHOS DIGITAIS PARA A INCLUSÃO: A EXPERIÊNCIA DO USUÁRIO (UX) NO PORTAL UNIFICADO GOV.BR**

---

---

*Ana Elisabeth de Brito Alves<sup>1</sup>*

---

---

*Maria Rubiana Bezerra da Silva<sup>2</sup>*

---

---

*Elielson Oliveira Damascena<sup>3</sup>*

---

---

*Luana Cavalcanti de Melo Ataíde<sup>4</sup>*

---

1 Universidade Federal de Pernambuco, UFPE. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1379870571318651>.

2 Universidade Federal de Pernambuco, UFPE. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2133100412820287>.

3 Universidade Federal de Pernambuco, UFPE. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9144078755315768>.

4 Universidade Federal de Pernambuco, UFPE. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5140697613695253>.



## Introdução

A transformação digital do Estado insere-se no ciclo mais recente das reformas administrativas que, na América Latina, vêm sendo marcadas por movimentos de modernização, busca por eficiência e fortalecimento da governança democrática. Desde as reformas gerenciais discutidas por Bresser-Pereira (2010), a agenda da Administração Pública passou a enfatizar resultados, racionalização administrativa e centralidade do cidadão. Mais recentemente, a digitalização amplia esse debate ao incorporar inovação tecnológica como vetor de reorganização institucional (Araújo & Fadel, 2024).

No Brasil, o portal Gov.br consolida-se como expressão contemporânea dessa agenda de modernização estatal, estruturando um modelo integrado de prestação de serviços públicos digitais em âmbito federal (Araújo & Fadel, 2024). Contudo, diferentemente das reformas gerenciais centradas na eficiência organizacional, a política de governo digital desloca o foco para a interface Estado–cidadão, exigindo novas capacidades institucionais e novos critérios de avaliação da qualidade do serviço público.

A produção latino-americana no campo da Administração Pública tem enfatizado que processos de reforma do Estado precisam ser analisados mediante as condições políticas, institucionais e históricas que os moldam. Não se trata de mudanças meramente técnicas, mas de rearranjos que incidem sobre a própria configuração do poder estatal. Nessa direção, Oszlak (2022) enfatiza que a modernização administrativa é atravessada por disputas relativas à capacidade estatal, à articulação entre níveis de governo e à construção de legitimidade pública.

Sob essa perspectiva, o Gov.br ultrapassa a condição de ferramenta tecnológica: configura-se como política pública digital estruturante, capaz de reorganizar processos decisórios, uniformizar mecanismos de identificação digital e redefinir as formas de interação entre órgãos governamentais e cidadãos (Araújo & Fadel, 2024).

Ao mesmo tempo, nos estudos de Grin e Abrucio (2021), a governança contemporânea exige coordenação federativa, integração de políticas e fortalecimento da capacidade burocrática, em que a digitalização estatal, portanto, deve ser analisada como parte de uma agenda mais ampla de fortalecimento institucional. O Gov.br, ao integrar serviços dispersos e promover interoperabilidade entre órgãos federais, constitui-se como instrumento de coordenação administrativa e racionalização do aparato estatal.

Entretanto, conforme alerta Vieira et al. (2022), a incorporação de tecnologias na gestão pública não garante, por si só, democratização ou melhoria substantiva dos serviços. A promessa de governo eletrônico pode esbarrar em desigualdades estruturais, limitações de acesso e barreiras de letramento digital. Assim, a transformação digital precisa ser analisada à luz das desigualdades latino-americanas, sob risco de reproduzir exclusões históricas.

Nesse contexto, a experiência do usuário (UX) emerge como categoria analítica estratégica. Se as reformas gerenciais introduziram o cidadão como “cliente” do serviço público, a agenda contemporânea avança para a compreensão da experiência vivida na interação digital. Usabilidade, clareza informacional, acessibilidade e confiança institucional tornam-se variáveis centrais para a efetividade da política pública (Boni et al., 2021; Vieira et al., 2022). A interface digital não é neutra: ela produz sentidos, molda percepções de legitimidade e influencia o engajamento cidadão (Amaral, 2024).

Assim, este capítulo articula o debate da transformação digital à tradição da Administração Pública latino-americana, propondo uma leitura que integra capacidade estatal, governança digital e experiência do usuário. Ao fazê-lo, contribui para o campo da ADMP ao deslocar o olhar da infraestrutura tecnológica para a qualidade da interação institucional, incorporando dimensões subjetivas e simbólicas à análise da política pública digital.

O capítulo organiza-se em quatro seções. A primeira discute o marco teórico da transformação digital no setor público, articulando-o às reformas administrativas latino-americanas. A segunda analisa o Gov.br como política pública digital estruturante, evidenciando seu papel na reorganização institucional e na integração federativa. A terceira seção apresenta o percurso metodológico da pesquisa empírica realizada com três grupos focais no Estado de Pernambuco. A quarta discute os resultados à luz das dimensões de navegação, contextualização e sentimentos, relacionando-os aos debates sobre inclusão digital, igualdade de acesso e inovação pública.



A pesquisa busca responder à seguinte questão: como a satisfação na experiência do usuário (UX) do portal Gov.br é compreendida a partir das dimensões de navegação, contextualização e sentimentos, considerando a inclusão e a igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público? Com base em entrevistas semiestruturadas, a análise permite compreender como a política pública digital se materializa na experiência concreta do cidadão, revelando tensões entre promessa de universalização tecnológica e desigualdades estruturais persistentes.

A contribuição deste estudo para a Administração Pública na América Latina manifesta-se ao integrar a tradição das reformas administrativas junto ao debate contemporâneo sobre governança digital embasados na teoria da experiência do usuário (UX). No plano empírico, ao oferecer evidências situadas no Nordeste brasileiro com usuários e necessidades reais dos serviços integralizados, contribuindo inclusive para a descentralizar a produção científica sobre governo digital.

E no plano normativo, ao reforçar que políticas digitais devem ser avaliadas por sua capacidade de promover inclusão, confiança e equidade, e não apenas por métricas de eficiência ou digitalização formal. Assim, o Gov.br é compreendido como política pública digital estratégica que reconfigura a arquitetura do Estado brasileiro e reposiciona a experiência do cidadão no centro da governança pública contemporânea.

## 2 Fundamentação teórica

### 2.1 Experiência do Usuário (UX)

A experiência do usuário (UX) é uma abordagem que considera a interação subjetiva, emocional e funcional do indivíduo com plataformas digitais, indo além da simples eficiência técnica. No contexto da gestão pública, a UX representa um critério fundamental para mensurar a eficácia dos serviços oferecidos online, pois envolve dimensões como facilidade de navegação, clareza na apresentação das informações e sentimentos gerados durante o uso da interface (Boni et al., 2021).

Segundo Carú e Cova (2020), a experiência de consumo, inclusive no setor público, deve ser compreendida como uma vivência que contempla apropriações simbólicas e emocionais. Assim, a interação do cidadão pode gerar confiança, acolhimento ou frustração, a depender de como a interface responde às suas expectativas (Boni et al., 2021).

A experiência do usuário, no contexto dos serviços públicos digitais, está intimamente relacionada à possibilidade construída para que suas necessidades sejam compreendidas e atendidas, o que resultará na geração de satisfação. Nessa perspectiva, o sentimento de satisfação, surge quando o cidadão compara o que esperava (antes) com o que de fato vivenciou no processo de interação com a plataforma (durante e depois), essa satisfação não apenas confirma uma experiência positiva, mas também influencia diretamente a continuidade de demandas e a intenção de reutilizar os serviços públicos online (Deng et al., 2010; Cheng, Xu e Pan, 2024).

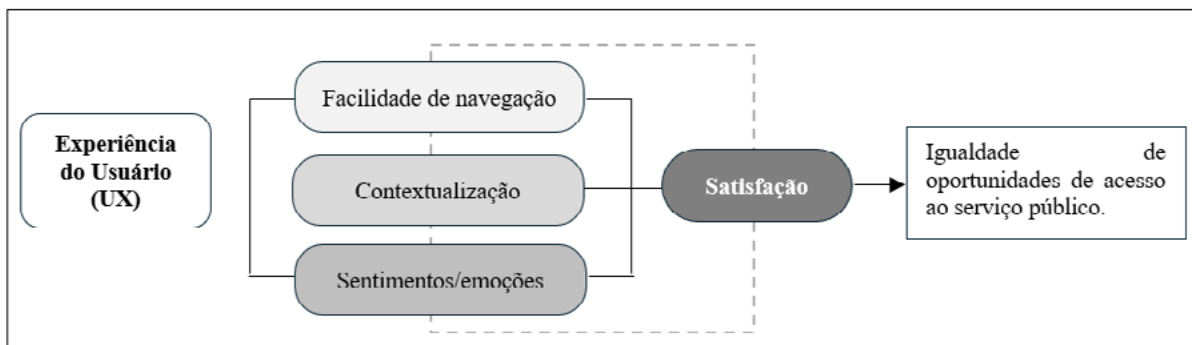
No presente estudo, as três dimensões analisadas, a) facilidade de navegação, b) contextualização e c) sentimentos/emoções, foram definidas com base na revisão sistemática realizada por Boni et al. (2021), que identificou esses elementos como essenciais para compreender a experiência do usuário em plataformas digitais de serviços públicos.

Os autores explicam cada uma de forma que, a dimensão facilidade de navegação diz respeito à intuitividade e rapidez com que o usuário encontra o serviço desejado, refletindo diretamente na eficiência da interação. A contextualização avalia se os serviços apresentados estão alinhados com as necessidades reais dos usuários, considerando seu perfil e demandas específicas. Já a dimensão dos sentimentos e emoções considera os aspectos subjetivos da experiência, observando se a interface promove sensações como confiança, acolhimento ou, inversamente, ansiedade e frustração.

Ao integrar essas três dimensões, o estudo busca compreender de forma abrangente a experiência do usuário, especialmente no que se refere à satisfação com os serviços públicos digitais. Essa abordagem permite identificar em que medida a igualdade de oportunidades de acesso está sendo efetivada por meio da percepção de satisfação dos usuários. A Figura (1), a seguir, ilustra essa proposta.



**Figura 1:** Dimensões da Experiência do Usuário de Serviços Públicos Digitais



**Fonte:** Autores da pesquisa, com base em Deng et al., (2010); Boni et al. (2021); Cheng et al. (2024).

## 2.2 Governança digital e inovação na gestão pública

A governança digital marca uma mudança de foco na administração pública: da eficiência operacional para a criação de valor público, por meio da transparência, participação cidadã e responsividade (Carvalho & Dantas, 2023). Baseada em processos colaborativos e no uso estratégico da tecnologia, ela fortalece os vínculos entre Estado e sociedade, oferecendo serviços mais acessíveis e personalizados.

Nesse cenário, inovar na gestão pública vai além da automação. Envolve incorporar a experiência do usuário (UX) e a coprodução como práticas centrais (Reck & Hübner, 2021). Soluções digitais que ignoram a perspectiva do cidadão tendem a reproduzir antigas falhas. No Brasil, apesar das desigualdades regionais, as políticas de governo aberto e inovação tecnológica têm avançado na integração e eficiência dos serviços digitais (Araújo & Fadel, 2024).

A efetividade dessas iniciativas, no entanto, depende não só da infraestrutura, mas da capacidade de projetar serviços centrados no cidadão, com interfaces claras, intuitivas e emocionalmente satisfatórias (Rodrigues & Franco, 2024). Por isso, a governança digital precisa ir além da usabilidade, incorporando princípios de inclusão, empatia e compreensão.

Nesse processo, destaca-se o papel dos gestores públicos na interpretação dos feedbacks dos usuários e na condução de ciclos contínuos de avaliação e melhoria. A literatura recente aponta a importância de metodologias participativas e escuta ativa, capazes de captar nuances da experiência digital (Nadal et al., 2024). A comunicabilidade, portanto, é essencial para inovar nos serviços públicos (Ebling, 2023).

Modelos avaliativos que integrem métricas de usabilidade, valor percebido e confiança são fundamentais para orientar decisões na gestão pública digital. Entretanto, tais modelos precisam ser testados e tensionados em contextos territoriais marcados por desigualdades estruturais, sob risco de produzirem diagnósticos excessivamente centrados em realidades metropolitanas. É nesse contexto que este estudo é inserido, ao analisar a experiência do usuário no portal Gov.br entre residentes do Agreste pernambucano.

A escolha dessa localidade não é circunstancial. O Agreste representa uma região intermediária entre os grandes centros urbanos e o interior mais ruralizado do Nordeste brasileiro, caracterizando-se por dinâmicas socioeconômicas híbridas, heterogeneidade de infraestrutura digital e forte presença de relações de proximidade entre cidadão e poder público local. Em contextos como esse, a digitalização de serviços federais assume papel estratégico: ela pode tanto reduzir barreiras territoriais históricas quanto produzir novas formas de exclusão, caso a experiência digital não seja acessível e intuitiva (Ebling, 2023).

A literatura da Administração Pública latino-americana destaca que desigualdades territoriais afetam diretamente a capacidade de implementação de políticas públicas (Grin & Abrucio, 2021; Oszlak, 2022). Regiões fora dos grandes centros administrativos enfrentam limitações de conectividade, letramento digital e suporte institucional, o que torna a experiência do usuário um indicador relevante da efetividade ou não da política pública digital (Silva, 2021).



Nos municípios pesquisados, a tradição de atendimento presencial contrasta com a mediação digital do governo federal por meio da plataforma analisada. A transição do contato direto para o acesso digital dos serviços, representa uma mudança significativa na vivência da cidadania, especialmente para indivíduos com baixo letramento digital (Nogueira Júnior et al., 2024). Avaliar a experiência do usuário nesse contexto permite compreender como a política pública digital é apropriada em territórios marcados por desigualdades históricas e por redes locais de sociabilidade. Realizar o estudo no Agreste pernambucano contribuiu para descentralizar a produção de conhecimento sobre governo digital no Brasil, ampliando o debate frente à América Latina, ao incorporar a dimensão territorial como variável explicativa da experiência do usuário e evidenciando a necessidade de políticas digitais sensíveis às heterogeneidades regionais.

Logo, a relevância da pesquisa reside não apenas na avaliação da usabilidade do Gov.br, mas na compreensão de como uma política pública digital federal se materializa na experiência concreta de cidadãos situados em territórios intermediários, como é o caso do agreste pernambucano onde inclusão digital, confiança institucional e igualdade de acesso assumem centralidade estratégica para o fortalecimento democrático.

Segundo Avelino, Pompeu e Fonseca (2021), iniciativas de governo aberto são cruciais para democratizar o acesso, mas ainda enfrentam limites estruturais e ausência de políticas centradas no usuário, o que afeta diretamente a satisfação. Superar esses desafios exige mais que tecnologia: requer uma cultura institucional que reconheça o cidadão como agente da transformação digital (Ebling, 2023). Portanto, um design centrado no usuário, com foco em clareza, navegação intuitiva e experiência emocional positiva, amplia a satisfação e estimula o uso contínuo dos serviços públicos digitais (Vieira & Gomes, 2022).

### 3. Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória, com delineamento de estudo de caso único, e seguiu a perspectiva interpretativista e de caráter teórico-empírico (Stake, 1995; 2008; Godoy, 2006), centrado nos serviços digitais do Gov.br, buscando compreender as percepções e interpretações dos usuários sobre sua experiência na plataforma (Creswell e Creswell, 2021).

A pesquisa qualitativa visa entender fenômenos sociais a partir da perspectiva dos participantes, valorizando interpretações, significados e contextos (Flick, 2009). Esse enfoque permite captar nuances das interações sociais e identificar padrões de significado nas experiências vivenciadas e relacionadas aos serviços digitais federais no Gov.br (Minayo, 2012). A pesquisa é de caráter exploratório, visto sua adequação ao problema investigado, sendo pouco conhecido e carente de estudos mais aprofundados, permitindo assim sua familiarização e uma análise contextualizada (Gil, 2017).

Como estudo de caso, enquanto estratégia metodológica, a pesquisa possibilitou investigar de forma detalhada e aprofundada uma unidade específica, neste caso, a experiência do usuário (UX) no Gov.br, permitindo compreender a satisfação gerada a partir dos fatores que influenciam a facilidade de navegação no site oficial do governo federal, a contextualização das informações e os sentimentos gerados pela interação com a plataforma, ocasionando ou não a inclusão e as oportunidades de acesso (Godoy, 2006; Godoi et al., 2017; Creswell e Creswell, 2021).

A escolha pelo estudo de caso justifica-se pela complexidade e singularidade do Gov.br, que reúne múltiplos serviços públicos digitais em um só ambiente, refletindo a transformação digital na gestão pública brasileira. Essa abordagem permitiu explorar em profundidade a experiência do usuário, considerando fatores técnicos, estéticos e funcionais que influenciam o acesso, a navegação, o engajamento, e o acesso.

Além disso, possibilitou integrar variáveis sociotécnicas que dificilmente seriam captadas em métodos quantitativos. O uso de diferentes fontes de evidência (triangulação) enriqueceu a análise, permitindo a compreensão da plataforma, das expectativas dos usuários e como eles se articulam na prática.



### 3.1 Participantes

Os sujeitos da pesquisa são moradores do Estado de Pernambuco, oriundos de diferentes municípios do Agreste e regiões adjacentes, selecionados com base no critério de já terem utilizado o portal Gov.br em pelo menos uma ocasião. A composição do corpus da pesquisa foi intencional, construído mediante convite em redes sociais e um formulário, onde foi descrito o perfil básico para ser participante, juntamente com a coleta dos contatos.

Buscou-se intencionalmente heterogeneidade sociodemográfica, contemplando diversidade etária, de gênero, renda e escolaridade, com o objetivo de ampliar o contraste analítico entre experiências digitais distintas. Foram excluídos a partir do chamado inicial, os sujeitos que nunca haviam utilizado a plataforma.

Nesse contexto, participaram indivíduos com idade entre 20 e 60 anos, distribuídos entre jovens adultos, adultos em idade economicamente ativa e participantes próximos à aposentadoria. A renda familiar variou entre dois salários-mínimos e acima de cinco salários-mínimos, permitindo observar como recursos econômicos influenciam condições de acesso e autonomia digital. Quanto à escolaridade, os participantes apresentaram níveis que variam do ensino médio completo ao ensino superior e pós-graduação, o que possibilitou analisar diferenças no letramento digital e na navegação pela plataforma.

Os respondentes compuseram três grupos focais heterogêneos, com seis participantes cada, totalizando dezoito sujeitos. A heterogeneidade foi adotada como estratégia metodológica para favorecer a saturação teórica e ampliar a diversidade de percepções sobre usabilidade, confiança e valor percebido da plataforma, de modo a garantir pluralidade de perfis em cada sessão.

O grupo focal, conforme Schroeder e Klerin (2009), consiste em uma entrevista qualitativa realizada com grupos de seis a dez pessoas, mediada por um moderador, permitindo que as interações e discussões entre os participantes enriqueçam os dados coletados.

**Figura 2:** Critérios para inserção dos sujeitos

<b>Critério</b>	<b>Descrição do corpus</b>
Número total	18 participantes
Técnica de coleta	3 grupos focais (6 participantes cada)
Faixa etária	20 a 60 anos
Gênero	Homens e mulheres
Renda familiar	Até 2 salários-mínimos e acima de 5 salários mínimos
Escolaridade	Ensino médio completo a pós-graduação
Experiência com Gov.br	Uso profissional e pessoal
Critério de inclusão	Ter utilizado ao menos um serviço digital da plataforma

**Fonte:** Autores da pesquisa.

### 3.2 Técnica de coleta de dados

Os dados foram coletados, no período de maio e junho de 2025, por meio de triangulação metodológica (Flick, 2013; Tuzzo e Braga, 2016), combinando duas técnicas principais: A) Entrevistas semiestruturadas, guiadas pelas categorias analíticas definidas a priori: facilidade de navegação, contextualização da informação e sentimentos/emoções, alinhadas aos objetivos e à problematização deste estudo. As perguntas seguirão uma lógica de categorização temática, com flexibilidade para aprofundar respostas relevantes.

B) Observação direta com protocolo verbal (think aloud) (Nielsen, 2000), conduzida simultaneamente às entrevistas com grupos focais. Essa técnica permite captar a experiência dos usuários em tempo real, observando suas interações com o portal Gov.br, bem como expressões, reações emocionais, linguagem espontânea e sugestões surgidas durante a navegação. A triangulação dessas abordagens fornecerá uma visão mais fidedigna e contextualizada



da experiência do usuário no portal. A seguir (figura 3), apresenta-se o roteiro da entrevista, que estrutura a coleta em torno das três dimensões centrais analisadas neste estudo.

**Figura 3:** Roteiro de entrevista semiestruturada

<b>I. Dimensão: Facilidade de Navegação (intuitividade e rapidez no acesso ao serviço no GOV.br)</b>
1. Quando você acessa o portal Gov.br, você costuma encontrar facilmente os serviços ou informações que procura? Pode dar um exemplo?
2. Descreva o caminho que você geralmente percorre para encontrar um serviço específico no portal. Ele é direto ou exige muitos cliques?
3. Você já se sentiu perdido(a) ou confuso(a) ao tentar navegar no Gov.br? Em que situação isso aconteceu?
4. Quão rápido você consegue concluir uma tarefa no Gov.br, como agendar um serviço ou emitir um documento digital?
5. O portal possui algum recurso (barra de busca, menus, filtros) que facilita ou dificulta a navegação? Quais são eles?
6. Em comparação com outros sites de serviços públicos (municipais ou estaduais), como você avalia a facilidade de navegação no Gov.br?
7. Existe algo no design ou na organização do Gov.br que, na sua opinião, poderia tornar a navegação mais intuitiva ou rápida?
8. Você costuma acessar o Gov.br pelo celular ou computador? Nota alguma diferença na navegação entre esses dispositivos?
<b>II. Dimensão: Contextualização (serviços baseados nas necessidades reais dos usuários).</b>
9. Os serviços apresentados no Gov.br atendem às suas necessidades reais como cidadão(ã)?
10. Você sente que o Gov.br “entende” o que você procura quando acessa, ou as informações parecem genéricas?
11. Em quais situações você mais acessa o Gov.br (ex.: Imposto de renda, Cursos, Renegociações financeiras, Matrículas, Assinatura Digital, INSS, Carteiras digitais ou outro)? O portal se adapta bem ao seu contexto de uso?
12. Já teve dificuldade em encontrar um serviço porque ele estava mal explicado ou era difícil de entender?
13. O portal oferece informações claras sobre quem pode usar cada serviço e quais documentos são necessários, considerando diferentes perfis de usuários?
14. Você já percebeu alguma tentativa de personalização no Gov.br, como sugestões de serviços relevantes para seu perfil?
15. A forma como os serviços são descritos no Gov.br faz sentido para o seu dia a dia e para suas demandas com o governo?
<b>III. Dimensão: Sentimentos/Emoções (confiança, acolhimento ou ansiedade)</b>
16. Como você se sente ao utilizar o Gov.br? Ele gera sensações positivas, negativas ou neutras?
17. Alguma emoção específica (frustração, satisfação, confiança) marcou sua experiência recente no portal? Pode relatar?
18. Você se sente acolhido(a) e respeitado(a) ao interagir com os serviços no Gov.br? Por quê?
19. Em algum momento, a interface do Gov.br (cores, ícones, layout) gerou ansiedade ou, ao contrário, sensação de tranquilidade?
20. Considerando sua experiência geral, você acha que o Gov.br contribui para uma sensação de proximidade ou distanciamento entre o cidadão e o Governo Federal?
21. Você consegue pontuar alguma melhoria para a plataforma Gov.br? Quais?

**Fonte:** Autores da pesquisa, com base em Deng et al., (2010); Boni et al. (2021); Cheng, Xu e Pan, (2024).



A entrevista (etapa a) e o protocolo verbal (*Think Aloud* – etapa b), serão aplicados de forma online, utilizando ferramentas de videoconferência que permitam o compartilhamento de tela e a gravação simultânea de áudio e vídeo, garantindo a captura das interações e verbalizações dos participantes em tempo real. Essa abordagem, alinhada às recomendações metodológicas contemporâneas para estudos de UX (Nielsen, 2000; Braun & Clarke, 2021), oferece flexibilidade logística e permite observar os participantes em seus ambientes naturais de uso, aumentando a autenticidade dos dados coletados.

A seguir, a figura (4), traz o roteiro da observação direta (*think aloud*) – Etapa b), que busca compreender como os usuários interagem com o site Gov.br, na busca de identificar pontos importantes ao estudo, como: percepções, dificuldades, emoções e sugestões durante a navegação em tempo real.

**Figura 4:** Roteiro de Observação Direta - Protocolo Verbal (Think Aloud)

<b>Roteiro de Observação Direta - Protocolo Verbal (Think Aloud)</b>
<b>Etapa 1 – Acolhimento e Instrução Inicial</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dar boas-vindas e explicar o objetivo: entender a experiência do usuário no Gov.br.</li> <li>2. Pedir que fale em voz alta tudo o que pensa e sente durante a navegação.</li> <li>3. Reforçar que não há respostas certas, apenas a vivência pessoal.</li> <li>4. Informar que pode interromper a qualquer momento.</li> <li>5. Solicitar que acesse a plataforma (notebook ou celular).</li> </ol>
<b>Etapa 2 – Realização de Tarefas</b>
<p><b>Pedir que realize entre 2 a 4 tarefas reais, como:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acessar a carteira digital de trânsito (CNH digital, CRLV digital).</li> <li>2. Emitir comprovante do Meu INSS.</li> <li>3. Consultar dados do CadÚnico ou benefícios sociais.</li> <li>4. Solicitar emissão de certidão negativa ou agendar algum tipo de serviço (como passaporte ou carteiras digitais de identidade).</li> </ol>
<b>Etapa 3 – Observar e anotar</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Postura corporal e gestos (ex.: inclinação para a tela, inquietação, relaxamento).</li> <li>2. Expressões faciais (confusão, satisfação, surpresa).</li> <li>3. Tom de voz (calmo, ansioso, frustrado).</li> <li>4. Linguagem espontânea (comentários positivos, reclamações, sugestões).</li> <li>5. Interação no grupo (se houver grupo focal): quem lidera, quem fica calado, reações coletivas.</li> <li>6. Reações emocionais específicas (positivas ou negativas).</li> <li>7. Comentários espontâneos sobre melhorias, dificuldades ou boas experiências.</li> </ol>
<b>Etapa 4 – Encerramento</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Deseja comentar algo a mais sobre a experiência?</li> <li>2. Houve frustração ou surpresa em algum momento?</li> <li>3. Agradecer a participação e registrar observações finais.</li> </ol>

**Fonte:** Autores da pesquisa, com base em Nielsen (2000).

As técnicas de coleta adotadas neste estudo, entrevistas semiestruturadas e observação direta, possibilitam uma análise centrada nas dimensões simbólicas e funcionais da experiência do usuário (UX), com foco na facilidade de navegação, contextualização das informações e emoções geradas pela interface investigada. Logo, o corpus será composto por relatos dos usuários (sujeitos deste estudo) que usam e não usam frequentemente a plataforma, e isto inclui os profissionais, e estudantes entrevistados.

A investigação se restringe à experiência direta dos usuários e à satisfação, visando avaliar a inclusão e a acessibilidade, excluindo temas mais amplos como design sistêmico, planejamento de políticas públicas e legislações



de governo eletrônico. Essa delimitação permite concentrar a análise nas percepções dos usuários com relação a sua satisfação em contato direto com os serviços digitais (Filgueiras et al., 2022; Melo, 2023; Araújo e Fadel, 2024).

### 3.3 Técnica de Análise das evidências

A análise das evidências foi conduzida por meio da análise de conteúdo categorial temática (Flick, 2013; Braun et al., 2022), com foco na identificação de núcleos de sentido presentes nos relatos dos participantes. As categorias de análise foram inicialmente orientadas e categorizadas à priori pelos temas da experiência do usuário: facilidade de navegação, contextualização e sentimentos/emoções (Boni et al., 2021).

Contudo, as categorias poderão ou não ser expandidas ou ajustadas conforme emergirem novos temas a partir dos dados coletados, garantindo a emergência de insights não previstos. Para auxiliar no processo de análise, foi utilizado o software Requalify.ai.

### 3.4 A Ética na pesquisa

A ética é fundamental em pesquisas com seres humanos, especialmente em estudos qualitativos que envolvem relatos subjetivos. Esta investigação, centrada na experiência do usuário no portal Gov.br, seguirá os princípios da Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde (Guerrero & Minayo, 2019), garantindo a proteção da privacidade e da dignidade dos participantes. Por não envolver procedimentos invasivos ou uso de imagem, a pesquisa dispensa submissão ao CEP.

Todos os participantes serão informados sobre os objetivos do estudo, terão sua identidade preservada por codinomes e participarão de forma voluntária, mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Tal postura assegura integridade, transparência e responsabilidade científica na condução da pesquisa.

## 4. Descrição e discussão dos resultados

Os resultados do estudo baseiam-se na análise de conteúdo temática e na observação direta (*think aloud*), com 72 páginas de transcrições e 3h50h minutos de áudio. Os três grupos focais totalizaram 18 participantes, divididos em três encontros online em datas e dias distintos. Recrutados via Instagram, por um convite dos autores, os participantes aceitaram participar da pesquisa por livre e espontânea vontade e assinaram o TCLE, com garantia de sigilo, sendo identificados como E1 a E18.

A amostra foi diversa quanto a gênero, profissão, escolaridade, cidade (Recife, Carpina, Caruaru, Camaragibe, Bezerros e Gravatá) e idade (24 a 45 anos). Entre os participantes estão: professores da rede pública e privada, estudantes de graduação e pós-graduação, servidores públicos em áreas técnicas e de gestão, profissionais do comércio e da indústria.

Essa diversidade possibilitou uma análise ampla e rica das percepções sobre a experiência do usuário (UX) nas três dimensões analisadas, em que alguns usam profissionalmente a plataforma em estudo e outros usam comumente o Gov.br. Esses aspectos são fundamentais para a compreensão dos resultados deste estudo, cujas análises estão a seguir nos subtópicos 4.1 (Análise de conteúdo categorial temática) e 4.2 (Observação direta Think Aloud).

### 4.1 Resultados da análise de conteúdo categorial temática

A análise da Categoria I abordou acesso, navegação, rapidez, *layout* e dispositivos no Gov.br. De modo geral, o acesso foi considerado fácil, principalmente após ajustes no nível da conta e na recuperação de senha, embora dificuldades iniciais com reconhecimento facial, atualização de dados e excesso de códigos tenham afetado usuários com menor familiaridade tecnológica. Como relataram E11: “Agora eu acho tranquilo, porque tive ajuda, mas no começo sozinha era complicado.”, E1: “Eu utilizo bastante o portal do meu INSS e consigo acessar facilmente.”, e E5: “No primeiro acesso tive muita dificuldade, principalmente para a assinatura digital que precisei migrar de conta.”

A navegação foi vista como intuitiva e superior a outros sistemas públicos, mas apontaram melhorias como uso de cores para destacar serviços e aumento do tamanho da fonte. Destacaram também a falta de explicações em



recursos como a prova de vida, o que confunde usuários menos experientes, que de acordo com Boni et al. (2021), isso compromete a eficácia dos serviços. E4 comentou: *“Acho o portal bastante intuitivo, mas peca na velocidade.”* e E9: *“A fonte é muito pequena, imagino para quem tem dificuldades visuais”*. E15 *“sinto dificuldade em encontrar o que busco, as vezes desisto e procuro em outros sites”*.

A rapidez variou conforme o serviço e a demanda do momento: serviços como CRLV foram rápidos, enquanto o INSS apresentou lentidão, mais ligada à infraestrutura dos órgãos parceiros do que ao próprio portal. E18 resumiu: *“No Detran é rápido, mas no INSS às vezes passo a manhã tentando.”* Nesse contexto, observa-se que a tentativa não contemplada pode levar à desistência da busca pelo serviço, como enfatizam Cheng, Xu e Pan (2024).

O layout foi elogiado pelo design limpo e pelo contraste de cores, mas sugeriram maior atenção à acessibilidade, com fontes maiores e ícones mais claros. Já sobre os dispositivos, o computador foi preferido para tarefas complexas pela melhor visualização e estabilidade, enquanto o celular foi considerado prático para consultas rápidas, mas limitado pelo excesso de aplicativos. Como disse E16: *“Prefiro usar no computador porque no celular precisaria de vários aplicativos e isso confunde.”* Corroborando com a ideia de Reck e Hubner (2021), quando defendem que a inovação vai além do digital e automatização.

Outros pontos destacados foram o impacto dos níveis de segurança no acesso, a dependência de sistemas externos e as dificuldades enfrentadas por usuários com baixa familiaridade digital, que frequentemente precisam recorrer a tutoriais externos ou apoio de terceiros. Esses achados reforçam a necessidade de melhorias na inclusão, no suporte ao usuário e na integração dos sistemas para que o Gov.br seja mais eficiente e acessível, a integração diz respeito a todos os temas analisados, que para ser plenamente satisfatória necessita ser percebida como eficaz (Silva, 2023).

A análise da Categoria II – Contextualização às necessidades reais dos cidadãos evidencia que, embora o portal Gov.br represente avanços em acesso remoto a serviços como CNH, CPF e imposto de renda, ainda apresenta limitações em áreas sensíveis como saúde e assistência emergencial. Como reconheceu E8: *“Consegui fazer de casa os serviços que antes eram só presenciais”*. Por outro lado, E6 apontou: *“No SUS, não tem um histórico básico como tipo sanguíneo, isso faz falta em emergências”*, reforçado por E3: *“O acesso ao SUS pelo GOV é muito ruim, muito complicado”*.

A clareza e personalização das informações foram percebidas como insuficientes. E15 comentou: *“O portal mostra de forma genérica os serviços disponíveis, poderia ser mais intuitivo”*, e E11 relatou: *“Procurei o Pró Patinhas e apareceram coisas nada a ver”*. Essa falta de direcionamento contraria o que Carvalho e Dantas (2023) apontam como essencial para a criação de valor público.

Entre os serviços mais acessados, destacam-se INSS, carteira de trabalho digital e concursos, mas a instabilidade da plataforma compromete a experiência. E1 afirmou: *“O sistema é muito instável, muitas vezes não funciona”*, e E8 complementou: *“Pelo aplicativo, muitas vezes não funciona”*, o que, segundo Cheng, Xu e Pan (2024), compromete a satisfação e continuidade do uso.

Dificuldades na localização e execução de tarefas também foram frequentes. E2 disse: *“Só consegui fazer a assinatura digital porque alguém me ajudou”*, e E9 relatou: *“Tive dificuldade para tornar a conta ouro e acessar o Lattes com a conta Gov.br”*. A baixa comunicabilidade e a complexidade do sistema prejudicam principalmente usuários com menos familiaridade digital, como observou E6: *“O excesso de etapas complica muito, principalmente para idosos e analfabetos”*. Esses achados reforçam os apontamentos de Araújo e Fadel (2024) sobre a necessidade de maior clareza na comunicação.

A ausência de personalização foi unanimemente destacada. E1 disse: *“Nunca percebi personalização, poderia ter algo baseado no histórico”*, e E10 completou: *“Seria interessante se tivesse”*. Para Ebling (2023), isso revela uma falha no letramento comunicacional da plataforma, que deveria tratar o usuário como protagonista.

Sobre a descrição dos serviços, os participantes reconheceram sua funcionalidade cotidiana, mas apontaram falhas específicas. E1 comentou: *“Faz sentido, são serviços do dia a dia”*, enquanto E9 ponderou: *“CNH funciona muito bem, mas o SUS deixa a desejar”*. E3 destacou a praticidade da carteira de trabalho digital: *“Você já consegue*



o extrato sem precisar ir ao INSS”. Tais lacunas, segundo Nadal, Pedroso e Oliveira (2024), só podem ser compreendidas por meio da escuta ativa do usuário — foco deste estudo.

Em síntese, os resultados apontam que, embora o Gov.br avance na digitalização dos serviços públicos, sua efetividade é limitada pela falta de personalização, clareza informacional e acessibilidade. A navegação exige comandos precisos e a ausência de recursos adaptados dificulta o acesso, especialmente para perfis menos familiarizados com o ambiente digital. Para que o Gov.br seja, de fato, uma ferramenta inclusiva e eficiente, são necessários aprimoramentos que considerem as reais necessidades dos cidadãos.

A Categoria III – sentimentos e emoções tiveram como foco as respostas subjetivas dos usuários à interface do Gov.br, destacando percepções de confiança, acolhimento e ansiedade (Boni et al., 2021; Carú & Cova, 2020), aspectos que influenciam diretamente a satisfação e a intenção de continuidade no uso (Deng et al., 2010).

A confiança foi o sentimento mais recorrente, embora frequentemente condicionado. E6 e E5 afirmaram sentir “confiança” e “segurança”, mas E3 ponderou: “*Nunca vai estar 100% seguro*”, refletindo preocupações com a proteção de dados. Isso confirma a visão de Cheng, Xu e Pan (2024) e Silva (2023), segundo a qual a confiança digital é construída gradualmente a partir da reputação, estabilidade e segurança percebida.

O acolhimento gerou percepções ambíguas. Enquanto E2 e E18 relataram: “*Sinto acolhimento, ele explica a validade da assinatura*”, E6 argumentou: “*Acolhimento é algo pessoal. O Gov.br tem que prestar o serviço, não criar vínculo emocional*”. A dualidade sugere que a empatia da interface e a clareza comunicacional são cruciais, especialmente para públicos com menor letramento digital (Carú & Cova, 2020).

A ansiedade foi recorrente entre usuários menos familiarizados. E8 e E15 relataram: “*Fica muito difícil. Às vezes a pessoa desiste. Isso gera ansiedade e preocupação*”. Em contraste, usuários experientes destacaram tranquilidade na navegação: “*Como uso no trabalho, já sei o caminho. Acho o visual tranquilo*”. Esses relatos estão alinhados com os princípios do design emocional, que valorizam a simplicidade para reduzir sobrecarga cognitiva (Nielsen, 2000; Boni et al., 2021).

Outro aspecto observado foi a proximidade simbólica com o Estado. A centralização de serviços no Gov.br foi vista como facilitadora, mas a obrigatoriedade do uso gerou desconforto. E12 e E13 criticaram: “*O cidadão é obrigado a usar a Central 135 ou o aplicativo. Se for na agência, mandam voltar e usar o Gov.*”. Essa crítica reforça o alerta de Reck e Hübner (2021) sobre a exclusão digital e o sentimento de abandono por parte de públicos vulneráveis.

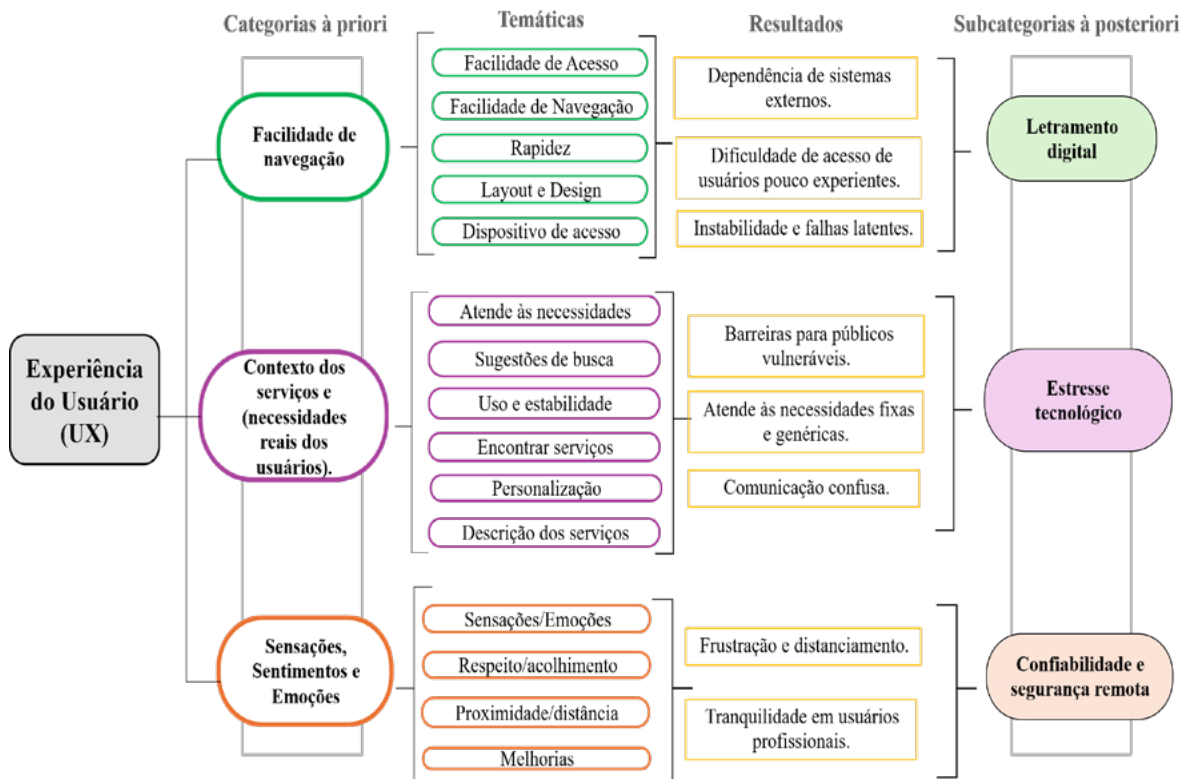
De forma geral, a dimensão revela uma experiência ambígua: usuários experientes associam a plataforma à praticidade e segurança, enquanto os menos habituados enfrentam frustração, ansiedade e distanciamento simbólico. As emoções despertadas impactam a percepção de valor público e a intenção de reutilização, destacando a importância de um design empático, claro e personalizado (Avelino, Pompeu & Fonseca, 2021; Deng et al., 2010).

A análise das três dimensões da UX (navegação, contextualização e sentimentos) confirma que, apesar da funcionalidade da plataforma, ainda existem barreiras de usabilidade, linguagem e inclusão. A satisfação não foi plenamente alcançada, indicando a necessidade de um governo digital mais acessível, sensível à diversidade dos usuários e atento às experiências emocionais. Portanto, os resultados obtidos a partir da análise das três categorias a priori, revelaram fragilidades importantes na experiência do usuário (UX) com o portal Gov.br, especialmente quando se considera a diversidade de perfis dos cidadãos.

As evidências empíricas apontam para fatores como dependência de sistemas externos, instabilidade da plataforma, comunicação confusa e dificuldade de acesso por usuários pouco experientes, os quais resultaram na identificação de subcategorias a posteriori altamente relevantes: letramento digital, estresse tecnológico e confiabilidade e segurança remota. A figura (5), a seguir, sintetiza visualmente os resultados, categorias, inferências e subcategorias identificadas nesta etapa:



**Figura 5:** Síntese dos resultados da análise de conteúdo categorial temática



**Fonte:** Autores da pesquisa – Baseados em Deng et al., (2010); Boni et al. (2021); Cheng, Xu e Pan, (2024).

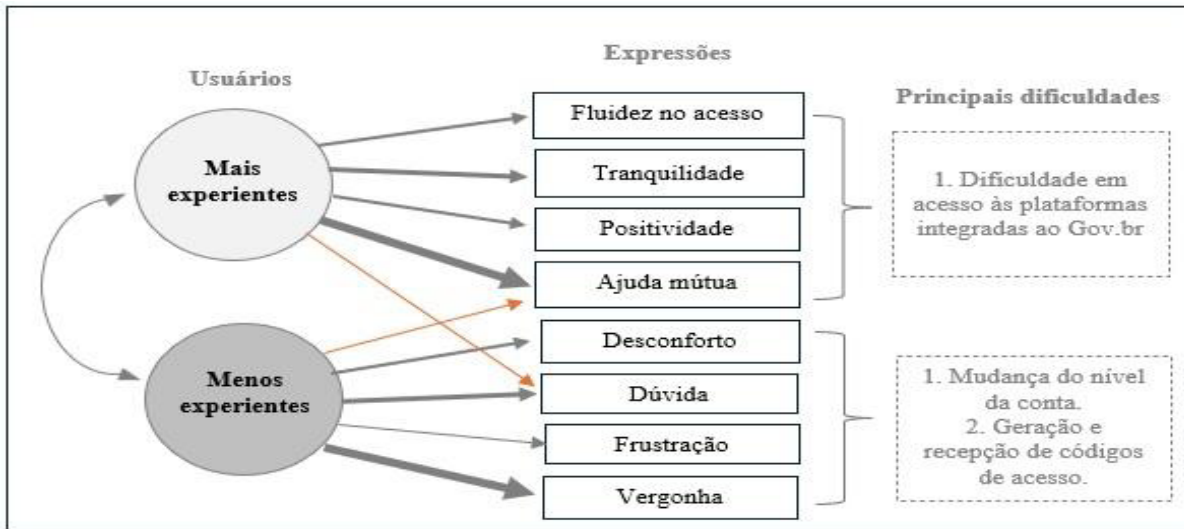
Tais achados aprofundam a compreensão da experiência do usuário (UX) ao evidenciar que as barreiras não são apenas técnicas, mas também cognitivas, emocionais e estruturais, comprometendo a satisfação. Logo, a emergência dessas subcategorias amplia o olhar sobre a usabilidade em ambientes digitais públicos, reforçando a importância de desenhar interfaces acessíveis, inclusivas, personalizadas e humanizadas para o exercício da cidadania digital (Carvalho e Dantas, 2023; Araújo e Fadel, 2024).

#### 4.2 Resultados da observação direta (Think Aloud)

A segunda etapa da análise, com a técnica *think aloud*, registrou 40 minutos de navegação no portal Gov.br e revelou percepções em tempo real sobre a experiência do usuário. Enquanto participantes mais experientes demonstraram fluidez (Boni et al., 2021), os menos familiarizados enfrentaram dificuldades recorrentes em autenticação, recuperação de senha e compreensão das etapas, reflexo da baixa comunicabilidade do sistema (Ebling, 2023). Pontos imprescindíveis desta análise são mais bem compreendidos a partir da figura (6) a seguir:



Figura 6: Resultados da observação direta (Think Aloud)



Fonte: Autores da pesquisa.

Portanto, a figura (6) ilustra usuários mais e menos experientes em dois círculos, com setas apontando para suas expressões. A espessura das setas representa a intensidade das reações: quanto mais espessas, mais evidentes. As setas laranjas indicam que até usuários experientes tiveram dúvidas e buscaram ajuda entre si. Já as caixas pontilhadas reúnem as principais dificuldades relatadas, sendo que os tracejados sugerem que essas percepções podem mudar com o uso contínuo do portal.

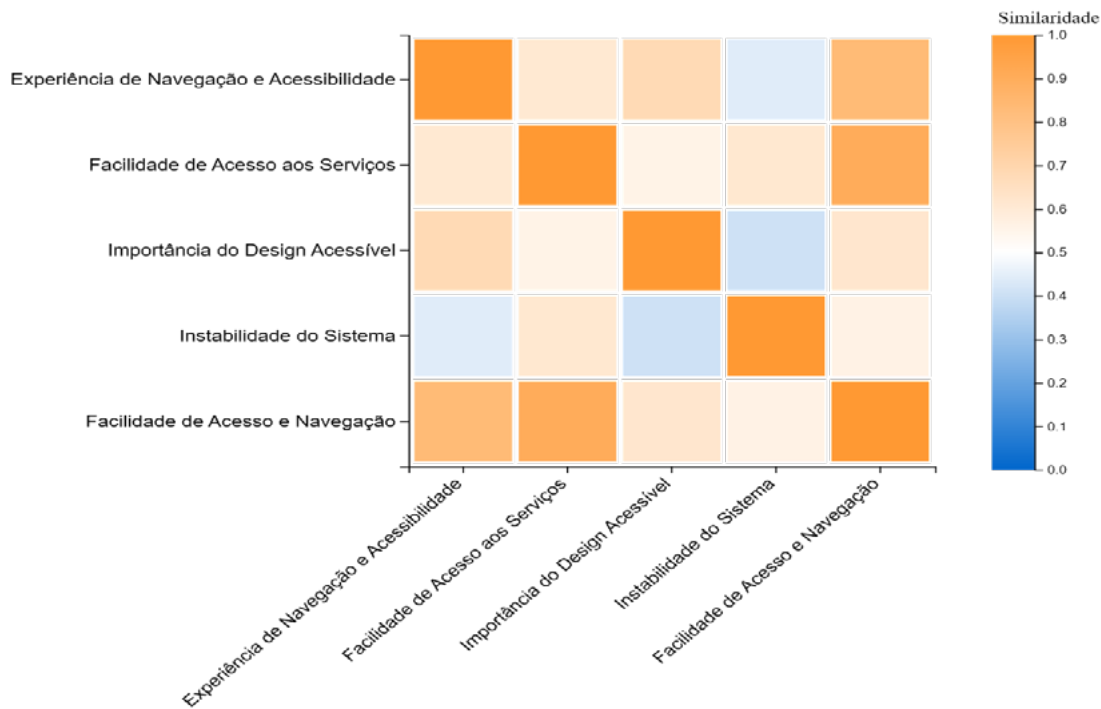
Contextualizando os achados, foram observadas expressões de frustração e insegurança, inclusive entre usuários habituados, especialmente em tarefas burocráticas e repetitivas, como atualização de conta e acesso ao INSS ou Conecte SUS (Rodrigues & Franco, 2024). A linguagem espontânea dos usuários pesquisados, destacou a falta de clareza da plataforma, a personalização insuficiente e autonomia falha, reforçando a insatisfação já apontada nas entrevistas. Apesar de reconhecerem a relevância da plataforma, os participantes defendem melhorias urgentes para torná-la mais acessível, intuitiva e inclusiva.

A matriz de similaridade apresentada a seguir (figura 7), sintetiza os resultados das análises de conteúdo e think aloud, integrando evidências qualitativas e observacionais em uma representação quantitativa das inter-relações entre construtos como Experiência de Navegação Acessível, Facilidade de Acesso aos Serviços, Importância do Design Acessível, Instabilidade do Sistema e Facilidade de Acesso e Navegação, revelando clusters de usabilidade positiva (correlações 0,7-0,9) contrastados por barreiras técnicas isoladas (0,1-0,4).

Sua importância neste artigo reside na validação triangulada e da validade convergente e discriminante dos construtos, permitindo o refinamento de fatores latentes para modelos mais eficientes e menos redundantes, como por exemplo o direcionamento de intervenções prioritárias na plataforma gov.br, como a estabilização técnica e a contribuição para *people analytics* em serviços públicos digitais, alinhando achados empíricos a práticas de inclusão e ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura.



**Figura 7:** Matriz de similaridade



**Fonte:** Requalify.ai (2025).

A matriz de similaridade analisada revelou fortes inter-relações entre os construtos da experiência do usuário na plataforma gov.br, derivados de uma análise fatorial que confirma a validade convergente e discriminante dos construtos. A “Experiência de Navegação Acessível (ENA)” e a “Facilidade de Acesso e Navegação (FAN)” apresentaram a correlação mais elevada (0,8-0,9), indicando que os usuários percebem esses aspectos como praticamente indistintos, formando um cluster central de usabilidade intuitiva e inclusiva.

A “Facilidade de Acesso aos Serviços (FAS)” reforçou essa associação, com similaridades de 0,9 com ENA e 0,7 com FAN, sugerindo que o acesso ágil a serviços públicos é intrinsecamente ligado à fluidez navegacional geral. Já a “Importância do Design Acessível (IDA)” exibe correlações moderadas (0,5-0,7) com esse grupo positivo, posicionando-se como um elemento de suporte perceptível, onde o valor atribuído a padrões como WCAG apoia, mas não domina, a experiência prática vivenciada.

Em contraste, a “Instabilidade do Sistema (IS)” destacou-se com baixas correlações (0,1-0,4) em relação aos demais, validando-a como uma dimensão negativa isolada, representativa de falhas técnicas que geram insatisfação independente das qualidades de usabilidade. Essa estrutura dicotômica, com um cluster robusto de acessibilidade positiva e uma barreira técnica distinta, ilustra a experiência do usuário na plataforma gov.br, neste estudo, como predominantemente moldada por navegação fluida e inclusiva, mas ainda vulnerável a interrupções técnicas e insatisfações com interferências que rompem a continuidade do serviço.

No contexto da plataforma gov.br, esses padrões sugerem que melhorias em design acessível e otimização de acesso elevam significativamente a percepção geral de UX, enquanto a instabilidade atua como um gargalo isolado, alinhando-se a estudos sobre serviços digitais públicos no Brasil que enfatizam a necessidade de infraestrutura resiliente para inclusão digital.[matriz-similaridade.jpg](#)

A importância dessa matriz para a melhoria e ajustes reside precisamente em sua capacidade de identificar os menores índices de satisfação percebidos pelos usuários, como a instabilidade do sistema (IS), que, apesar de isola-



da, impacta diretamente a retenção e confiança na plataforma.

Ao priorizar intervenções cirúrgicas nessas áreas de baixa correlação positiva, como upgrades em estabilidade e monitoramento proativo, os gestores e desenvolvedores podem elevar os scores gerais de UX sem dispersar esforços nos clusters já consolidados de usabilidade acessível, promovendo assim ajustes mais eficientes que alinhem a gov.br aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 9) e às práticas de *people analytics* em RH público, resultando em maior adesão cidadã e eficiência operacional.

### Considerações finais e recomendações

A análise revelou que, embora o Gov.br represente um avanço na digitalização dos serviços públicos, ainda persiste um descompasso entre a proposta de universalização do acesso e a experiência prática do usuário. Enquanto usuários experientes relatam fluidez, os menos familiarizados enfrentam dificuldades recorrentes, especialmente na autenticação, na linguagem técnica e na navegação.

A plataforma mostra-se eficaz para serviços rotineiros, como CNH e CPF, mas falha em áreas sensíveis, como saúde e assistência emergencial. A ausência de personalização, acessibilidade limitada e a dependência de sistemas externos (como INSS e Conecte SUS) comprometem a eficiência e a confiança no uso. A falta de recursos assistivos internos leva usuários a recorrerem a tutoriais informais, evidenciando a necessidade de design mais inclusivo e empático.

Esses resultados reforçam que a inovação digital na gestão pública ainda não incorpora plenamente as reais necessidades dos cidadãos, logo a satisfação destes não é plenamente atendida, comprometendo a inclusão e igualdade de oportunidades de acesso. Nessa perspectiva, se torna urgente uma abordagem centrada no usuário e nas suas reais necessidades, levando os pontos de dificuldades a serem realinhados e direcionados, com foco em inclusão, clareza e equidade. Esses aspectos evidenciam uma experiência do usuário não satisfatória, e impacta diretamente a confiança no governo digital e a adesão aos serviços públicos online.

Percebeu-se a importância e a atualidade deste estudo, mediante os resultados analisados de um fenômeno cada vez mais em ascensão, um alinhamento da pesquisa às prerrogativas da Agenda 2030 e seus ODS (Objetivos de desenvolvimento sustentáveis), como o fortalecimento institucional (ODS 16), a redução das desigualdades (ODS 10), a ampliação da infraestrutura tecnológica (ODS 9) e a promoção de parcerias para o desenvolvimento (ODS 17), destacando a relevância ética e social do tema.

Como recomendações gerenciais ao Gov.br, o estudo sugere: (1) simplificar o login; (2) personalizar a navegação; (3) usar linguagem clara e visual didático; (4) melhorar a integração com sistemas externos; (5) ampliar a acessibilidade; (6) oferecer tutoriais explicativos; (7) consolidar funcionalidades em um único app; (8) dirimir conflitos dos públicos mais vulneráveis (pouco letramento digital); (9) criar uma seção de ajuda passo a passo; e (10) testar periodicamente a plataforma com diferentes perfis de usuários.

Para pesquisas futuras, sugere-se investigar a experiência de públicos vulneráveis, explorar os efeitos emocionais da interação com serviços digitais e adotar abordagens participativas e comparativas. Estudos quantitativos também são recomendados para mensurar usabilidade, confiança e satisfação, fornecendo subsídios para temas que não participaram deste estudo, como: políticas públicas mais responsivas e inclusivas; design e programação.

Este estudo apresentou uma contribuição significativa para a discussão da Administração Pública Digital Moderna (ADMP) na América Latina, ao evidenciar, por meio das análises realizadas, os gargalos estruturais na experiência do usuário em plataformas como o Gov.br. Aspectos como instabilidade técnica e acessibilidade limitada, ainda perpetuam desigualdades digitais em uma região marcada por fragmentação institucional e ainda com baixo letramento digital, apesar das melhorias implantadas tanto mediante tecnologias de governo aberto, quanto de investimentos em educação tecnológica.

Ao alinhar evidências empíricas reais do nordeste brasileiro comparando-as às prerrogativas da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e OEA (Organização dos Estados Americanos), este estudo mobiliza a necessidade de políticas centradas na diversidade



de perfis de cidadãos não só no Brasil, mas em toda América Latina, promovendo integração e melhorias reais de sistemas semelhantes ao gov.br.

Assim, com design inclusivo e infraestrutura resiliente, o que não apenas eleva a eficiência dos serviços públicos, mas também fortalece a confiança governamental e avança os ODS 9, 10 e 16, sugerindo-se retomar essa contribuição em debates regionais para adoção de modelos replicáveis de GovTech inclusiva, para uma efetiva satisfação do usuário, visto é para isto que estas plataformas existem.

## Referências

- Amaral, V. G. B. (2024). *UX Design centrado no cidadão: design da experiência do usuário para governo digital na Ibero-América*. Editora Dialética.
- Araujo, L. S., & Fadel, L. M. (2024). A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL FOCADA NA EXPERIÊNCIA DO USUÁRIO: um estudo de caso do portal unificado Gov. br. *PPG Design Caderno Científico*. Disponível em: DOI: <https://doi.org/10.29327/5457226.1-352>
- Avelino, D. P. D., Pompeu, J. C. B., & Fonseca, I. F. D. (2021). Democracia digital: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br>
- Boni, C. R., Silva, C. R. da, Medina, C., Pires, M. P., Paschoarelli, L. C., & Zitkus, E. (2021). Análise da Experiência dos Usuários da plataforma virtual Balcão de Oportunidades Birigui. *Projetica*, 12(1), 195–219. <https://doi.org/10.5433/2236-2207.2021v12n1p195>
- Braun, V., Clarke, V., & Hayfield, N. (2022). 'A starting point for your journey, not a map': Nikki Hayfield in conversation with Virginia Braun and Victoria Clarke about thematic analysis. *Qualitative research in psychology*, 19(2), 424-445.
- Braun, V., & Clarke, V. (2021). *Análise temática: Um guia prático*. Sage Publications.
- Bresser-Pereira, L. C.. (2010). Democracia, estado social e reforma gerencial. *Revista De Administração De Empresas*, 50(1), 112–116. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902010000100009>
- Carvalho, J. R. M. de, & Dantas, S. N. M. (2023). Índice de Governança Eletrônica: Um Estudo com Municípios do Estado da Paraíba/Electronic Governance Index: A Study with Municipalities in the State of Paraíba. *Revista FSA (Centro Universitário Santo Agostinho)*, 20(10), 41-59. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/33966>
- Carú, A., & Cova, B. (2020). Experiencing consumption: Appropriating and marketing experiences. In *Marketing Management* (pp. 139-152). Routledge.
- Cheng, L., Xu, J., & Pan, Y. (2024). Investigating User Experience of VR Art Exhibitions: The Impact of Immersion, Satisfaction, and Expectation Confirmation. *Informatics*, 11(2), 30. <https://doi.org/10.3390/informatics11020030>
- Cordeiro, R., Ferreira, D., Oliveira, R., Marques, F., & Fonseca, F. (2024). Experiência do Usuário na implantação de políticas públicas emergenciais desenvolvidas pela Dataprev: Relato de experiência no Auxílio Reconstrução do Governo Federal. In *Anais Estendidos do XXIII Simpósio Brasileiro sobre Fatores Humanos em Sistemas Computacionais*, (pp. 28-32). Porto Alegre: SBC. [https://doi.org/10.5753/ihc\\_estendido.2024.243982](https://doi.org/10.5753/ihc_estendido.2024.243982).
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2021). *Projeto de pesquisa-: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Penso Editora.
- Deng, L., Turner, D. E., Gehling, R., & Prince, B. (2010). User experience, satisfaction, and continual usage intention of IT. *European Journal of Information Systems*, 19(1), 60–75. <https://doi.org/10.1057/ejis.2009.50>
- Ebling, M. (2023). Serviços públicos digitais: guiados pelo usuário ou pela burocracia?. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7619>
- Filgueiras, F., de Moura Palotti, P. L., & do Nascimento, M. I. B. (2022). *Policy Design e Uso de Evidências: O Caso da Plataforma Gov. Br1*, 2.
- Godoy, A. S. (1995). Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de empresas*, 35, 20-29.



- Godoy, A. S. (2006). Estudo de caso qualitativo. In C. K. Godoi, R. Bandeira-de-Mello, & A. B. Silva (Orgs.), *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais* (pp. 80-89). Saraiva.
- Godoi, C. K., Blikstein, I., Bandeira-De-Mello, R., DA SILVA, A. B., de Almeida Cunha, C. J. C., Godoy, A. S., ... & Oliveira, M. (2017). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais*. Saraiva Educação SA.
- Guerriero, I. C. Z., & Minayo, M. C. (2019). A aprovação da Resolução CNS nº 510/2016 é um avanço para a ciência brasileira. *Saúde e Sociedade*, 28, 299-310. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902019190232>.
- Melo, D. N. A. D. (2023). UX. br: um modelo de maturidade de experiência de usuário para aplicações governamentais. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/74790>
- Minayo, M. C. D. S. (2012). Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & saúde coletiva*, 17, 621-626. <https://www.scielo.org/pdf/csc/2012.v17n3/621-626/pt>
- Nadal, F., Pedroso, B., & de Oliveira, E. (2024). Revisão sistemática de literatura: modelos e ferramentas de avaliação de satisfação de serviços públicos a partir da experiência do usuário. *Revista De Gestão E Secretariado*, 15(1), 547-566.
- Nielsen, J. (2000). NN/g - Nielsen Norman Group. Why You Only Need to Test with 5 Users. Retirado em 15 de fevereiro de 2015, de <http://www.nngroup.com/articles/why-you-only-need-to-test-with-5-users/>
- Nogueira Júnior, D. A., Valle, V. C. L. L., & Benelli, A. C. (2024). Direitos dos usuários de serviços públicos no ambiente do governo eletrônico e da administração pública digital. *Revista De Direito Administrativo*, 283(1), 93-130. <https://doi.org/10.12660/rda.v283.2024.90691>
- Oszlak, O. (2022). Tendências da reforma da gestão pública na América Latina. *Revista Internacional de Administração Pública*, 45 (4), 308-318. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2008962>
- Pereira, C. E., Morais, C., & Serrano, P. H. S. M. (2024). Avaliações de usuários do aplicativo” gov. br” como base para análise de usabilidade. *Brazilian Journal of Information Science*, (18), 37.
- Reck, J. R., & Hübner, B. H. (2021). A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DO ESTADO: DIGITALIZAÇÃO DO GOVERNO E DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL. *Revista Eletrônica Direito E Política*, 16(3), 1075-1096. <https://doi.org/10.14210/rdp.v16n3.p1075-1096>
- Rodrigues, C. dos S., & Franco, D. H. (2024). Gerenciamento das comunicações do projeto: relação governo-cidadão na reestruturação do website de uma prefeitura. *Práticas De Administração Pública*, 8, e86287. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2526629286287>
- Schröder, C. da S., & Klerin, L. R.. (2009). On-line focus group: uma possibilidade para a pesquisa qualitativa em administração. *Cadernos EBAPE.BR*, 7(2), 332-348. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512009000200010>
- Souza, P. R. R. de, Curi, M. A., & Nuintin, A. A. (2019). Práticas de Governo Eletrônico nos Municípios: Um Estudo da Mesorregião do Sul e Sudoeste do Estado de Minas Gerais. *REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade*, 9(1), 63-72. <https://doi.org/10.18696/reunir.v9i1.898>
- Silva, M. D. G. S. D. (2023). Análise da experiência do usuário com os portais de transparência da câmara municipal e prefeituras de Mamanguape e Rio Tinto PB. *Trabalho de conclusão de curso*. Disponível em: [https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/29994/1/MariadaGuiaSalesdaSilva\\_TCC.pdf](https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/29994/1/MariadaGuiaSalesdaSilva_TCC.pdf)
- Stake, R. E. (2008). Qualitative case studies. In N. K. Denzin, & Lincoln, Y. S. (Eds.), *Strategies of qualitative inquiry* (pp. 119-149). Los Angeles: Sage.
- Silva, A. R. C. (2021). Políticas de fomento a aglomerações territoriais de empresas de tecnologia de informação e comunicação (TIC) como instrumento de desenvolvimento regional.
- Tuzzo, S. A., & Braga, C. F. (2016). O processo de triangulação da pesquisa qualitativa: o metafenômeno como gênese. *Revista Pesquisa Qualitativa*, 4(5), 140-158. Recuperado de <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/38>
- Vieira Santos, A., & Gomes Fonseca, P. (2022). TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA. *Revista Formadores*, 15(1). <https://doi.org/10.25194/rf.v15i1.1535>

# **ENTRE A URGÊNCIA E A PERMANÊNCIA: A CONSOLIDAÇÃO PÓS- PANDEMIA DOS SERVIÇOS REMOTOS NAS BIBLIOTECAS DA UFRR**

---

*Keyla Rebouças Soares<sup>1</sup>, Bruno Stramandinoli Moreno<sup>2</sup>*

---

1 Universidade Federal de Roraima. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3685585723505798>.

2 Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4302553112627274>.



## 1. Introdução

A pandemia de COVID-19, declarada em março de 2020 no Brasil, impôs desafios sem precedentes a todos os setores da sociedade, incluindo a educação e, por extensão, as bibliotecas universitárias. Com o isolamento social e o fechamento de instituições, unidades como as Bibliotecas da Universidade Federal de Roraima (UFRR) precisaram se adaptar rapidamente, migrando uma série de serviços para o formato remoto. Conforme destacam Graciosa e Santos (2023), o distanciamento social foi uma das principais medidas adotadas, impactando diretamente a forma de trabalho e a prestação de serviços. Nesse cenário, Furtado e Moraes (2022) ressaltam que gestores dessas unidades tiveram de desenvolver estratégias para manter o acesso à informação, redefinindo regras, adaptando produtos e serviços e, muitas vezes, reinventando processos tradicionalmente presenciais.

Com o avanço da vacinação e a melhora nos indicadores epidemiológicos, vieram a flexibilização das medidas de segurança e, conseqüentemente, a retomada gradual das atividades presenciais. Nas Bibliotecas da UFRR, esse processo ocorreu após a publicação da Resolução CEPE/UFRR nº 056, que regulamentou o retorno às atividades presenciais. No entanto, mesmo após a reabertura das bibliotecas para o público, alguns serviços continuaram a ser oferecidos remotamente, o que levantou questões sobre a receptividade da equipe em relação a essa mudança, agora encarada como definitiva. Nesse contexto, a presente pesquisa busca analisar o nível de aceitação dos servidores efetivos e terceirizados das Bibliotecas da UFRR quanto à adoção permanente de alguns desses serviços, além de identificar quais setores mantiveram suas atividades no formato remoto.

A pandemia de COVID-19 impulsionou, de forma acelerada, a adoção de serviços remotos em bibliotecas, desafiando-as a modificar práticas predominantemente presenciais e a garantir o acesso à informação à sua comunidade, mesmo com o distanciamento imposto pelas restrições sociais. Esse cenário evidenciou a necessidade de reconfigurar rotinas de trabalho, repensar a organização dos serviços e avaliar o impacto dessas mudanças sobre a equipe responsável pela operação das bibliotecas. Nesse sentido, a pesquisa se insere no campo da gestão de serviços em bibliotecas universitárias, ao investigar como a equipe das Bibliotecas da UFRR percebe e se adapta à incorporação definitiva dos serviços remotos às atividades rotineiras do setor.

No plano metodológico da pesquisa, utilizou-se a aplicação de um questionário online, por meio do qual obteve-se uma amostra de 16 participantes, composta por servidores que vivenciaram todo o processo de restrições e retomada. Recorreu-se, ainda, à análise documental de portarias e resoluções institucionais que nortearam as ações da instituição durante a pandemia. Essa combinação de abordagens permitiu compreender não apenas a percepção da equipe sobre a continuidade dos serviços remotos, mas também o contexto normativo que orientou as decisões institucionais.

Os resultados demonstram uma receptividade positiva da equipe frente à adoção de serviços remotos, com destaque para a otimização do tempo e a maior conveniência proporcionada aos usuários. Contudo, observou-se uma divisão de opiniões quanto à preferência pelo atendimento remoto, evidenciando a necessidade de equilibrar as modalidades de atendimento presencial e remoto. Conclui-se que a pandemia acelerou a adoção de serviços remotos nas Bibliotecas da UFRR e que há uma receptividade positiva da equipe em relação à sua continuidade, impulsionando, assim, a construção de um modelo híbrido de atendimento que integra serviços presenciais e remotos de forma eficiente e inovadora. A mudança na forma de realização dos serviços, evidenciada pela análise dos dados obtidos na pesquisa, mostra que o trabalho remoto se consolidou como um legado no pós-pandemia, reconfigurando o modo de operação das bibliotecas universitárias.

A pandemia de COVID-19 acelerou a transformação dos serviços públicos, incluindo as bibliotecas universitárias, evidenciando a necessidade de integração entre inovação tecnológica e eficiência administrativa. O caso das Bibliotecas da UFRR destaca como a adoção de serviços remotos, inicialmente emergencial, tornou-se uma estratégia duradoura para ampliar o acesso à informação e reconfigurar práticas organizacionais. Essa experiência reflete desafios globais da Administração Pública na América Latina, especialmente em contextos marcados por desigualdades, e oferece subsídios para gestores ampliarem a inclusão e adaptarem políticas a novas realidades.



O presente artigo fortalece a reflexão teórica e prática sobre a Administração Pública na América Latina ao trazer elementos sobre a gestão de mudanças, a reorganização de rotinas de trabalho e a construção de modelos híbridos de atendimento em organizações públicas. Ao integrar a experiência das bibliotecas da UFRR a esse debate, o artigo oferece subsídios para a gestão de serviços públicos de informação, reforçando a importância de considerar a percepção dos servidores e a adequação das políticas institucionais às novas realidades de trabalho.

## 2. Referencial teórico

### 2.1 Breve histórico da COVID-19

A COVID-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2, emergiu em Wuhan, na província chinesa de Hubei, no final de 2019. A rápida disseminação da doença levou a Organização Mundial da Saúde (OMS) a declarar uma emergência de saúde pública em janeiro de 2020 e, posteriormente, uma pandemia em 11 de março do mesmo ano (Gomes, 2023). No Brasil, o primeiro caso foi confirmado em 25 de fevereiro de 2020, em São Paulo, envolvendo um paciente que havia retornado da Lombardia, Itália, região fortemente afetada na época (Aquino et al., 2020).

A pandemia trouxe desafios sem precedentes, exigindo medidas drásticas para conter a propagação do vírus. No Brasil, a Portaria nº 454, de 20 de março de 2020, reconheceu a transmissão comunitária do vírus e estabeleceu diretrizes para o enfrentamento da crise, incluindo o isolamento social. Essa medida, embora essencial para reduzir a disseminação do vírus, impactou profundamente a sociedade, afetando setores como educação, economia e serviços públicos.

### 2.2 Bibliotecas universitárias e a pandemia

As bibliotecas universitárias, como espaços essenciais para o acesso ao conhecimento, enfrentaram desafios significativos durante a pandemia. Com a suspensão das atividades presenciais nas universidades federais brasileiras, as bibliotecas tiveram que se adaptar rapidamente para continuar oferecendo serviços de forma remota (Paula, Silva & Woida, 2020). Antes da pandemia, as atividades dessas instituições eram predominantemente presenciais, tanto no atendimento ao público quanto nas operações internas (Galdino & Souza, 2021).

O Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB) emitiu uma nota técnica com orientações para as bibliotecas durante a pandemia, recomendando a elaboração de manuais de procedimentos, a adoção de medidas de distanciamento social e a priorização de serviços online (CFB, 2020). Essas diretrizes destacaram a importância de manter a continuidade dos serviços, mesmo diante das restrições impostas pelo cenário epidemiológico.

As bibliotecas universitárias desempenham um papel vital no apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, sendo fundamentais para a comunidade acadêmica. Durante a pandemia, a impossibilidade de atendimentos presenciais representou um desafio, mas também uma oportunidade para a inovação e a transformação digital (Furtado & Moraes, 2022).

### 2.3 Inovação e transformação digital: o desafio da continuidade dos serviços remotos no âmbito das bibliotecas universitárias

A pandemia acelerou a adoção de tecnologias digitais nas bibliotecas universitárias, impulsionando a oferta de serviços remotos. Plataformas digitais foram utilizadas para disponibilizar conteúdos e serviços online, permitindo que os usuários acessassem informações sem sair de casa (Anjos, 2020). Essa transformação expandiu o alcance das bibliotecas, democratizando o acesso à informação e garantindo a continuidade das atividades acadêmicas.

A virtualização dos serviços bibliotecários representou um avanço significativo, mas também gerou debates sobre sua eficácia. Enquanto alguns autores, como Paula et al. (2020), enxergam a virtualização como uma oportunidade para democratizar o acesso à informação, outros, como Franklin e Duran (2021), argumentam que a simples transposição de serviços presenciais para o ambiente virtual não é suficiente. Para esses autores, a pandemia evidenciou a necessidade de repensar o papel das bibliotecas e buscar soluções criativas que assegurem o acesso ao conhecimento em qualquer circunstância.



A inovação na biblioteconomia envolve a customização de produtos e serviços, alinhando-os às necessidades informacionais dos usuários (Stivanin & Borges, 2022). A pandemia destacou a importância da adaptação e da criatividade, mostrando que as bibliotecas podem encontrar novas maneiras de fomentar a ciência, a pesquisa e a cultura através de atividades remotas e online (Cultri, Bazilio & Gomes, 2020).

A pandemia exigiu que os profissionais bibliotecários adotassem uma postura proativa e criativa, buscando soluções inovadoras para manter o acesso à informação e aos serviços (Furtado & Moraes, 2022). A adaptação de serviços existentes para o ambiente online permitiu que as bibliotecas continuassem atendendo às demandas da comunidade acadêmica, mesmo à distância (Silvestre & Cunha, 2022).

A receptividade dos servidores em relação à continuidade dos serviços remotos é um aspecto fundamental para o sucesso dessa modalidade. Segundo Pimenta (2006), a receptividade é um estado psicológico que influencia atitudes e comportamentos. Quando os indivíduos se sentem ameaçados por mudanças, a receptividade tende a diminuir, o que pode limitar o aprendizado e o crescimento profissional.

A aceitação genuína dos servidores em relação aos serviços remotos envolve a disposição para aprender novas tecnologias, a criatividade para desenvolver soluções inovadoras e o engajamento na criação de um ambiente virtual inclusivo (Franklin & Duran, 2021). A participação ativa dos servidores é fundamental para a construção de um novo cenário, no qual as bibliotecas possam explorar as possibilidades de interação e personalização que a tecnologia oferece (Paula et al., 2020).

### **3. As bibliotecas da UFRR: contexto histórico e papel institucional**

As bibliotecas da Universidade Federal de Roraima (UFRR) têm sua origem na década de 1990, acompanhando a expansão e consolidação da instituição. A Biblioteca Central Maria Auxiliadora de Souza Melo, inaugurada em 1991, representa um marco nessa trajetória, consolidando-se como um espaço essencial para o acesso à informação e o desenvolvimento acadêmico na região. O nome da biblioteca homenageia a professora Maria Auxiliadora de Souza Melo, cuja dedicação à educação, especialmente voltada aos povos indígenas, deixou um legado de valorização cultural e promoção do conhecimento.

Com o crescimento da UFRR, surgiram bibliotecas setoriais especializadas, como a Biblioteca do Centro de Ciências Agrárias (BSCCA), criada em 2001, e a Biblioteca Setorial do Campus Murupu, reinaugurada em 2013. Atualmente, as bibliotecas da UFRR, distribuídas em três campi, desempenham um papel estratégico no apoio às atividades de ensino, pesquisa e extensão, oferecendo um acervo diversificado e serviços essenciais à comunidade acadêmica. Sua missão é disponibilizar e disseminar recursos informacionais, contribuindo para a formação de profissionais qualificados e para o avanço da pesquisa e da inovação na universidade (Plano de Atualização de Acervo da UFRR, 2024).

#### **3.1 A pandemia e a transformação das bibliotecas da UFRR: da adequação dos serviços ao retorno ao trabalho**

A pandemia de COVID-19 trouxe desafios sem precedentes para as bibliotecas universitárias, incluindo as da UFRR. Com a suspensão das atividades presenciais na universidade, determinada pela Portaria Normativa nº 006/2020-GR/UFRR, as bibliotecas tiveram que adaptar rapidamente seus serviços para o formato remoto. O Plano de Biossegurança, aprovado em julho de 2020 (Portaria nº 005/2020-CEPE), estabeleceu medidas como o uso de máscaras, distanciamento social e higienização, impactando diretamente o funcionamento das bibliotecas.

A retomada gradual das atividades presenciais iniciou-se em outubro de 2021, com a Resolução CEPE/UFRR nº 044/2021, e foi consolidada em março de 2022, com a Resolução CEPE/UFRR nº 056/2022. Durante esse período, as bibliotecas implementaram protocolos rigorosos de segurança, restringindo o acesso presencial e adaptando seus serviços para minimizar o risco de contágio. A comunicação eficiente com servidores e usuários foi fundamental para a implementação dessas medidas, garantindo a continuidade dos serviços e a segurança da comunidade acadêmica.



A pandemia exigiu uma transformação profunda no funcionamento das bibliotecas da UFRR, que migraram de um modelo predominantemente presencial para um modelo inicialmente remoto e, posteriormente, híbrido. Essa adaptação ocorreu em três fases principais:

- 1. Fechamento total e trabalho remoto:** No início da pandemia, as bibliotecas suspenderam o atendimento presencial e focaram em serviços remotos, como orientações sobre o uso do acervo digital e a emissão de declarações de nada consta.
- 2. Flexibilização gradual:** Com a melhora dos indicadores epidemiológicos, serviços como empréstimos e devoluções foram retomados por agendamento, seguindo protocolos de segurança, como a quarentena de livros e o distanciamento social.
- 3. Retorno ao atendimento presencial:** A partir de 2022, as bibliotecas retomaram o atendimento presencial, mantendo alguns serviços remotos, como treinamentos e emissão de fichas catalográficas.

O **Quadro 1** apresenta de forma sintética as principais etapas de adaptação dos serviços, das fases de fechamento, flexibilização gradual e retorno ao atendimento presencial nas bibliotecas da UFRR.

**Quadro 1:** Síntese do desenho metodológico da pesquisa

Fase	Período aproximado	Principais características
<b>Fechamento total e trabalho remoto</b>	Início da pandemia (2020)	Suspensão do atendimento presencial; foco em serviços remotos (orientações sobre acervo digital, emissão de declarações de nada consta, atendimento por e-mail e <i>whatsapp</i> ).
<b>Flexibilização gradual</b>	2021	Retomada parcial de serviços presenciais por agendamento (empréstimos e devoluções), com protocolos de segurança (quarentena de livros, distanciamento social, uso de máscaras).
<b>Retorno ao atendimento presencial</b>	A partir de 2022	Reabertura do atendimento presencial, mantendo alguns serviços em formato remoto (treinamentos, emissão de fichas catalográficas, orientações online), consolidando um modelo híbrido de atendimento.

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

A adequação dos serviços durante a pandemia não apenas demonstrou a capacidade das bibliotecas da UFRR de se adaptarem rapidamente a um contexto de crise, mas também ressaltou o papel estratégico dessas instituições na garantia do acesso à informação em um momento de forte instabilidade social. A transição por etapas – do fechamento total ao retorno ao atendimento presencial – ilustra um modelo de gestão flexível e centrado tanto na preservação da saúde pública quanto na manutenção de serviços essenciais. Esse processo de adaptação não apenas atendeu às demandas imediatas impostas pela pandemia, mas lançou bases para a construção de um modelo híbrido, que combina inovação, eficiência e acessibilidade, inserindo as bibliotecas no cenário contemporâneo das organizações públicas dinâmicas e resilientes.

## 3.2 Impactos nos setores das bibliotecas

### 3.2.1 Do serviço de referência ao processamento técnico

O serviço de referência, tradicionalmente caracterizado pela interação presencial entre bibliotecários e usuários, constitui-se como elemento fundamental na mediação do conhecimento e no apoio à comunidade acadêmica.



Accart (2012) ressalta que este serviço, frequentemente o primeiro contato dos usuários com a biblioteca, exerce influência determinante na percepção institucional. Suas múltiplas funções - incluindo recepção, orientação e auxílio à pesquisa - tornam-no essencial para a experiência do usuário.

A pandemia de COVID-19 impactou profundamente este setor, que precisou reinventar seus processos para manter a continuidade dos serviços. Com o fechamento físico das bibliotecas, atividades presenciais como empréstimos e devoluções foram suspensas, dando lugar a: (a) orientação remota sobre o uso do acervo digital; (b) disponibilização de serviços online (emissão de declarações, regularização de débitos); (c) atendimento através de múltiplos canais digitais (site institucional, *e-mail*, *whatsapp*).

Durante a fase de flexibilização, implementou-se um rigoroso protocolo de segurança: (a) agendamento prévio para empréstimos e devoluções; (b) restrição de acesso ao acervo físico (apenas para funcionários); (c) limitação do tempo de permanência dos usuários; (d) distanciamento social de 2 metros entre presentes; (e) uso obrigatório de máscaras, e; (f) quarentena de 7 dias para materiais devolvidos.

Considerado o coração das bibliotecas, o setor de processamento técnico é responsável pela organização do acervo através de processos de catalogação e classificação. Mey (2009) define a catalogação como sistema de organização que facilita o acesso à informação, enquanto Vieira (2002 apud SILVA, 2018) destaca o papel da classificação na recuperação eficiente dos materiais. Durante a pandemia, as principais adaptações incluíram: (a) digitalização do processo de emissão de fichas catalográficas; (b) implementação de fluxos de trabalho remotos, e; (c) manutenção da organização do acervo físico com medidas de segurança.

### 3.2.2 Dos treinamentos

Os treinamentos em normas ABNT e pesquisa em bases de dados, tradicionalmente oferecidos presencialmente, migraram para a plataforma CAFe, proporcionando: (a) interação remota entre bibliotecários e usuários; (b) flexibilidade de acesso aos conteúdos, e; (c) manutenção da qualidade do ensino durante o isolamento social.

A pandemia acelerou a transformação digital das bibliotecas da UFRR, evidenciando sua capacidade de adaptação e inovação. A migração de serviços presenciais para o formato remoto, como a emissão de declarações, a regularização de débitos e a realização de treinamentos online, demonstrou a resiliência da equipe e a importância das tecnologias digitais para garantir o acesso à informação.

Essa experiência trouxe lições valiosas sobre a necessidade de repensar o papel das bibliotecas em um contexto de mudanças rápidas e imprevisíveis. A continuidade de alguns serviços remotos, mesmo após o retorno às atividades presenciais, reflete a busca por maior eficiência e abertura a novas possibilidades de interação com a comunidade acadêmica.

A análise do contexto histórico e institucional das bibliotecas da UFRR, somada à descrição de sua transformação durante e após a pandemia de COVID-19, evidencia como a unidade de informação se posicionou como um espaço estratégico de mediação entre a comunidade acadêmica e o acesso à informação. As adaptações implementadas nos serviços de referência, processamento técnico e treinamentos, bem como a migração para um modelo híbrido de atendimento, reforçam a centralidade da gestão de mudanças, da organização do trabalho e da adoção de tecnologias digitais na reconfiguração de serviços públicos de informação. Nesse sentido, o estudo se articula com a literatura sobre gestão de serviços em bibliotecas universitárias e Administração Pública, ao tratar a experiência da UFRR como um caso empírico que ilustra como organizações públicas podem responder de forma ágil e adaptativa a crises sanitárias, sem perder de vista a missão institucional de garantir o acesso à informação e a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

## 4. Métodos

### 4.1 Desenho da pesquisa

A presente pesquisa adotou uma abordagem metodológica mista para investigar a implementação de serviços



remotos nas bibliotecas da Universidade Federal de Roraima (UFRR) no contexto pós-pandêmico. O estudo configura-se como um estudo de caso, seguindo a definição de Mattar e Ramos (2021), que permite uma investigação profunda e contextualizada de um fenômeno específico em seu ambiente natural. Esta opção metodológica justificou-se pela necessidade de compreender as particularidades da adoção definitiva de serviços remotos nas bibliotecas universitárias, considerando tanto aspectos operacionais quanto as percepções dos profissionais envolvidos.

A abordagem quali-quantitativa foi cuidadosamente selecionada para capturar as múltiplas dimensões do fenômeno estudado. Como destacam Marconi e Lakatos (2022), a triangulação metodológica proporcionada por esta abordagem mista enriquece significativamente a coleta e análise de dados, permitindo combinar a mensuração objetiva de variáveis com a compreensão das nuances subjetivas do processo investigado. Esta triangulação metodológica permitiu uma compreensão mais abrangente do fenômeno estudado, integrando dados objetivos com percepções subjetivas.

Quanto à sua natureza, a pesquisa classifica-se como aplicada, seguindo os parâmetros estabelecidos por Matias-Pereira (2016), pois busca gerar conhecimentos com aplicação prática imediata para a solução de problemas específicos no contexto das bibliotecas universitárias. Simultaneamente, caracteriza-se como exploratória-descritiva, conforme proposto por Gray (2012), permitindo tanto a investigação inicial de um fenômeno ainda pouco explorado em seu contexto específico quanto a descrição minuciosa de suas características e dinâmicas.

Esta dupla perspectiva possibilitou mapear o terreno desconhecido da transformação digital nas bibliotecas ao mesmo tempo em que documentou precisamente os processos observados. O estudo foi realizado nas três bibliotecas que compõem o sistema de bibliotecas da UFRR: a Biblioteca Central Profa. Maria Auxiliadora de Sousa Melo (Campus Paricarana), a Biblioteca Setorial do CCA (Campus Cauamé) e a Biblioteca Eagro (Campus Murupu). A seleção deste locus de pesquisa justificou-se por sua representatividade no sistema bibliotecário da instituição e por ter sido o cenário onde ocorreram as transformações estudadas. O vínculo institucional da pesquisadora com o local de estudo, longe de constituir um viés, representou uma vantagem metodológica, permitindo um acesso privilegiado aos dados e uma compreensão mais profunda das dinâmicas organizacionais.

Os participantes da pesquisa foram selecionados criteriosamente entre os servidores efetivos e funcionários terceirizados que atuaram nas bibliotecas da UFRR durante todo o período pandêmico (2020-2022) e continuavam em exercício no momento da coleta de dados. Estabeleceram-se como critérios de inclusão: (a) Vínculo empregatício com as bibliotecas durante o período de isolamento social; (b) Experiência tanto com os serviços presenciais quanto remotos; (c) Concordância formal através da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Por outro lado, excluíram-se profissionais que não vivenciaram o período pandêmico nas bibliotecas ou que optaram por não participar da pesquisa.

Para a coleta de dados, empregaram-se dois instrumentos complementares. O primeiro consistiu em um questionário estruturado desenvolvido na plataforma Google Forms, contendo questões fechadas baseadas na escala *Likert* de 5 pontos. Esta opção metodológica, conforme fundamentado por Mattar e Ramos (2021), mostrou-se adequada para mensurar atitudes e percepções, avaliando dimensões como aceitação, utilidade percebida e facilidade de uso dos serviços remotos. O instrumento foi disponibilizado aos participantes por sete dias, sendo divulgado através do grupo de *whatsapp* institucional e e-mails corporativos, estratégia que buscou maximizar a taxa de resposta mantendo o rigor metodológico.

Conduziu-se paralelamente uma análise documental sistemática, examinando portarias, resoluções, relatórios de gestão e outros documentos institucionais produzidos durante o período de transição para os serviços remotos. Esta abordagem qualitativa permitiu contextualizar os dados quantitativos, estabelecendo conexões entre as políticas institucionais e suas implementações práticas. A combinação destes instrumentos proporcionou uma visão abrangente do fenômeno estudado, integrando perspectivas complementares.



## 4.2 Procedimentos metodológicos

O estudo foi conduzido em estrita conformidade com os princípios éticos que regem pesquisas envolvendo seres humanos, tendo recebido aprovação prévia do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da instituição. Antes do início da coleta de dados, os participantes receberam informações detalhadas sobre os objetivos da pesquisa, os procedimentos envolvidos, os possíveis riscos e benefícios, bem como sobre as garantias de confidencialidade, através do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). A participação foi inteiramente voluntária, sendo garantido aos envolvidos o direito de recusar-se a participar ou de retirar seu consentimento a qualquer momento, sem qualquer tipo de prejuízo ou consequência negativa.

Foram implementadas medidas rigorosas para proteger a privacidade e a identidade dos participantes, incluindo a anonimização completa dos dados coletados. O acesso às informações foi restrito exclusivamente aos pesquisadores diretamente envolvidos no estudo. Estas precauções éticas foram fundamentais para assegurar não apenas o cumprimento das normas regulatórias, mas principalmente para preservar os direitos e a dignidade dos participantes ao longo de todo o processo de investigação.

**Quadro 2:** Síntese do desenho metodológico da pesquisa

Aspecto metodológico	Descrição
<b>Tipo de pesquisa</b>	Estudo de caso, abordagem mista (quali-quantitativa), aplicada, exploratória-descriptiva.
<b>Local de estudo</b>	Sistema de bibliotecas da Universidade Federal de Roraima (UFRR): Biblioteca Central Profa. Maria Auxiliadora de Sousa Melo (Campus Paricarana), Biblioteca Setorial do CCA (Campus Cauamé) e Biblioteca Eagro (Campus Murupu).
<b>Participantes</b>	Servidores efetivos e terceirizados das Bibliotecas da UFRR que atuaram durante todo o período pandêmico (2020–2022) e continuavam em exercício no momento da coleta de dados.
<b>Critérios de inclusão</b>	(a) Vínculo empregatício com as bibliotecas durante o isolamento social; (b) experiência com serviços presenciais e remotos; (c) assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).
<b>Critérios de exclusão</b>	Profissionais que não vivenciaram o período pandêmico nas bibliotecas ou que não participaram da pesquisa.
<b>Instrumentos de coleta</b>	(1) Questionário estruturado em Google Forms, com escala Likert de 5 pontos; (2) Análise documental de portarias, resoluções e relatórios institucionais.
<b>Procedimentos éticos</b>	Aprovação prévia do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP); aplicação do TCLE; anonimização dos dados; participação voluntária e direito de retirada a qualquer momento.

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

O **Quadro 2** organiza, de forma sistemática e concisa, os principais elementos da pesquisa, incluindo o tipo de estudo, o local de estudo, os participantes, os instrumentos de coleta e os procedimentos éticos empregados. Um dos principais limites deste estudo reside no fato de que a pesquisa se restringiu à perspectiva dos servidores efetivos e terceirizados das bibliotecas da UFRR, sem incluir a percepção dos usuários dos serviços remotos. Essa restrição implica que os resultados refletem sobretudo a visão dos profissionais envolvidos na operação dos serviços, deixando em aberto a necessidade de investigações futuras que incorporem a opinião dos usuários e avaliem, de



forma mais completa, o impacto dos serviços remotos sobre a experiência e a satisfação da comunidade acadêmica.

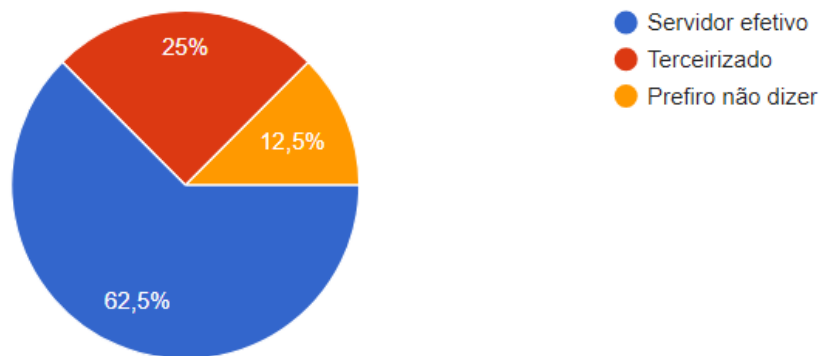
## 5. Discussão dos resultados

Os dados obtidos mediante o questionário online foram examinados, e sua análise revelou percepções significativas sobre a receptividade da equipe das bibliotecas da UFRR quanto à adoção definitiva de serviços remotos, objetivo central da pesquisa. Mattar e Ramos (2021) ressaltam que a análise dos resultados é uma etapa essencial na pesquisa, pois permite avaliar se os objetivos propostos foram atingidos, tanto o geral quanto os específicos. Além disso, os autores destacam que examinar os fatores que influenciaram esses resultados amplia a compreensão do estudo e orienta a discussão de forma mais assertiva.

O perfil dos respondentes (Gráfico 1), é composto majoritariamente por servidores efetivos (62,5%), reflete a estrutura organizacional da instituição, enquanto a presença de terceirizados (25%) e a opção de alguns participantes por não declarar seu vínculo empregatício (12,5%) sugerem dinâmicas complexas nas relações de trabalho, pode sugerir preocupações com privacidade, insegurança em relação à própria posição ou desconforto ao expor o tipo de contrato.

**Gráfico 1:** Amostra da pesquisa

16 respostas



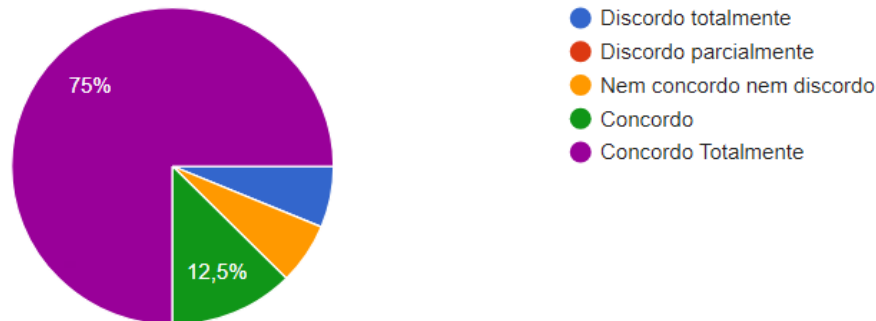
**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Esta configuração, conforme discutido por Gasparini, Casoni e Alcará (2021), pode indicar diferentes níveis de engajamento e percepção sobre as mudanças organizacionais, destacando a importância de estratégias de gestão que considerem essas distintas realidades.



**Gráfico 2:** Continuidade dos Serviços Remotos

16 respostas



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

No que se refere a percepção sobre a continuidade dos serviços remotos nas bibliotecas da UFRR (Gráfico 2), resultados demonstraram uma percepção predominantemente positiva em relação a sua adoção definitiva, com 87,5% dos participantes reconhecendo que essa modalidade otimiza o tempo e proporciona conveniência aos usuários. Este dado corrobora os achados de Gomes (2023), que identificou benefícios similares em outras instituições de ensino superior durante o período pandêmico.

No entanto, a existência de respostas divergentes (6,3% de discordância total) sugere a necessidade de abordagens diferenciadas para capacitação e adaptação às novas tecnologias, conforme apontado por Silvestre e Cunha (2022). Esses autores descrevem o desafio de gerenciar a resistência ao trabalho remoto entre diferentes grupos nas bibliotecas universitárias, destacando a importância de um modelo híbrido para superar essa resistência, ao combinar presença física e atendimento remoto de forma equilibrada. Relatam, ainda, os desafios enfrentados pelos gestores ao lidar com desigualdades percebidas no contexto do trabalho remoto e descrevem as ações inovadoras necessárias para adaptar as bibliotecas universitárias ao trabalho remoto durante a pandemia, como a reorganização de rotinas, a capacitação contínua e a adoção de novas ferramentas de comunicação e gestão.

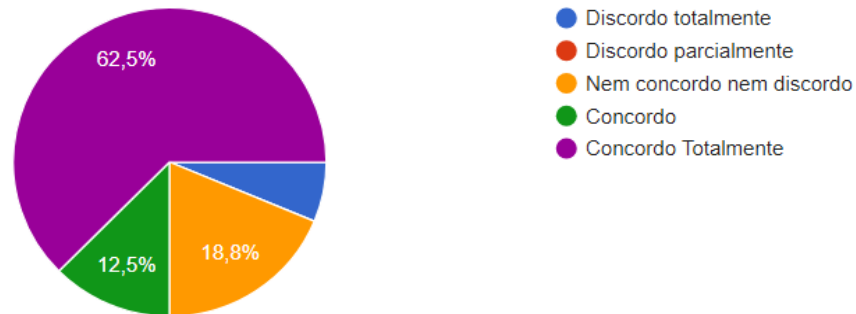
Quanto ao ambiente de trabalho (Gráfico 3), 75% dos respondentes avaliaram que o regime remoto proporcionou maior tranquilidade para o atendimento de demandas. Esta percepção positiva pode estar relacionada à redução de interrupções frequentes no ambiente presencial, conforme discutido por Graciosa e Santos (2023).

Os autores destacam que a adaptação ao trabalho remoto não foi uniforme, com resistência entre alguns grupos de colaboradores, e apontam para o conflito entre as preferências de funcionários quanto ao trabalho remoto e a necessidade de equilíbrio entre as modalidades de atendimento. Assim, embora o remoto tenha trazido maior tranquilidade para parte da equipe ao reduzir interrupções frequentes no ambiente presencial, o que explica, em boa medida, a percepção positiva registrada, os resultados reforçam a importância de organizar o trabalho de forma híbrida, considerando diferenças de aceitação e buscando conciliar as vantagens do atendimento remoto com as demandas específicas do ambiente presencial. Contudo, a existência de opiniões divergentes (18,8% de neutralidade e 6,3% de discordância total) indica que fatores individuais e características específicas de cada setor podem influenciar significativamente essa avaliação, o que reforça a necessidade de abordagens diferenciadas na gestão das rotinas de trabalho.



**Gráfico 3:** Serviços Remotos: Administrar a Atender Demandas com tranquilidade

16 respostas

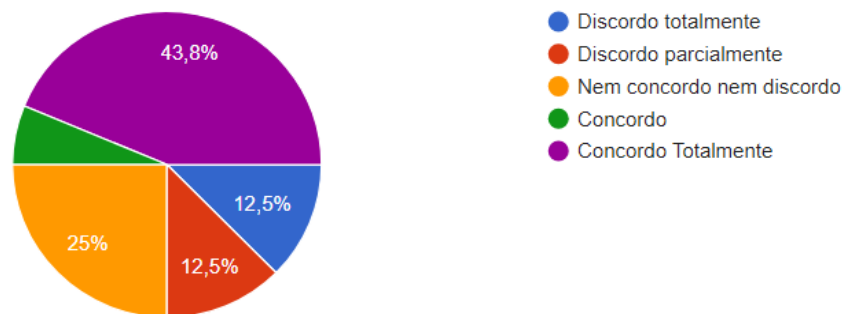


**Fonte:** Elaborado pelos autores.

No que diz respeito à preferência por modalidade de trabalho (Gráfico 4), os dados revelaram uma divisão mais equilibrada de opiniões. Enquanto 50,1% dos participantes manifestaram preferência pelo atendimento remoto, 25% se mostraram indiferentes e 25% demonstraram preferência por modalidades presenciais ou híbridas. Esta diversidade de percepções, conforme discutido por Mattar e Ramos (2021), reforça a importância de se adotar modelos flexíveis que possam acomodar diferentes necessidades e preferências, garantindo ao mesmo tempo a eficiência dos serviços prestados.

**Gráfico 4:** Preferência por Realizar Serviços Remotos

16 respostas



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

A análise integrada desses resultados sugere que, embora a maioria da equipe tenha se adaptado positivamente aos serviços remotos, a implementação definitiva dessa modalidade requer consideração cuidadosa das particularidades de cada setor e do perfil dos profissionais envolvidos. Como destacam Furtado e Moraes (2022), a transição para modelos híbridos pode representar a solução mais equilibrada, permitindo combinar os benefícios do atendimento remoto com as vantagens da interação presencial quando necessária.

O **Quadro 3** analisa e detalha, de modo comparativo, as diferentes obras (adotadas neste estudo) e os dados da pesquisa, cruzando aspectos relacionados à 'receptividade ao trabalho remoto, preferências por atendimento presencial ou remoto, tensões e desigualdades percebidas, e inovações adotadas pelas bibliotecas universitárias durante



a pandemia'. O trabalho remoto mostrou-se amplamente aceito, trazendo benefícios de conveniência e tranquilidade, embora ainda houvesse resistências e tensões relacionadas às desigualdades no ambiente laboral.

A inovação e adaptação, ressaltadas em todas as obras, foram essenciais para a transição e implementação de serviços híbridos, capazes de equilibrar as preferências e necessidades dos colaboradores. Essa análise justifica-se pelo enfoque na importância de uma gestão inclusiva, que leve em conta as diferentes realidades dos trabalhadores para promover a eficiência e equidade no contexto de bibliotecas universitárias em tempos de pandemia.

Todos os autores e os dados da pesquisa convergem em vários pontos, como a coexistência de diferentes vínculos laborais, a aceitação gradual do trabalho remoto, e a necessidade de um modelo híbrido. Além disso, tanto os autores quanto os dados apontam tensões em relação à desigualdade entre servidores efetivos e terceirizados e a importância das inovações digitais na continuidade dos serviços durante a pandemia.

**Quadro 3** – Quadro analítico comparativo

OBRAS / AUTORES	RECEPTIVIDADE AO TRABALHO REMOTO	PREFERÊNCIAS PELO ATENDIMENTO PRESENCIAL/ REMOTO	TENSÕES E DESIGUALDADES PERCEBIDAS	INOVAÇÃO E ADAPTAÇÃO
<b>DADOS DA PESQUISA</b>	87,5% concordam que os serviços remotos otimizam o tempo e oferecem conveniência; 75% concordam que o trabalho remoto proporciona tranquilidade.	50% dos participantes preferem o trabalho remoto; 25% são indiferentes; 12,5% discordam, indicando preferências divididas e possíveis dificuldades de adaptação ao remoto.	A escolha de 12,5% dos participantes por não revelar o vínculo pode sugerir preocupações com privacidade e desigualdades entre servidores efetivos e terceirizados.	A maioria reconhece a conveniência dos serviços remotos, mas 12,5% têm dificuldades, sugerindo a necessidade de inovação contínua para promover a adaptação.
<b>Furtado &amp; Moraes (2022)</b>	Discutem a adaptação de bibliotecas à oferta de serviços remotos durante a pandemia, aumentando a eficiência.	Relatam a necessidade de considerar preferências variadas dos servidores quanto à permanência do trabalho remoto.	Enfatizam a importância de reconhecer e abordar tensões laborais em bibliotecas para promover um ambiente mais inclusivo.	Analisa como as bibliotecas universitárias inovaram para atender às demandas remotas, adaptando seus serviços.
<b>Galdino &amp; Souza (2021)</b>	Abordam a receptividade mista ao retorno ao trabalho presencial, destacando a preferência por práticas híbridas.	Discutem sobre o impacto do trabalho híbrido para equilibrar as preferências dos funcionários.	Relatam percepções de desigualdade entre tipos de vínculos durante o retorno às atividades presenciais.	Relatam a inovação nas práticas de retorno ao trabalho presencial com a incorporação de novas tecnologias e abordagens.



<b>Graciosa &amp; Santos (2023)</b>	Destacam que a adaptação ao trabalho remoto não foi uniforme, com resistência entre alguns grupos de colaboradores.	Apontam para o conflito entre preferências de funcionários quanto ao trabalho remoto e a necessidade de equilíbrio.	Revisam as implicações das desigualdades nas rotinas de trabalho de bibliotecas universitárias no contexto da pandemia.	A revisão da literatura enfatiza a necessidade de inovação contínua para adaptar rotinas ao contexto da pandemia.
<b>Gasparini, Cassoni &amp; Alcará (2021)</b>	Afirmam que a competência informacional foi melhorada com a adoção de serviços remotos, tornando o ambiente mais tranquilo.	Sugerem que o treinamento e o suporte são essenciais para superar a resistência ao trabalho remoto.	Discutem como a percepção de desigualdade afeta a aceitação de novas práticas, incluindo o trabalho remoto.	Descrevem o papel das bibliotecas na promoção de competências informacionais para facilitar a adaptação ao remoto.
<b>Gomes (2023)</b>	Reflete sobre o impacto positivo dos serviços remotos no acesso e conveniência para os usuários, especialmente em tempos de distanciamento.	Discute como a falta de familiaridade com tecnologia influencia a resistência ao trabalho remoto em bibliotecas.	Menciona o impacto das desigualdades percebidas na aceitação de serviços remotos em ambientes de bibliotecas.	Destaca como a adaptação aos serviços remotos durante a pandemia exigiu inovação e capacitação técnica.
<b>Paula, Silva &amp; Woida (2020)</b>	Adoção de serviços remotos foi uma das inovações promovidas pelas bibliotecas durante a pandemia, melhorando a eficiência.	Defendem a introdução de um modelo híbrido para atender às preferências tanto de servidores quanto de usuários.	Discutem inovações focadas em reduzir a percepção de desigualdade entre diferentes tipos de colaboradores.	Abordam inovações na oferta de serviços para adaptar as bibliotecas universitárias ao cenário de trabalho remoto.
<b>Silvestre &amp; Cunha (2022)</b>	Descrevem o desafio de gerenciar a resistência ao trabalho remoto entre diferentes grupos nas bibliotecas universitárias.	Mencionam a importância de um modelo híbrido para superar a resistência ao trabalho remoto em algumas bibliotecas.	Relatam os desafios enfrentados pelos gestores ao lidar com desigualdades percebidas no contexto do trabalho remoto.	Descrevem as ações inovadoras necessárias para adaptar as bibliotecas universitárias ao trabalho remoto durante a pandemia.

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

A análise das respostas às perguntas revela uma tendência geral positiva em relação à adoção de serviços remotos nas bibliotecas. Os servidores reconhecem os benefícios do trabalho remoto tanto para os usuários, em termos de otimização de tempo e conveniência, quanto para si mesmos, no que diz respeito à maior tranquilidade na administração e atendimento das demandas. No entanto, a preferência pelo atendimento remoto se mostra dividida, com uma parcela significativa de servidores indiferentes ou que preferem o atendimento presencial. Estes achados têm



implicações significativas para a gestão das bibliotecas universitárias, indicando a necessidade de: (1) programas contínuos de capacitação tecnológica, (2) avaliação periódica das preferências e necessidades da equipe, e (3) desenvolvimento de protocolos claros para a operacionalização de modelos híbridos. Como observado por Paula et al. (2020), a efetiva implementação dessas medidas pode contribuir não apenas para a melhoria dos serviços, mas também para o bem-estar e a satisfação profissional dos colaboradores.

## 6. Conclusões

Esta pesquisa, motivada pela necessidade de compreender a receptividade da equipe das bibliotecas da UFRR em relação à adoção definitiva dos serviços remotos, alcançou seu objetivo ao traçar um panorama claro da aceitação desses serviços entre os profissionais. Os resultados demonstraram não apenas uma postura favorável à incorporação permanente do atendimento remoto no cotidiano das bibliotecas, mas também evidenciaram transformações significativas nas práticas de trabalho, consolidando tais serviços como um legado duradouro do período pandêmico. Entre os aspectos mais valorizados pela equipe, destacam-se a otimização do tempo, a maior flexibilidade na execução das atividades e a ampliação do acesso aos usuários, fatores que reforçam a viabilidade da manutenção desse modelo híbrido.

Os dados coletados oferecem subsídios valiosos para a gestão das bibliotecas da UFRR, orientando decisões estratégicas sobre a manutenção e o aprimoramento dos serviços remotos. A percepção positiva dos servidores em relação às vantagens desse modelo, especialmente no que diz respeito à eficiência e à adaptabilidade, reforça a importância de investimentos contínuos em tecnologias e capacitação, visando à otimização dos processos. No entanto, o estudo também identificou desafios que merecem atenção, como a necessidade de equilibrar o atendimento remoto e o presencial de forma a garantir tanto a satisfação dos usuários quanto o bem-estar da equipe. Esses achados sugerem que a integração harmoniosa entre as duas modalidades deve ser priorizada, assegurando que os benefícios de uma não comprometam a qualidade da outra.

Do ponto de vista da Administração Pública na América Latina, o estudo contribui ao evidenciar como uma unidade de informação pública, como as bibliotecas da UFRR, pode responder de forma ágil e adaptativa a crises sanitárias, sem perder de vista a missão institucional de garantir o acesso à informação. Ao analisar a aceitação da equipe frente à continuidade de serviços remotos, o trabalho traz elementos relevantes para a gestão de mudanças, a reorganização de rotinas de trabalho e a construção de modelos híbridos de atendimento em organizações públicas, reforçando a importância de considerar a percepção dos servidores e a adequação das políticas institucionais às novas realidades de trabalho. A experiência das bibliotecas da UFRR, portanto, insere-se no debate sobre a modernização de serviços públicos de informação na região, ao mostrar que a transformação digital pode ser articulada com a manutenção da qualidade e da equidade no acesso à informação.

É importante reconhecer as limitações deste trabalho, particularmente o fato de se restringir à perspectiva dos servidores e colaboradores, sem incluir a opinião dos usuários sobre os serviços remotos. Essa lacuna aponta para a relevância de futuras investigações que explorem a percepção do público atendido, avaliando, por exemplo, como a adoção desses serviços impacta sua experiência e satisfação. Estudos complementares poderiam ainda analisar comparativamente a eficácia do atendimento remoto em relação ao presencial, considerando diferentes perfis de usuários e demandas específicas.

As contribuições aqui apresentadas reforçam e ampliam o debate sobre a transformação digital em bibliotecas universitárias, destacando os benefícios e os desafios da adoção permanente de serviços remotos. Os resultados obtidos não apenas validam a viabilidade desse modelo no contexto da UFRR, mas também oferecem insights para outras instituições que enfrentam dilemas semelhantes. A consolidação dos serviços remotos como parte integrante do funcionamento das bibliotecas exige, contudo, um planejamento contínuo, capaz de alinhar inovação tecnológica, eficiência operacional e satisfação tanto dos profissionais quanto dos usuários. Assim, o estudo reforça a importância de políticas institucionais que promovam a adaptação sustentável às mudanças, garantindo que as bibliotecas continuem a cumprir seu papel essencial no apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão.



## Referências

- Accart, J.-P. (2012). *Serviço de referência: do presencial ao virtual*. Briquet de Lemos.
- Anjos, A. (2020). *As bibliotecas públicas face à pandemia da COVID-19*. Bibal - Rede de Bibliotecas do Algarve. <https://amal.pt/atividades/cultura/bibal-rede-de-bibliotecas-do-algarve/83-atividades/bibal/533-as-bibliotecas-publicas-face-a-pandemia-da-covid-19>
- Aquino, E. M. L., Silveira, I. H., Pescarini, J. M., Aquino, R., & Souza-Filho, J. A. (2020). Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: Potenciais impactos e desafios no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25(supl. 1), 2423–2446. <https://www.scielo.br/j/csc/a/4BHTCFF4bDqq4qT7WtPhvYr/?lang=pt>.
- Brasil. (2020). *Portaria nº 454, de 20 de março de 2020*. Diário Oficial da União. <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-454-de-20-de-marco-de-2020-249091587>
- Conselho Federal de Biblioteconomia. (2020, março). *Nota do CFB sobre o Coronavírus*. <http://www.cfb.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Nota-CFB-Coronavirus-1.pdf>
- Cultri, C. do N., Bazilio, A. P. M., & Gomes, V. de S. (2020). Bibliotecas universitárias frente à nova realidade causada pela COVID-19: O caso das bibliotecas da Universidade Federal Fluminense. *Revista Tecnologia e Sociedade*, 16(43), 97–106. <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/12341>
- Franklin, B. L., & Duran, M. R. da C. (2021). Bibliotecas emergenciais por um acervo acessível nos tempos de pandemia. *RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, 19, e021026. <https://doi.org/10.20396/rdbci.v19i00.8666475>
- Furtado, G. R., & Moraes, M. H. M. (2022). Bibliotecas universitárias brasileiras e os produtos e serviços ofertados durante a pandemia COVID-19: Análise da produção científica disponibilizada no Google Acadêmico. *Biblos: Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação*, 36(1), 58–85. <https://doi.org/10.14295/biblos.v36i1.14197>
- Galdino, R., & Souza, W. E. R. (2021). Estudo sobre a retomada das atividades presenciais em meio à pandemia da COVID-19 baseado na percepção dos responsáveis pelas bibliotecas. *RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, 19, e021023. <https://doi.org/10.20396/rdbci.v19i00.8666775>
- Gasparini, Z. A., Casoni, C. L., & Alcará, A. R. (2021). Ações das bibliotecas universitárias de Londrina na pandemia de COVID-19 e sua contribuição para a competência em informação. *Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação*, 17, 1–20.
- Gomes, R. S. (2023). Impacto do distanciamento social nos serviços da biblioteca. *Ciência da Informação Express*, 4, 1–15. <https://doi.org/10.60144/v4i.2023.93>
- Graciosa, M. L. H., & Santos, N. M. (2023). Rotinas organizacionais em bibliotecas universitárias no contexto da pandemia: Uma revisão de literatura. *Ciência da Informação em Revista*, 10(1/3), 1–14. <https://doi.org/10.28998/cirev.2023v10no>
- Gray, D. E. (2012). *Pesquisa no mundo real* (2ª ed., R. C. Costa, Trad.). Penso. (Trabalho original publicado em 2009).
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2022). *Metodologia científica* (8ª ed.). Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2016). *Manual de metodologia da pesquisa científica* (4ª ed.). Atlas.
- Mattar, J., & Ramos, D. K. (2021). *Metodologia da pesquisa em educação: abordagens qualitativas, quantitativas e mistas*. Almedina Brasil.
- Mey, E. S. A., & Silveira, N. C. (2009). *Catálogo no plural*. Briquet de Lemos.
- Paula, R. S. L., Silva, E., & Woida, L. M. (2020). A inovação nas bibliotecas universitárias em tempo de pandemia da Região Norte do Brasil. *RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, 18. <https://doi.org/10.20396/rdbci.v18i0.8661184>
- Silva, J. L. C. (2018). *Descrição evolutiva das atividades de classificação e catalogação nas bibliotecas* [Trabalho de conclusão de curso, Universidade Federal da Paraíba].
- Silvestre, F. M., & Cunha, M. B. (2022). Desafios enfrentados pelas bibliotecas universitárias no contexto da pandemia de COVID-19. *Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, 20. <https://doi.org/10.20396/>



rdbci.v20i00.8668168

Stivanin, D. B., & Borges, J. (2022). Ações inovadoras promovidas por bibliotecas brasileiras durante a pandemia de COVID-19. *AtoZ: novas práticas em informação e conhecimento*, 11, 1-9. <https://doi.org/10.5380/atoz.v11.82605>

Universidade Federal de Roraima. (2020). *Portaria nº 005/2020-CEPE: Plano de Biossegurança*. <https://antigo.ufr.br/conselhos/resolucoes>

Universidade Federal de Roraima. (2020). *Portaria Normativa nº 006/2020-GR/UFRR: Medidas de prevenção contra COVID-19*. <https://antigo.ufr.br/conselhos/resolucoes>

Universidade Federal de Roraima. (2021). *Resolução CEPE/UFRR nº 044/2021*. <https://antigo.ufr.br/conselhos/resolucoes>

Universidade Federal de Roraima. (2022). *Resolução CEPE/UFRR nº 056/2022*. <https://antigo.ufr.br/conselhos/resolucoes>

Universidade Federal de Roraima. Biblioteca Central Profa. Maria de Auxiliadora de Sousa Melo. Setor de Desenvolvimento de Coleções. (2022). *Plano de atualização do acervo 2021-2025*. <https://ufr.br/bibliotecas/politicas-e-planos/>

Universidade Federal de Roraima. (s.d.). *Site das Bibliotecas da UFRR*. <https://ufr.br/bibliotecas/>

# **ESPAÇOS DE INSULAMENTO BUROCRÁTICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

---

---

*Adriana Kirley Santiago Monteiro<sup>1</sup>*

---

---

*Francisco Mesquita de Oliveira<sup>2</sup>*

---

---

*Rafael Fernandes de Mesquita<sup>3</sup>*

---

---

*Tamires Almeida Bezerra<sup>4</sup>*

---

1 Universidade Federal do Piauí. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4298447331807150>.

2

3 Instituto Federal do Piauí. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2999577236068634>.

4



## Introdução

Segundo Matos e Lima (2007) a burocracia teve sua origem com o advento do sistema fabril, cujo conceito surgiu através dos estudos de Max Weber, que a considerava um resultado da racionalização. Ao se constituir um modelo fundamental de organização do capitalismo no Ocidente, a burocracia se tornaria hegemônica tanto nas empresas capitalistas quanto no Estado (Gomide, Lins & Machado, 2021; Helal & Neves, 2010).

No Brasil, o início da formação de uma estrutura administrativa burocrática e meritocrática ocorreu na década de 1930, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, por meio da primeira reforma do Estado (Abrucio & Loureiro, 2018.; Nunes, 2003). A criação do arcabouço administrativo brasileiro, segundo Junior (1998), ocorreu através de estatutos normativos, além da atuação de órgãos normativos e fiscalizadores, cuja abrangência englobava administração de pessoal, financeira e material.

O processo de construção institucional no Brasil, ocorrido em um período relativamente curto, foi uma medida necessária para a implantação do capitalismo moderno no país (Nunes, 2017). Neste contexto, a Administração de Pessoal teve suas normas estabelecidas na Constituição de 1934, enquanto a lei nº 184, publicada em 28 de outubro de 1936, trouxe a efetiva estruturação da área de pessoal. Em 1937, o Departamento de Administração Pública do Serviço Público (DASP) teve sua criação inserida na Carta outorgada (Abrucio & Loureiro, 2018).

Considerado como a primeira estrutura burocrática de tipo Weberiana no Brasil, o DASP introduziu o sistema de mérito no serviço público e contribuiu para o estabelecimento de órgãos reguladores (Leite, 2021). No ano seguinte à sua implantação, o DASP foi organizado e reproduzido nos estados na condição de Departamento Administrativo, o que lhe proporcionou – além do controle e organização administrativa do Estado – o controle político sobre os governos estaduais, servindo para submeter o poder local e regional às decisões do núcleo central do país (Abrucio & Loureiro, 2018; Junior, 1998; Nogueira, 1998).

Segundo Junior (1998), essa Reforma de 1936 não conseguiu implantar uma administração Weberiana, baseada na racionalidade e no arcabouço legal. Ao contrário dos postulados de Weber e Polanyi, a impessoalidade das modernas relações de trabalho não se fez presente em todas as instituições brasileiras, o que se deve, em parte, pela forte influência do clientelismo (Bastos, 2020). Em análise, Nunes (2017) reconhece que o sistema clientelista exerce um papel de comunicação e representação entre a sociedade e o Estado, sendo o clientelismo o primeiro de quatro padrões institucionalizados de relação entre a sociedade e as instituições formais no Brasil. Esses padrões, também denominados de “gramáticas”, são: “o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos” (Nunes, 2017, p. 11).

O clientelismo tem origem no passado colonial e se baseia nas relações presentes no coronelismo, enquanto o corporativismo permite às instituições uma intermediação de interesses privados, por meio de corporações trabalhistas ou empresariais, organizadas de forma hierárquica (Araújo, 2020). As alternativas ao clientelismo, na visão de Nunes (2017), seriam o universalismo de procedimentos – alicerçado no impersonalismo, na igualdade de direitos e no sistema de *checks and balances* – e o insulamento burocrático, que busca a proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência do público e das organizações intermediárias.

A autonomia do Estado no seu relacionamento com o mercado e com a sociedade requer a construção de uma estrutura burocrática forte e coesa. O insulamento burocrático proporciona as condições necessárias ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social, ao mesmo tempo em que as preserva dos agentes privados atuantes no mercado (Helal & Neves, 2010; Higgins & Neves, 2016).

A trajetória brasileira dialoga diretamente com os padrões de desenvolvimento estatal na América Latina. Assim como em outros países da região, a burocratização no Brasil emergiu como uma tentativa de superar o legado patrimonialista e colonial, buscando uma modernização ‘pelo alto’ que frequentemente resultou em um Estado híbrido (Nunes, 2017). Na América Latina, o debate sobre o insulamento burocrático reflete a tensão entre a necessidade de agências técnicas capazes de promover o desenvolvimento econômico e a fragilidade das instituições democráticas, que muitas vezes veem no isolamento técnico uma barreira à participação popular e à accountability social



(Abrucio & Loureiro, 2018).

A compreensão dos diversos espaços de insulamento, suas características, níveis, contextos e desafios, pode contribuir para uma melhoria na gestão das organizações públicas, revelando estratégias de controle social e fortalecimento do processo democrático, o que faz da burocratização no Brasil um importante objeto de estudos na Administração Pública. Para contribuir com o debate, este estudo tem por objetivo identificar e analisar os espaços de insulamento burocrático na Administração Pública brasileira.

Visando atingir este objetivo, o trabalho apresenta uma revisão narrativa, produzida com base na literatura acadêmica acerca dos espaços de insulamento burocrático no Brasil. A revisão narrativa de literatura envolve mecanismos para busca de dados acerca de um determinado tema, embora não siga critérios tão explícitos para a busca e a síntese de informações (Mendes-Da-Silva, 2019; Nazareth, 2021).

O levantamento de artigos foi realizado durante o mês de maio de 2023, após a definição da pergunta de pesquisa: Como o insulamento burocrático pode ser identificado na Administração Pública brasileira? Para responder a esta questão, procedeu-se a uma busca nas bases de dados Scopus, Web of Science™, SciELO e Google acadêmico, complementada por publicações que oferecem a base teórica sobre o tema.

As palavras-chave utilizadas para a busca foram: insulamento burocrático, insulamento burocrático brasileiro, burocracia institucional e bureaucratic insulation. Os resultados foram refinados de acordo com o país “Brasil”. Não foram realizados filtros referentes ao idioma, período, tipo de publicação ou área do conhecimento. Os critérios de inclusão foram artigos que respondem à pergunta de pesquisa e que contenham qualquer uma das palavras-chaves utilizadas para a busca. Como critério de exclusão foi adotado o país, sendo excluídos os artigos que não indicaram o Brasil como país, além da exclusão de um dos artigos, quando houve duplicidade (mesmo artigo em mais de uma base).

A busca na Web of Science retornou 33 resultados iniciais, sendo excluídos 27 após aplicação do refinamento (Brasil), resultando 6 artigos. A base SciELO retornou 7 resultados, sendo excluídos 3 deles por duplicidade com a Web of Science. Do Google acadêmico, foram incluídos outros 5 artigos, o que totalizou um *corpus* de 14 publicações.

Os resultados foram divididos em quatro seções, delimitadas conforme a identificação do espaço de insulamento burocrático proposta por Rodrigues (2022), o qual localiza estes espaços de insulamento, de forma geral, nas áreas de políticas econômicas, política externa ou áreas militares. A quarta seção reúne demais espaços descritos na literatura acadêmica, onde não se observou identificação evidente com as áreas mencionadas por Rodrigues (2022).

Assim, este trabalho está estruturado em seções, que se iniciam a partir desta introdução, seguida do referencial teórico que aborda as ligações do insulamento burocrático com o fortalecimento do núcleo técnico, enumerando os fatores que influenciam o grau de insulamento burocrático e relacionando o insulamento burocrático ao exercício da democracia. Após, foi incluída a análise e discussão dos resultados, na qual os espaços de insulamento burocrático foram organizados conforme as principais áreas e discutidos à luz do referencial teórico. Por fim, foram tecidas as considerações finais do presente artigo, apresentando desafios e perspectivas para debates futuros.

## 2. O fortalecimento do núcleo técnico e o grau de insulamento das organizações

Segundo Araújo (2020), o insulamento burocrático compreende estratégias de administração e operacionalização, incluindo procedimentos a serem utilizados no que se refere ao centralismo em torno de demandas das corporações e agências. O fortalecimento do núcleo técnico, ocorrido em organizações insuladas, procura evitar a interferência dos sistemas político e social (Hiraiwa, 2020; Junior, Gava & Silva, 2017; Xavier, 2006).

Ainda que seja, inicialmente, associado ao governo de 1964, não se pode conceber Estado sem o elemento burocrático, visto que a burocracia é reconhecida por diversos autores como um meio eficiente de governar um país (Baptista, Bertolucci & Diogo, 2020; Oliveira, 2012). Apesar de oferecer vantagens reconhecidas, Matos e Lima (2007) alertam que a burocracia também pode trazer desvantagens, especialmente em relação ao formalismo, à impessoalidade e à divisão do poder, o que pode gerar um comportamento de defesa por parte dos funcionários, que passam a criar organizações informais.



A noção de burocracia traz, em sua origem, a ideia de que o Estado burocrático precisa ter algum grau de distanciamento da sociedade. Esta proposta de distanciamento é contemplada pela proposição do insulamento burocrático. No cenário mundial, a burocracia emergiu do processo de evolução das relações de poder e dominação. No Brasil, as reformas administrativas responsáveis pelo insulamento burocrático ocorreram em contextos políticos autoritários, sendo legitimadas pela ideia de que a disputa política clientelista estaria em desacordo com a racionalidade exigida pela burocracia moderna (Faria, Lopes & Casarões, 2013; Helal & Neves, 2010; Leite, 2021; Matos & Lima, 2007).

Sob a perspectiva Weberiana, a burocracia se torna servente da política, visto que o poder da tomada de decisão é reservado ao corpo político. Para que os burocratas cumpram suas obrigações de forma imparcial, o corpo dos funcionários na Administração Pública precisa atender certas características, tais como estabilidade de emprego, seleção e promoção baseadas em competências técnicas e na experiência profissional, além da progressão baseada no desempenho, fazendo com que o corpo burocrático consiga funcionar a despeito dos ciclos de sucessão governamental (Fernandez & Guimarães, 2020; Gomide, Lins & Machado, 2021).

As regras que determinam o processo de sucessão governamental também influenciam na formação de burocracias. Sobre este aspecto, Ribeiro (2023) constata que o grau de incerteza política na sucessão governamental pode resultar em uma racionalização burocrática por orientação profissional ou por orientação organizacional. Do maior grau de incerteza política, decorre uma burocracia organizacional compreendendo um forte controle sobre acesso e uso da informação, por meio da entrada precoce em carreiras burocráticas. Em contrapartida, a burocracia profissional é proveniente de um cenário de certezas sobre o processo sucessório, resultando em uma maior circulação de especialistas por fora das carreiras e hierarquias públicas. Em seu estudo, Fernandes e Palotti (2019) apontam evidências de uma burocracia bastante profissionalizada no Brasil. Para Higgins e Neves (2016), a burocracia profissional proporciona as condições para o desenvolvimento de uma autonomia burocrática.

A formação de um núcleo burocrático técnico, que não seja sujeito à influência política dos partidos, dos representantes do Congresso e das demandas da sociedade não significa, para Rodrigues (2022), que ele seja um espaço totalmente isento de política. Alguns autores reconhecem que a política implementada nos espaços insulados burocraticamente corresponde à execução técnica de uma política geral, implementada pelo chefe do executivo nacional (Casarões, 2012; Rodrigues, 2022). Enquanto Miranda (2013) reconhece que a influência dos partidos políticos sobre decisões que criam e modificam as políticas sociais no Brasil pode criar cenários de maior grau de insulamento burocrático.

A determinação do grau de insulamento burocrático de uma organização pública é uma tarefa complexa, que ainda não possui uma plena caracterização, embora seja possível identificar fatores endógenos e exógenos associados a diferentes níveis de insulamento. Consideram-se fatores endógenos os que se associam a diversas variáveis organizacionais, capazes de regular a organização pública, o que inclui autonomia e capacidade institucional (Tokomoto, 2020; Xavier, 2006).

Os fatores exógenos costumam estar ligados aos órgãos de controle e supervisão existentes na democracia. De acordo com Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020), esses órgãos de controle precisam ser transparentes, estabelecendo um mecanismo de comunicação com a sociedade, a fim de permitir o exercício da social *accountability*, capaz de fortalecer o processo democrático e proporcionar a imposição de controle e responsabilização da burocracia.

Tokomoto (2020) defende que os fatores endógenos podem derivar de variáveis exógenas, que se referem ao contexto histórico. Esse contexto econômico, político e institucional afeta a tomada de decisões organizacionais que influenciam na distância entre o planejamento e a implementação, afetando a avaliação institucional que, por sua vez, impacta as variáveis endógenas. Portanto, para um adequado processo de avaliação, é preciso compreender as contingências de implementação (Junior, Gava & Silva, 2017).



## 2.1 O insulamento burocrático e o exercício da democracia

Segundo Bin (2015), o exercício da democracia está associado à garantia de que os atores sociais possam influenciar nas decisões cujas consequências possam ser de seu interesse. Um Estado excessivamente insulado pode se tornar excessivamente distante da sociedade, devido à atuação de forças de resistência e resiliência, gerando um conflito entre a burocratização e a democracia. O insulamento burocrático brasileiro pode ser interpretado como seletivo, visto que o aparato estatal promove um afastamento da maioria da sociedade, mas mantém-se sujeito às influências de um determinado grupo ou classe social (Bin, 2015; Helal & Neves, 2010; Rocha, Zuccolotto & Teixeira, 2020).

Para evitar que a burocratização enfraqueça o processo democrático, Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020) propõem a transparência e a efetiva e contínua supervisão da sociedade. Uma vez que, devido à atuação das forças de resistência e ao amplo poder conferido às instituições, o controle da burocracia se apresenta como fundamental à formação de um estado democrático. Segundo Duarte (2022), para que o Estado atenda aos interesses nacionais e preste efetivos serviços à sociedade, é necessário que as instituições tenham um processo de formulação mais participativo, mesmo que assimétrico, com participação dos atores sociais. Neste sentido, Faria (2012) reconhece que a transparência pode garantir respaldo e legitimidade a uma agência insulada, servindo como estratégia de resistência ao desinsulamento, contribuindo, desse modo, para a preservação de sua autonomia.

O Quadro 2 sistematiza as tensões inerentes ao insulamento burocrático na Administração Pública. Sob a perspectiva da proteção técnica, o insulamento busca resguardar o núcleo técnico do Estado contra interferências dos sistemas político e social, sendo a burocracia reconhecida como um meio eficiente de governar (Baptista, Bertolucci & Diogo, 2020; Oliveira, 2012). Contudo, a crítica democrática alerta que um Estado excessivamente insulado pode se tornar distante da sociedade (Bin, 2015), evidenciando um insulamento seletivo que promove o afastamento da maioria, mas permanece sujeito a grupos de influência (Bin, 2015; Helal & Neves, 2010; Rocha, Zuccolotto & Teixeira, 2020).

**Quadro 1:** Principais abordagens sobre insulamento burocrático, núcleo técnico e democracia.

ABORDAGEM	CONVERGÊNCIAS	DIVERGÊNCIAS	IMPLICAÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICAS
<b>Proteção Técnica</b>	Necessidade de autonomia para continuidade de políticas de Estado.	Defende o afastamento da política partidária para evitar o clientelismo.	Fortalecimento de agências como Itamaraty e BNDES como ilhas de eficiência.
<b>Crítica Democrática</b>	Reconhece a importância da burocracia, mas alerta para o déficit de representação.	Argumenta que o insulamento excessivo gera distanciamento social e falta de transparência.	Necessidade de mecanismos de <i>social accountability</i> e transparência.
<b>Sócio-Organizacional</b>	Autonomia burocrática depende de profissionalização e competência técnica.	O insulamento não é total; agências respondem a prioridades ideológicas do Executivo.	A gestão deve equilibrar metas técnicas com a permeabilidade a demandas sociais.

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Para mitigar esses riscos, autores propõem a transparência e a social accountability como mecanismos de controle e responsabilização. Assim, a implicação para a ADMP é a necessidade de um processo de formulação mais participativo (Duarte, 2022), onde a autonomia burocrática proporcione as condições para o desenvolvimento sem comprometer a legitimidade democrática garantida pelo controle social (Higgins & Neves, 2016).



### 3. Análise e discussão dos resultados

#### 3.1 Espaços de insulamento burocrático no Brasil identificados na literatura

No Brasil, Rodrigues (2022) afirma que é possível reconhecer espaços de insulamento burocrático nas áreas de políticas econômicas, política externa e áreas militares. Resumem-se, no Quadro 2, os principais espaços sobre insulamento burocrático no Brasil identificados na revisão de literatura. Estes espaços apresentam diferentes graus de burocratização, que vão desde o insulamento total até o ponto em que a agência governamental entra de forma decisiva no espaço político e social (Xavier, 2006). A análise temporal do Quadro 2 ainda permite reconhecer que o insulamento é um processo contingencial, que pode ser reduzido ou desaparecer conforme o alcance dos objetivos ou a simplificação do ambiente (Xavier, 2006).

**Quadro 2:** Principais espaços de insulamento burocrático identificados na revisão de literatura.

AUTOR(ES)	ESPAÇOS DE INSULAMENTO
<b>Na política econômica:</b>	
Tokumoto (2020)	Identificar os elementos políticos e históricos que condicionaram a criação do BNDES e do BCIA explicando os diferentes resultados no processo de construção burocrática dessas agências.
Higgins & Neves (2016)	Analisa a proposta metodológica do CrediAmigo, programa de Microcrédito do Banco do Nordeste (BNB), sob a hipótese de insulamento burocrático.
Miranda (2013)	Analisa a implantação da política de Benefício de Prestação Continuada, avaliando o grau de responsividade dos atores políticos e de insulamento da burocracia às demandas e pressões dos <i>stakeholders</i> e da população-meta.
<b>Na política externa:</b>	
Rios (2022)	Analisa a relação do Ministério das Relações Exteriores com a sociedade civil organizada.
Baptista, Bertolucci & Diogo (2020)	Questiona o pressuposto amplamente difundido do insulamento burocrático do Itamaraty ao analisar a política externa brasileira sob o governo Bolsonaro.
Faria, Lopes & Casarões (2013)	Trata do fenômeno do insulamento burocrático no Itamaraty durante o Governo Lula.
Casarões (2012)	Investigar o papel do Itamaraty, tendo em mente a tradição institucional de insulamento burocrático, na formulação da política externa do governo Collor.
Faria (2012)	Analisa os fatores que têm pressionado o Itamaraty no sentido da superação de seu insulamento.
<b>Nas áreas militares:</b>	
Duarte (2022)	Analisa a trajetória de expansão da dimensão pública na formulação da política de defesa.
Hiraiwa (2020)	Analisa a relação entre política de defesa e política externa no Brasil considerando os impactos da gradual consolidação do Ministério da Defesa (MD) durante o governo Luís Inácio Lula da Silva (2003–2010).
Oliveira (2012)	Analisa a relação entre insulamento burocrático e autoritarismo, partindo do período da Ditadura Militar, focando a análise na atuação do Serviço Nacional de Informações (SNI).
<b>Em outras áreas:</b>	
Rodrigues (2022)	Analisa o processo político de indicação dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), verificando se ele obedece à lógica do presidencialismo de coalizão ou se trata de um espaço próprio de insulamento burocrático.



Araújo (2020)	Analisa, no âmbito dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), a “conjugação” das gramáticas do corporativismo com o insulamento burocrático.
Fernandes & Palotti (2019)	Analisa a profissionalização da burocracia, ao examinar as diferenças entre as quatro funções estatais – funções básicas, bem-estar, infraestrutura e desenvolvimento e funções emergentes – com base nos cargos e nas carreiras dos servidores públicos.

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

A burocracia pública requer qualidade para que o Estado se torne capaz de implementar políticas de forma efetiva. Desse modo, os burocratas se tornaram atores-chave para compreender os rumos das decisões e suas consequências em termos de resultados das situações em que a burocratização se evidencia (Fernandez & Guimarães, 2020; Gomide, Lins & Machado, 2021).

### 3.2 Insulamento burocrático na política econômica

A análise institucional da burocracia econômica do Brasil e da Argentina permite evidenciar a influência dos fatores exógenos na atuação do BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e do BCIA - Banco de Crédito Industrial Argentino. O BCIA foi criado para representar interesses de grupos empresariais, o que prejudicou a formulação de setores e metas evidentes, impactando o processo de burocratização e tornando-o suscetível às mudanças da política econômica. Em contrapartida, o BNDES se baseou em metas claras para a industrialização nacional, surgindo como modelo burocrático autônomo e moderno, adequando-se aos contextos políticos diversos ao longo da história (Tokumoto, 2020).

O programa CrediAmigo, coordenado pelo Banco do Nordeste, é um exemplo de burocracia profissional na área de política econômica. Para Higgins e Neves (2016), o CrediAmigo consegue conciliar o elemento burocrático – presente na autonomia e na estabilidade dos funcionários de carreira – com a flexibilidade e a proximidade com a população-alvo do programa, por meio da parceria com Organização Não Governamental.

Em outro contexto, a implantação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), uma garantia de renda não contributiva para idosos e pessoas com deficiência, foi a base para que Miranda (2013) avaliasse o grau de responsividade dos políticos e da alta burocracia às demandas e pressões dos *stakeholders* e da população-alvo. Neste estudo, Miranda (2013) percebeu uma maior responsividade dos atores políticos às demandas dos *stakeholders* e da população-meta, além do aumento da disposição da burocracia para a interação e o aprendizado, no período posterior às eleições de 2002. Essas mudanças se explicam pelo fortalecimento das políticas sociais brasileiras, em atendimento às preferências do Executivo e de sua base de apoio no Congresso, demonstrando que o insulamento burocrático não torna as organizações totalmente alheias à política (Miranda, 2013; Rodrigues, 2022).

No tocante ao insulamento burocrático na política econômica, Helal e Neves (2010) apontam a dificuldade do Estado em realizar programas que conduzam ao desenvolvimento socioeconômico, sem a participação ativa de grupos sociais. A racionalidade burocrática pode reduzir o controle da sociedade e do sistema político à Administração Pública, provocando questionamentos sobre o processo democrático (Bin, 2015; Junior, Gava & Silva, 2017).

Ademais, a análise das características burocráticas das organizações ligadas à política econômica não pode se limitar aos aspectos que envolvem a qualidade institucional, uma vez que o contexto histórico, sociológico e ideacional, além dos objetivos políticos perseguidos são fatores que se relacionam e determinam estas instituições (Tokumoto, 2020). Assim, no tocante às organizações que envolvem a política econômica, faz-se necessário um processo de construção burocrática com metas definidas a longo prazo, critérios técnicos fortalecidos e autonomia para o exercício de sua função social, para além de sua função econômica, sob diversos contextos políticos e históricos.

### 3.3 Insulamento burocrático na política externa

A política externa é uma política pública voltada para os objetivos do Estado frente a outras nações. Uma das



ferramentas da política externa é a diplomacia, que compreende a atuação externa dos governos em diferentes compromissos, com vistas aos seus interesses (Hiraiwa, 2020). A carreira diplomática no Brasil é bastante estruturada e se institucionalizou conforme sua profissionalização progressiva, de modo que poucos cargos do serviço exterior permitem a ocupação por pessoas de fora da carreira. A autonomia conferida aos diplomatas tem sido a base do insulamento burocrático na política externa, com vistas a garantir a continuidade da agenda de Estado (Faria, 2012; Rios, 2022).

A exigência de uma formação especializada proporciona heterogeneidade e profissionalismo para a carreira diplomática. Neste contexto, Faria, Lopes e Casarões (2013) destacam o papel do DASP na consolidação institucional do serviço diplomático, seguido da criação do Instituto Rio Branco, que – além de aumentar a participação dos diplomatas na formulação de estratégias de política externa – solidificou o insulamento burocrático do Itamaraty.

Apesar da reconhecida tradição burocrática do Itamaraty, é possível identificar – em alguns períodos – um certo grau de ruptura, visando a redução do poder do corpo diplomático nas decisões de política externa, a exemplo do ocorrido durante o governo Collor (Casarões, 2012; Faria, 2012; Faria, Lopes & Casarões, 2013; Hiraiwa, 2020; Leite, 2021).

Caracterizado pela baixa responsividade e transparência, o caráter insulado da política externa brasileira vem sendo analisado em relação à sua descentralização (Reis, 2022). Nesse mesmo sentido, Baptista, Bertolucci e Diogo (2020) identificaram, durante o governo Bolsonaro, o rompimento das barreiras que insulavam o Itamaraty. Estas situações ocorrem porque a política externa também é uma política de governo e, portanto, está sujeita às prioridades ideológicas do grupo detentor do poder.

Em outra perspectiva, Rios (2022) observa que a representação burocrática não está centralizada no Ministério das Relações Exteriores. Assim, outros ministérios se colocam como interlocutores, de acordo com o tema e a estrutura organizacional vigente, fazendo com que as decisões internacionais perpassem a outros atores.

Como proposta, sugere-se a implementação de mecanismos de transparência, formas de *accountability* e incentivo à participação social nos espaços do Itamaraty, com o intuito de acrescentar garantias democráticas essenciais para o controle social das decisões governamentais (Baptista, Bertolucci & Diogo, 2020).

### 3.4 Insulamento burocrático na área militar

A publicação da Política de Defesa Nacional (PDN) gerou uma demanda pela institucionalização de um modelo burocrático que provocasse um rompimento com o modelo vigente, passo que permitiu a criação do Ministério da Defesa, cuja ideia incluía a participação ativa da sociedade na elaboração da defesa da soberania nacional (Hiraiwa, 2020).

Na visão de Duarte (2022), o modelo burocrático adotado na criação deste ministério objetivou proporcionar o monitoramento da sociedade, permitindo a avaliação da atuação dos militares e obstaculizando um novo envolvimento destes na condução do Estado. Isto porque – embora tenha sua origem em períodos anteriores – a burocracia administrativa teve seu aumento nos governos militares, impulsionados por sua natureza autoritária e pelo aumento da máquina estatal, visando o maior controle sobre a sociedade (Oliveira, 2012).

O peso da burocracia na composição do Ministério da Defesa é questionado por Duarte (2022), que considera que a grande presença de militares em cargos de chefia permite a eles um controle sobre a condução dos quadros do Ministério da Defesa, o que traz impacto na formulação das políticas. Desse modo, o controle civil sobre os militares, desejado pela sociedade, fica representado pela figura do ministro, de sua assessoria e da composição da Secretaria Geral.

Neste sentido, ao refletir sobre insulamento burocrático e autoritarismo, Oliveira (2012) aponta o perigo que a falta de controle do aparato burocrático pode representar. Para evitar consequências danosas à democracia, sugere-se o aprimoramento dos mecanismos de controle, aqui incluída a representação política.

### 3.5 Insulamento burocrático em outras áreas

Em algumas áreas, o insulamento burocrático se torna evidente, como visto no BNDES, no Itamaraty e no Ministério da Defesa. Por outro lado, há contextos nos quais a lógica de burocratização não se revela com tamanha



precisão, como é o caso das indicações ao Supremo Tribunal Federal – STF, cuja nomeação política provoca questionamentos acerca da imparcialidade do insulamento (Rodrigues, 2022).

O insulamento burocrático é uma das quatro gramáticas analisadas por Araújo (2020) no âmbito dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), que vem a ser o sistema previdenciário destinado a determinadas categorias escolhidas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio do governo Vargas. Para o autor, a dinâmica dos IAP permite identificar que o insulamento burocrático – representado principalmente pelo sistema próprio de consignação de crédito para a aquisição da casa própria – e o corporativismo foram as gramáticas mais fortalecidas naquele período.

Em perspectiva mais ampla, Fernandes e Palotti (2019) perceberam que as diferentes funções estatais - definidas como funções básicas, funções de infraestrutura e desenvolvimento econômico, funções de bem-estar social e funções emergentes - têm sido contempladas de forma desigual diante da criação de novas carreiras e do recrutamento de quadros de pessoal na burocracia. Esta ocorrência, embora proporcione assimetrias, contribuiu para renovar a burocracia brasileira em alguns segmentos, por meio da flexibilização de estruturas hierárquicas.

No entanto, é preciso encontrar estratégias que considerem o perfil e o objetivo destas novas contratações. O concurso público, embora garanta a desejada isonomia e imparcialidade, apresenta limitações na avaliação de aptidões interpessoais, tendo como enfoque principal o conhecimento técnico e teórico. Além disso, é importante avaliar a finalidade do recrutamento de novos burocratas, uma vez que algumas atividades podem se tornar obsoletas, enquanto outras emergem diante das mudanças administrativas, históricas, sociais e políticas (Fernandes e Palotti, 2019; Lauria, Carvalho & Silva, 2022).

### Considerações finais

Conforme resultados discutidos, o processo de burocratização da Administração Pública brasileira tem sido fundamental para o fortalecimento do Estado perante seus atores sociais e políticos, especialmente ao garantir a proteção do núcleo técnico, garantindo sua continuidade nos diversos ciclos políticos. Em contrapartida, algumas instituições insuladas podem se distanciar do controle político e social, afetando a legitimação de suas ações e, em maior grau, a efetivação da democracia.

O Brasil conta com diferentes espaços de insulamento, que se apresentam em múltiplos contextos, sob diversos graus de burocratização ao longo dos anos. Fatores como o cenário político interno e externo, mudanças nas prioridades e visões ideológicas distintas a cada ciclo eleitoral, pressões da sociedade e dos partidos políticos são alguns exemplos que podem influenciar no grau de insulamento das agências. Compreender esses elementos pode ser o ponto de partida para estabelecer mecanismos eficazes de avaliação e implementação de novas medidas.

Desse modo, ao apresentar uma revisão narrativa acerca dos espaços de insulamento burocrático no Brasil, este trabalho proporcionou um entendimento das diversas características e níveis de burocratização destes espaços, limitando-se aos contextos empíricos investigados, discutindo os questionamentos que cercam este insulamento, além das propostas de resolução apontadas na literatura acadêmica. Dentre estas sugestões, destacam-se a implementação de estratégias de controle social, além da melhoria dos processos de transparência e prestação de contas por parte das instituições.

Através destas discussões e resultados, este estudo contribuiu para a compreensão de contextos que podem facilitar a proposição de melhorias na gestão das organizações públicas, fortalecendo a democracia e a participação da sociedade no controle e avaliação de programas e políticas públicas. Embora bastante debatido, o tema ainda apresenta lacunas que requerem pesquisas mais atuais, como a possibilidade de sua verificação em diversos contextos não apresentados nos estudos selecionados, auxiliando na definição de critérios mais precisos que caracterizem o grau de insulamento burocrático, além de estudos que possam avaliar processos de desinsulamento em comparação com estratégias de burocratização, para que sejam avaliados seus benefícios e desvantagens.

Em suma, este estudo sobre os espaços de insulamento no Brasil oferece contribuições valiosas para o debate da



Administração Pública na América Latina. A experiência brasileira demonstra que a criação de ‘ilhas de excelência’, como o BNDES ou o Itamaraty, pode garantir estabilidade institucional em cenários de alta incerteza política, uma realidade comum a diversas nações latino-americanas. Contudo, o caso brasileiro também alerta para o risco de que tais estruturas perpetuem desigualdades seletivas, favorecendo elites em detrimento da participação popular. Para a Administração Pública regional, a lição fundamental reside na busca por modelos de insulamento poroso ou permeável, onde a competência técnica não sirva de blindagem contra a democracia, mas sim como suporte para políticas públicas mais eficazes, transparentes e socialmente responsáveis em todo o continente.

## Referências

- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2018). Burocracia e ordem democrática: Desafios contemporâneos e experiência brasileira. In R. Pires, G. Lotta, & V. E. Oliveira (Eds.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas* (pp. 23-58). Ipea; Enap. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8560>
- Araújo, C. C. (2020). A conjugação das gramáticas políticas no arcabouço dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP): Reflexões e hipóteses sobre a provisão habitacional à luz do pensamento de Edson Nunes e Guillermo O'Donnell. *Simbiótica. Revista Eletrônica*, 7(2), 148-162. <https://doi.org/10.47456/simbitica.v7i2,%20jan.-jun..32597>
- Baptista, J. V. M., Bertolucci, A. C., & Diogo, A. V. K. (2020). Política de Estado ou de Governo? A reorientação da política externa brasileira sob o governo Bolsonaro. *Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades*, 45(250), 502-533. <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2020.n250.p502-533>
- Bastos, G. B. (2020). [Resenha do livro *A gramática política no Brasil: Clientelismo e insulamento burocrático*]. *Revista Estudos Políticos*, 11(22), 248-252. <https://doi.org/10.22409/rep.v11i22.50433>
- Bin, D. (2015). Políticas macroeconômicas e democracia econômica no Brasil neoliberal. *Economia e Sociedade*, 24(3), 513-539. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2015v24n3art1>
- Casarões, G. S. P. (2012). O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55(1), 135-153. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000100008>
- Duarte, R. S. (2022). Trajetória sinuosa: Surgimento de uma dimensão pública na formulação da política de defesa no Brasil? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 65(4), 1-42. <https://doi.org/10.1590/dados.2022.65.4.278>
- Faria, C. A. P. (2012). O Itamaraty e a política externa brasileira: Do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, 34(1), 311-355. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292012000100009>
- Faria, C. A. P., Lopes, D. B., & Casarões, G. (2013). Itamaraty on the move: Institutional and political change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva's Presidency (2003-2010). *Bulletin of Latin American Research*, 32(4), 468-482. <https://doi.org/10.1111/blar.12067>
- Fernandes, C. C. C., & Palotti, P. L. M. (2019). Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: Avanços desiguais na administração pública brasileira? *Revista de Administração Pública*, 53(4), 687-710. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180072>
- Fernandez, M. V., & Guimarães, N. C. (2020). Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 32, 283-322. <https://doi.org/10.1590/0103-335220203208>
- Gomide, A., Lins, R. S., & Machado, R. A. (2021). Burocracia e desempenho da administração pública: Em busca de teorias e evidências para reformas administrativas em países em desenvolvimento. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84), 1-21. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83067>
- Helal, D. H., & Neves, J. A. B. (2010). Burocracia e inserção social: Uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. *Sociologias*, 12(25), 312-340. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222010000300012>
- Higgins, S. S., & Neves, J. A. B. (2016). Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: O caso do CrediAmigo. *Revista de Sociologia e Política*, 24(59), 3-23. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245901>



Hiraiwa, M. K. H. H. (2020). A articulação entre política externa e política de defesa e a construção do Ministério da Defesa no Governo Lula. *Revista Perspectiva: Reflexões Sobre a Temática Internacional*, 12(23), 9-35. <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/RevistaPerspectiva/article/view/96762>

Junior, O. B. L. (1998). As reformas administrativas no Brasil: Modelos, sucessos e fracassos. *Revista Serviço Público*, 49(2), 5-30. <https://doi.org/10.21874/rsp.v49i2.364>

Junior, O. G., Gava, G. B., & Silva, M. S. (2017). Programa Mais Médicos, aperfeiçoando o SUS e democratizando a saúde: Um balanço analítico do programa. *Saúde e Sociedade*, 26(4), 872-887. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902017170224>

Lauria, I. O., Carvalho, G. A. B., & Silva, L. C. G. (2022). Critérios de progressão de carreira no serviço público e algumas percepções sobre critérios e efetividade. *Perspectivas em Políticas Públicas*, 15(30), 224-251. <https://doi.org/10.36704/ppp.v15i30.7210>

Leite, L. Q. (2021). Administração pública no Brasil: As reformas administrativas do DASP e do decreto-lei n 200 em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, 13(27), 221-248. <https://doi.org/10.14295/rbhcs.v13i27.13073>

Matos, F. R. N., & Lima, A. C. (2007). Organizações modernas e a burocracia: Uma “afinidade eletiva”? *RAE Eletrônica*, 6(2), 1-11. <https://doi.org/10.1590/S1676-56482007000200008>

Mendes-da-Silva, W. (2019). Contribuições e limitações de revisões narrativas e revisões sistemáticas na área de negócios. *Revista de Administração Contemporânea*, 23(2), 1-11. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2019190094>

Miranda, G. L. (2013). O ciclo de política como campo estratégico: O caso do benefício de prestação continuada. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 56(2), 439-482. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582013000200007>

Nazareth, C. C. G. (2021). Revisão de literatura e revisão sistemática: Uma análise objetiva. *Revista Fluminense de Odontologia*, 55, 1-10. <https://doi.org/10.22409/ijosd.v0i55.43132>

Nogueira, M. A. (1998). *As possibilidades da política*. Paz e Terra.

Nunes, E. (2017). *A gramática política brasileira: Clientelismo e o insulamento burocrático* (5ª ed.). Garamond Universitária.

Oliveira, S. D. P. A. (2012). Ditadura militar e o insulamento burocrático: O SNI, um estudo de caso. *Em Tempo de Histórias*, 20, 31-48. <https://doi.org/10.26512/emtempos.v0i20.19856>

Ribeiro, J. M. (2023). Mecanismos de governança, instituições societárias e burocracia estatal: Reflexões sobre instituições societárias e porosidade governamental. *Saúde em Debate*, 46(Especial 4), 66-80. <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E405>

Rios, D. V. (2022). Entre a permeabilidade e o insulamento: Análise da capacidade política relacional do Ministério das Relações Exteriores. *Revista de Estudos Internacionais*, 13(2), 97-115. <https://doi.org/10.29327/252935>

Rocha, D. G., Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2020). Insulados e não democráticos: A (im)possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 54(1), 201-219. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190294>

Rodrigues, T. C. M. (2022). Análise da trajetória dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF): Insulamento ou presidencialismo de coalizão? *Revista Direito GV*, 18(2), 1-28. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202215>

Tokumoto, A. (2020). Origem institucional e dependência de trajetória: Os casos do BNDES e do BCIA. *Agenda Política*, 8(3), 257-286. <https://doi.org/10.31990/agenda.2020.3.9>

Xavier, R. S. (2006). Casos e working papers: Reformar para legitimar: O caso do insulamento burocrático da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN). *Cadernos EBAPE.BR*, 4(2), 1-7. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512006000200004>

# **DIFUSIÓN DE INNOVACIONES EN LOS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS: EL CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA (2008-2019)<sup>1</sup>**

---

---

*Sabrina Comotto<sup>2</sup>, Leonardo Fiscante<sup>3</sup>*

---

1 Este trabajo se enmarca en la tesis doctoral de Leonardo Fiscante, Doctorando en Administración y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina, titulada: “*Todos los caminos conducen a Roma*. La agenda de reformas y la difusión de innovación en los sistemas subnacionales de compras públicas. El caso de la Provincia de Buenos Aires (2008-2023)” (tesis en curso), dirigida por Sabrina Comotto.

2 Doctora en Ciencias Sociales por FLACSO Argentina. Directora de la Maestría en Compras Públicas de la Universidad Nacional de San Martín.

3 Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés, Argentina. Doctorando en Administración y Políticas Públicas por la UNSAM. Coordinador Académico de la Maestría en Compras Públicas, UNSAM.



## Introducción

Entre las décadas de 1980 y 1990, los regímenes de administración financiera pública latinoamericanos experimentaron profundos procesos de modernización. Esta dinámica formó parte de las reformas impulsadas por los organismos multilaterales, y avalada también por redes de expertos locales, dando lugar a lo que Schweinheim (2018) denomina los “grandes sistemas isomórficos de administración pública”. La tendencia al isomorfismo alcanzó, en buena medida, a las compras públicas. No es casual que esta área haya formado parte de los componentes sujetos a reingeniería, si se tiene en cuenta el peso que las compras gubernamentales tienen en las economías nacionales (entre un 13 y un 20% del PBI<sup>5</sup>). Es esta época cuando empiezan a crearse los *órganos rectores* a nivel nacional (direcciones generales o similares), que responden al modelo de *centralización normativa y descentralización operativa* promovido por el paradigma vigente. En este contexto se constituye, por ejemplo, la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), como órgano rector del sistema de contrataciones de la Administración Pública Nacional argentina (Decreto N° 1545/94).

Además de las transformaciones a nivel institucional, entre las décadas de 1990 y 2000 las dimensiones normativa y tecnológica de los sistemas de compras públicas también sufrirían modificaciones significativas (Ladipo et al. 2009; Schapper y Malta, 2011; Pimenta y Rezal 2016; Harper et al., 2016). Varias investigaciones coinciden en señalar, además, que las reformas en los sistemas de compras públicas de la región estuvieron atravesadas por procesos de difusión de políticas, en los que cumplieron un rol clave actores como los organismos multilaterales de crédito (Schapper y Malta, 2011; Harper et al, 2016). Sin embargo, de acuerdo con la literatura especializada, otros factores muy diversos habrían facilitado la difusión de innovaciones. Entre ellos cabe mencionar: la recuperación democrática luego de los largos períodos de autoritarismo que sufrió la región, que creó un clima propicio para la modernización; las demandas de mayor transparencia por parte de la sociedad civil y la apertura internacional de los mercados de compras públicas (Ladipo et al, 2009).

Los gobiernos subnacionales pueden ser actores especialmente relevantes de las compras públicas, en especial, en los Estados federales. De acuerdo la OCDE, más del 60% del gasto en compras públicas de los países miembros de dicha organización para 2021 era atribuible a los gobiernos regionales o locales<sup>6</sup>. Sin embargo, las particularidades de los procesos de reforma a nivel subnacional y sus mecanismos de difusión constituyen campos menos explorados. Fiscante (2018) ha estudiado el proceso de implementación de la plataforma transaccional de compras en la provincia de Buenos Aires, pero no existen estudios focalizados en explicar el proceso conformación de la agenda de reforma y de la difusión de innovaciones que tuvieron lugar en la Provincia<sup>7</sup>.

La Provincia de Buenos Aires es una de las jurisdicciones más importantes de Argentina, tanto a nivel político como económico. Tiene el mayor territorio (22% del total nacional, aproximadamente), el mayor producto bruto global (PBG) y concentra un alto porcentaje de la población (por encima del 38%, según datos del Censo 2022). Estos factores le otorgan un particular volumen y complejidad a su organización administrativa, incluida la gestión del sistema de compras. En el año 2008, la provincia inició un proceso de reformas de su sistema de compras, que incluyó cambios regulatorios, institucionales y tecnológicos. Aunque existieron intentos de reforma o modernización previos al lapso analizado, el estudio se enfocó en las reformas implementadas en dos gestiones de gobierno específicas (las de los Gobernadores Daniel Scioli, 2007-2015 y María Eugenia Vidal, 2015-2019). Este recorte se fundamenta en la identificación de elementos que sugieren la existencia de una agenda más sistemática de moder-

5 Fuente: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/03/23/global-public-procurement-database-share-compare-improve>. Fecha de consulta: 29/03/25.

6 Fuente: <https://www.oecd.org/en/topics/public-procurement.html>. Fecha de consulta: 25/03/25.

7 Aunque Piana (2025) se centra en el estudio de la implementación de los sistemas financiero, de expediente electrónico y de gestión de compras durante la gestión de maría Eugenia Vidal, su análisis no se centra en aspectos de la conformación de la agenda ni de la configuración del proceso de difusión de innovaciones que marcó el camino de la reforma.



nización y la efectiva difusión de innovaciones<sup>8</sup> en materia de compras públicas, en comparación con los intentos aislados de reforma realizados en los años previos.

Las preguntas de investigación formuladas fueron, en consecuencia, las siguientes: ¿Cómo se producen los procesos de difusión de innovaciones en los sistemas de compras públicas? (el caso de la Provincia de Buenos Aires, 2008-2019) ¿De qué manera dichas reformas aparecen influenciadas o alineadas con el panorama más amplio de transformaciones a nivel regional (América Latina)? ¿Qué otros factores permitieron la difusión de innovaciones en el sistema de compras públicas llevadas adelante por la Provincia en este período?

Desde una perspectiva más amplia, el análisis del proceso de reforma del sistema de compras públicas en la Provincia de Buenos Aires, más allá de permitir una comprensión en profundidad del caso específico, invita a repensar cómo se producen y circulan las innovaciones dentro de la administración pública en América Latina. Si bien, y tal como se puede visualizar en el apartado siguiente, en cada país la reforma de los sistemas de compras públicas ha tenido sus particularidades, en cuanto a los tiempos, factores y actores que facilitaron su implementación, la región ha seguido ciertos patrones comunes, dando lugar al fenómeno de isomorfismo que ya se mencionara al comienzo. Asimismo, los hallazgos de esta investigación pueden ser útiles para comprender qué dinámicas específicas pueden haber facilitado la difusión de innovaciones en otros Estados de la región que adoptan un sistema federal de gobierno, o bien, donde ciertas competencias relativas a las compras públicas se encuentran en cabeza de las entidades subnacionales.

En cuanto a la metodología aplicada, la misma fue cualitativa, basándose en investigación documental y entrevistas con actores claves. Se analizaron las principales normas y planes en que se materializaron las distintas reformas estudiadas, y se mantuvieron entrevistas con funcionarios y exfuncionarios intervinientes en los procesos respectivos. Dichas entrevistas fueron realizadas entre los años 2023 y 2024.

## 2. Los sistemas de compras públicas: dimensiones y etapas de la agenda de reformas en América Latina en las últimas décadas (1990-2024)

Los sistemas de compras públicas latinoamericanos han atravesado diversos procesos de reforma desde su conformación como tales. En los párrafos siguientes, se realiza un esfuerzo por intentar sistematizar dichas reformas, clasificadas por sus tres dimensiones principales (institucional, normativa, tecnológica) y, a su vez, por las principales etapas o hitos de transformación de cada una de ellas. Se trata, cabe destacar, de un intento por simplificar una dinámica sumamente compleja y con particularidades en cada país latinoamericano, al fin de ubicar el caso específico a estudiar (provincia de Buenos Aires), en el mapa más amplio de reformas a nivel regional, comprendiendo cómo estas últimas han influenciado o se han traducido, en algunos casos, en el ámbito Provincial. En cuanto a la dimensión institucional, esta se refiere al conjunto de actores e instituciones que integran los sistemas de compras públicas, abarcando desde los órganos rectores hasta las unidades operativas de compras, es decir, las oficinas encargadas de gestionar los procesos. Según Harper et al. (2016), si bien cada país ha seguido su propio derrotero, la *arquitectura institucional* es el aspecto que suele ser abordado en primera instancia por los países al emprender las reformas a sus sistemas de compras.

Sin embargo, la dinámica de evolución de la dimensión institucional -y de las otras dimensiones- no ha sido lineal ni homogénea. Por ejemplo, mientras que países como Argentina, El Salvador y Honduras conformaron sus órganos rectores entre fines de la década de 1990 y comienzos de los 2000, en otros la institucionalidad del sistema de compras se consolidó de modo más reciente. En Uruguay, en el año 2008 la Ley N° 18362 constituye la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE) -hoy Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE)-. En Ecuador y Perú los órganos rectores (Instituto Nacional de Contratación Pública -hoy Servicio Nacional de Contratación Pública- y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, respectivamente), también surgen en 2008. Por su parte, Colombia Compra Eficiente nace en 2011, por mandato de la Ley N° 4170.

8 Sobre el modelo de difusión de innovaciones en materia de políticas públicas ver Berry & Berry (2010).



Otro aspecto fundamental de la dimensión institucional está dado por los esfuerzos encaminados a lograr una mayor *profesionalización* de los compradores públicos. Varios países de la región, como Chile (desde 2007), Ecuador (2021), Costa Rica (2022), Honduras (2023) y Paraguay (2025)<sup>9</sup>, han implementado sistemas de certificación de competencias que apuntan a contar con estándares mínimos de conocimientos y habilidades para desempeñar funciones vinculadas a las compras públicas, avalados por instrumentos formales de verificación (pruebas de aptitud). Otros países (como Argentina, Bolivia y Uruguay) no cuentan aún con mecanismos institucionalizados de certificación de competencias, pero todos han realizado, en general, esfuerzos más o menos sistemáticos hacia una mayor profesionalización de sus compradores públicos. Los órganos rectores han sido actores claves de estos esfuerzos, ya que en ellos ha recaído, en general, la responsabilidad por diseñar actividades de capacitación y/o por desarrollar, de manera independiente o en conjunto con otras instituciones -como universidades públicas y privadas-, los sistemas de certificación. Sin embargo, y como apunta un informe reciente (OCDE, 2022), la profesionalización sigue siendo uno de los principales desafíos que enfrentan los sistemas de compras de América Latina y el Caribe.

La *dimensión normativa* constituye otro componente clave. Las entidades públicas no gozan de completa libertad para seleccionar a sus proveedores, sino que deben hacerlo conforme a los procedimientos que se establezcan en la legislación, aplicables según distintos criterios (monto estimado, características de la oferta, urgencia, etc.). Existen, también, normas referidas a las competencias para dictar los distintos actos de los procesos, pasos a cumplir, etc. Las *regulaciones procedimentales* son, en consecuencia, uno de los aspectos más importantes de la dimensión normativa. Sin embargo, no son el único elemento por considerar. La complejización de los sistemas de compras ha empujado una creciente *sofisticación* normativa, que, a su vez, ha generado mayores demandas de profesionalización y una mayor presión sobre los sistemas de compras.

La década de 1990 fue un momento clave para la dimensión normativa de los sistemas de compras. En 1994, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNMUDI), adopta una *Ley Modelo sobre Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios*, plasmando ciertos consensos sobre las pautas y principios básicos a que deberían ajustarse los procedimientos respectivos (economía, eficiencia, competencia, trato igualitario entre proveedores, transparencia, etc.). Es en esta época también cuando varios países latinoamericanos adoptan nuevos marcos regulatorios de compras públicas. En Brasil se sanciona, en 1993, la Ley N° 8666, que preveía, entre otros aspectos, la existencia de registros (*catálogos*) de proveedores, elemento fundamental de los sistemas de compras “modernos”. Colombia aprobó, en el mismo año, una nueva normativa de compras (la Ley N° 80), que también regulaba los registros de proveedores, y, adicionalmente, recogía algunos de los principios fundamentales de la contratación pública (transparencia, economía y responsabilidad).

Sin embargo, en otros países los procesos de adecuación normativa tuvieron un carácter más disperso o fragmentario. Por ejemplo, en Argentina, hasta comienzos del siglo XXI las compras públicas a nivel de la administración nacional aún estaban regidas por el Capítulo VI del Decreto-Ley de Contabilidad Pública, N° 23.354, sancionado en 1956, y su decreto reglamentario, de 1972. A pesar de que en el año 1994 se crea formalmente, mediante el ya mencionado Decreto N° 1545, el *Sistema de Contrataciones del Sector Público Nacional*, con la misión principal de: “establecer las políticas y normas necesarias para la eficaz y eficiente obtención de los bienes y servicios que el mismo requiera”, no sería hasta 2001, con el dictado del Decreto N° 1023, que se aprobaría un nuevo Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

En la década de los noventa se produce otro hito clave para la regulación de las compras públicas: el ingreso de estas como disciplina alcanzada por los acuerdos multilaterales de comercio; en particular, mediante la adopción del Acuerdo Plurilateral de Compras Públicas (APCP) de la Organización Multilateral de Comercio (OMC). Es

---

9 El sistema de certificación de competencias de Paraguay fue introducido por la Ley N° 7021, sancionada en 2022, pero se encuentra operativo desde 2025, cuando la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas aprobó la reglamentación respectiva.



importante destacar que las compras gubernamentales fueron un área inicialmente excluida de las negociaciones multilaterales, sobre todo, por el carácter estratégico atribuido a estos mercados y por el consiguiente proteccionismo que primó en los mismos durante el período de posguerra (Lavopa y Fretes, 2012). Si bien ningún Estado latinoamericano es parte aún en el APCP, varios países de la región revisten el carácter de observadores, algunos, desde la última década del siglo pasado (Argentina, Chile, Colombia y Panamá) y algunos otros han adquirido dicho estatus con posterioridad (Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana)<sup>10</sup>.

Por último, la *dimensión tecnológica* se refiere a las tecnologías -de información, comunicación y de gestión-, empleadas al servicio de la difusión y gestión de las contrataciones. Como señalan Pimenta y Rezal (2016), el desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones, junto con el avance de Internet y la creciente disminución de los precios de los sistemas y bases de datos, incentivó a los gobiernos a modernizar sus operaciones. La primera etapa de las reformas en este campo se corresponde con el uso *informativo* de las herramientas tecnológicas, es decir, con la difusión de las oportunidades de compra en los portales web de los organismos u órganos rectores y, en una fase más avanzada, con la publicidad de los principales hitos del proceso en dichos portales. En una segunda etapa, el procedimiento comienza también a ser gestionado en línea, produciendo una progresiva *despapelización* de los trámites de compra. La tercera fase se corresponde con el uso *transaccional* propiamente dicho de los portales o plataformas de compras, que se da cuando estos permiten realizar el trámite de contratación íntegramente en línea, incluyendo el perfeccionamiento del contrato y, eventualmente, también el seguimiento de la gestión contractual.

Chile ha sido considerado el país latinoamericano pionero en materia de *e-public procurement*, y su experiencia ha influenciado, en gran medida, al resto de la región. *ChileCompra* fue creado en 2003, como un servicio público descentralizado, dependiente del Ministerio de Hacienda. La reforma incluyó la implementación de una plataforma piloto de compras públicas. El portal [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl) fue evolucionando en distintas etapas: entre 2007 y 2008 consolidó su catálogo electrónico y nació la plataforma de reclamos y monitoreo de los procesos de compra<sup>11</sup>. A su vez, entre 2013 y 2015 se implementó el Observatorio ChileCompra, un ente proactivo para el monitoreo de eventuales irregularidades y comenzaron los esfuerzos para ampliar el acceso de Mipymes al mercado público<sup>12</sup>. Desde entonces, el sistema ha seguido evolucionando, consolidándose como un referente a nivel regional.

Como se mencionó anteriormente, la experiencia de ChileCompra ha sido clave en lo que respecta a la difusión de innovaciones en la dimensión tecnológica de los sistemas de compras. Varios países de la región tomaron elementos de este sistema, y, como se verá en el apartado siguiente, la misma también influyó a nivel subnacional -por ejemplo, en el caso de la Provincia de Buenos Aires.

### 3. El caso de la Provincia de Buenos Aires (2008-2019)

#### 3.1 Antecedentes de las reformas

El sistema de compras públicas de la provincia de Buenos Aires, previo a las reformas iniciadas en el año 2008, se encontraba regido por el Decreto-Ley de Contabilidad N° 7764 que databa del año 1971, y algunos antecedentes normativos que de fines de la década de los años cuarenta del siglo pasado<sup>13</sup>. Dentro de este cuerpo normativo se incluía un título dedicado exclusivamente a la gestión de las compras y contrataciones, que se complementaba en

10 Fuente: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/memobs\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/memobs_s.htm). Fecha de consulta: 16/04/25.

11 Fuente: <https://www.chilecompra.cl/2018/08/chilecompra-cumple-15-anos-tiempo-de-celebracion-y-nuevos-desafios/>. Fecha de consulta: 23/04/25.

12 *Ibidem*.

13 El tratamiento de la gestión de las contrataciones en la provincia de Buenos Aires ha pertenecido a la esfera de la gestión administrativa desde las primeras leyes de contabilidad provinciales. Se destaca el Decreto-Ley 20846. del año 1957 (este Decreto-Ley derogaba la Ley 5351 del año 1948, que también incluía en su capítulo III a los contratos administrativos como la compra o venta sobre trabajos o suministros).



base a sus reglamentos aprobados<sup>14</sup>. Estas reglamentaciones atravesaron varias modificaciones desde la puesta en vigencia del Decreto-Ley de Contabilidad, siempre sobre la base de un procedimiento de compras y contrataciones tradicional, en soporte papel y diseñado como un sistema cerrado de presentación de ofertas en sobre. El registro de proveedores, aunque en funcionamiento, estaba caracterizado por su limitada apertura hacia el mercado y la ausencia de integración con los sistemas de información financiera y de apoyo a las compras. En retrospectiva, el sistema de compras provincial se encontraba inmerso en una realidad condicionada por el uso de instrumentos legales antiguos y herramientas de gestión obsoletas, con poca o nula incorporación e integración de las tecnologías de información necesarias para gestionar la adquisición de bienes y servicios de manera eficiente.

Con el correr de los años y cercado por los avances producidos en materia de administración financiera y la evolución de los sistemas de compras públicas en Latinoamérica y algunos casos en el país, las compras públicas provinciales se enfrentaban a la oportunidad de iniciar un proceso de modernización de sus procedimientos y herramientas de gestión. La necesidad de reforma se hallaba latente a la luz del rápido avance de los sistemas de compras en la región, tal como se analizó en el apartado anterior, haciendo de la modernización un tema clave en la agenda<sup>15</sup> nacional y regional. El proceso de modernización era, entonces, un desenlace inevitable, acompañado por una serie de eventos políticos que posibilitaron la apertura de ventanas de oportunidad e instancias de difusión de innovación que favorecieron la adopción de buenas prácticas en materia de la gestión de las compras públicas en cada etapa de la reforma<sup>16</sup>. La influencia de jurisdicciones vecinas marcaría el rumbo de las compras públicas provinciales.

Desde fines de la década de los 90s, en consonancia con lo que estaba sucediendo con el auge de sistemas de gestión de compras por medios electrónicos, las autoridades provinciales avanzaron hacia la adopción de una plataforma informativa<sup>17</sup> posibilitando la publicación y difusión, a través de internet, de las oportunidades de contratación de bienes y servicios convocadas por la administración centralizada y descentralizada<sup>18</sup>. Esto se daba en contraposición a los métodos tradicionales de difusión de las contrataciones<sup>19</sup>. Por medio de estas plataformas, los oferentes podían acceder a la descarga de pliegos e información relevante del proceso de contratación. De esta manera, se pretendía facilitar el acceso al mercado público provincial, brindando publicidad a las oportunidades de compras, con el propósito de incrementar la nómina de oferentes. A partir del año 2000, todas las compras de bienes y servicios a gestionarse en el ámbito provincial se harían públicas a través del sitio oficial de la Provincia, dándose inicio al proceso de modernización del sistema de compras públicas bonaerense, en consonancia con los avances de otros gobiernos subnacionales argentinos<sup>20</sup>.

Asimismo, como antecedentes del período estudiado dentro de la provincia de Buenos Aires, el *Plan Estratégico de Gobierno Electrónico*<sup>21</sup> del año 2002 y el consiguiente *Consejo de Gobierno Electrónico* conformado por el Ejecutivo provincial allanaron el camino hacia la reforma. Por otro lado, el denominado *Plan Rector*, que pretendía incorporar la posibilidad de presentar ofertas por medios electrónicos, finalmente no lograría una sanción favorable en

14 Se destacan algunos de los reglamentos impulsados los años 1972, 1974, 1976, 1977, 1986, 2002, 2005 y 2007 entre otros.

15 Ver Kingdon (2014[1984]).

16 Los antecedentes más resonantes fueron los del gobierno de Chile con ChileCompra, Nación y sus intentos de reforma y el del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a nivel nacional.

17 Ver Harper y Sánchez (2017).

18 Ver Decreto N° 363/99 B (modificado por Decreto N° 2698/04).

19 Por métodos tradicionales de difusión hacemos alusión a los medios de comunicación contemplados por la norma hasta ese momento, como periódicos y el aún vigente medio oficial a través de boletín oficial provincial.

20 Provincias como Mendoza, San Luis, Córdoba y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires lograron avances significativos en sus jurisdicciones durante este período.

21 Ver Decreto N° 1824/02.



el Legislativo provincial<sup>22</sup>. Posteriormente el *Plan Trienal de Gestión Pública*<sup>23</sup> entre los años 2004 y 2007, apuntaba a la mejora de los sistemas de apoyo administrativo, comprendiendo la modernización de las compras y contrataciones públicas provinciales. A través del *Plan* se buscaba fortalecer los sistemas de información y comunicación recomendando la reforma de la legislación de compras existente. En este marco de incipiente búsqueda reformista, se producía el proceso de cesión del *Catálogo de Bienes y Servicios del Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común* (SIByS) por parte del gobierno Nacional hacia la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires mediante acuerdo materializado por un acta de cooperación<sup>24</sup>. Esto involucraba a la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), órgano rector a nivel nacional, en el traspaso de su catálogo de identificación de bienes y servicios. El catálogo mencionado consistía en una colección de ítems (registros de bienes y servicios) solicitados (la mayoría de uso común y repetitivo) por las dependencias de la Administración Pública Nacional (APN)<sup>25</sup>. En él figuraban clasificados todos los bienes y servicios, identificados bajo una codificación para facilitar la búsqueda y clasificación en detalle de las compras y contrataciones realizadas por el sector público<sup>26</sup>.

Finalmente, el intento de reforma del sistema de administración financiera en la Provincia, denominado *Sistema de Administración Financiera Integral para la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires* (SAFIBA) procuraba trasladar la *Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal* (RAFAM) al ámbito provincial. Este proceso, liderado por el Ministerio de Economía y la Contaduría General, obedeció a la necesidad de instrumentar la recientemente sancionada Ley de Administración Financiera<sup>27</sup>. Aunque el intento resultaría infructuoso, sentó las bases para el futuro de la reforma, dejando en funcionamiento la *plataforma interactiva*<sup>28</sup> destinada a la inscripción de proveedores a través de internet.

En cuanto a su despliegue temporal, el proceso de reforma y modernización del sistema de compras públicas en la Provincia de Buenos Aires puede organizarse analíticamente en dos grandes etapas. La primera, que se extiende entre 2008 y 2015, se caracteriza por el diseño y la formalización de la agenda de reforma, con un fuerte énfasis en la dimensión normativa y en la construcción institucional del sistema. En este período, la sanción del nuevo marco legal constituye el principal hito del proceso, aunque persiste una brecha significativa entre la norma y su implementación efectiva. La segunda etapa, iniciada a partir de 2016, se distingue por la reglamentación de la normativa vigente y por un desplazamiento del eje de la reforma hacia la implementación operativa, en la que la dimensión tecnológica adquiere un rol central. En este período, la modernización de los sistemas informáticos y el fortalecimiento de capacidades técnicas permiten avanzar en la consolidación del sistema, reduciendo parcialmente las limitaciones observadas en la etapa previa. El cuadro 1, inserto a continuación, sistematiza las principales etapas de la reforma, sintetizando los cambios ocurridos en las tres dimensiones del sistema de compras (institucional, normativa y tecnológica), así como los rasgos predominantes de cada etapa.

---

22 Ver Randazzo (2004).

23 Aprobado mediante Resolución N° 5/04 por la Subsecretaría de Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires.

24 Por medio del “Acta Complementaria de Cooperación Técnica y Cesión Gratuita” y luego a través del Decreto N° 3062/07 provincial que ratificaría el Convenio y Acta de Trabajo con la Oficina Nacional de Contrataciones.

25 Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/comprar/soy-proveedor/compras-electronicas/preguntas-frecuentes/sistema-de-identificacion-de-bienes-y-servicios-sibys>. Consultado el: 23/04/25.

26 Ibidem.

27 Ley 13767 sancionada en el año 2007.

28 Ver Harper y Sánchez (2017).



**Cuadro 1:** Etapas de la reforma del sistema de compras públicas de la Provincia de Buenos Aires (2008-2019) y sus características principales

Etapa / período	Dimensión institucional	Dimensión normativa	Dimensión tecnológica	Rasgos predominantes de la etapa
(2008–2015)	Creación y redefinición de actores con competencias en compras públicas. Capacidades institucionales incipientes. Predominio de una lógica formal-legal sobre la operativa.	Sanción del nuevo marco normativo del sistema de compras. Definición de principios, procedimientos y competencias. Brecha entre norma y práctica.	Desarrollo limitado de herramientas tecnológicas. Uso fragmentado de sistemas informáticos. Baja integración y escasa estandarización.	La reforma se expresa principalmente a nivel normativo. Construcción del problema y de la solución en la agenda pública. Alta dependencia del diseño institucional, baja capacidad de implementación.
(2016–2019)	Fortalecimiento de capacidades técnicas. Mayor profesionalización de los equipos. Reorganización de funciones y roles operativos.	Reglamentación efectiva de la normativa vigente. Clarificación de procedimientos. Reducción de ambigüedades normativas.	Transferencia de plataformas electrónicas. Digitalización de procedimientos clave. Mayor interoperabilidad y trazabilidad.	Paso de una agenda declarativa a una agenda operativa. La tecnología como vector central de implementación. Convergencia parcial con buenas prácticas difundidas a nivel regional.

**Fuente:** Elaboración propia.

Siguiendo este esquema, en los siguientes apartados, se abordarán dos etapas de intento de difusión de innovación que se produjeron bajo gestiones de gobierno distintas en donde la configuración de la agenda estaba destinada a modernizar el sistema de compras. Los ejes para el análisis de cada etapa se centrarán en relatar los acontecimientos que influyeron sobre el proceso de consolidación de la modernización del sistema de compras provincial.

En las siguientes secciones se analizarán los principales cambios en las dimensiones institucional, normativa y tecnológica en cada etapa de la reforma provincial.

### 3.2 Primera etapa de difusión en materia de compras (2008-2015): La influencia de ChileCompra

La primera etapa de difusión en materia de compras se produjo durante la gestión del entonces gobernador electo Daniel Scioli<sup>29</sup>. La agenda de modernización resonaba en su discurso ante la asamblea legislativa cuando el primer mandatario instaba a la Honorable Legislatura de la provincia de Buenos Aires a sancionar una nueva ley de compras y contrataciones<sup>30</sup>. La sanción de una nueva ley de compras obedecía a la necesidad de incorporar el subsistema de compras a la ya vigente Ley de Administración Financiera<sup>31</sup>, con el propósito de lograr avances en el plano tecnológico, y, en particular, la adopción de buenas prácticas en materia de gestión en las contrataciones provinciales. En esencia, la *dimensión normativa* se encontraba inmersa dentro de la agenda de gobierno.

29 Electo gobernador durante el período 2007-2015 bajo la lista del Frente para la Victoria (FPV).

30 Diario de Sesiones del día 02/03/2009 de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, página 15.

31 Ley 13767.



Con una estructura similar a la ley de compras chilena sancionada en el año 2003<sup>32</sup>, la aprobación de la Ley 13981<sup>33</sup> en el año 2009 replicaba el estilo plasmado en el cuerpo normativo del país vecino<sup>34</sup>, el que regía las compras y contrataciones a nivel nacional<sup>35</sup>. En el plano nacional, la Ley provincial incorporaba algunos aspectos de la ley de compras sancionada por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires<sup>36</sup> en el año 2006, aunque esta última se destacaba por la mayor extensión<sup>37</sup> en su capitulado. El motivo de la redacción en pocos artículos, tomado de la experiencia chilena, se justificaba por la idea de dejar librado para la reglamentación el abordaje de temas específicos<sup>38</sup>. Aunque la Ley 13981 no resultó operativa por falta de reglamentación<sup>39</sup>, la profundización de la agenda de reforma de las compras públicas en la provincia de Buenos Aires comenzó a ganar momentum desde el plano normativo.

Al mismo tiempo, en lo que refiere a la *dimensión institucional*, en la configuración del sistema de compras provincial, se confería a la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires las competencias necesarias para actuar de órgano rector en materia de compras y contrataciones<sup>40</sup>. Aún ante la falta de reglamentación de la Ley de Compras sancionada en el año 2009, la vieja Ley de Contabilidad, aún vigente, le permitía a la Contaduría cumplir con su rol de autoridad de aplicación en temas relevantes de las compras y contrataciones. El registro de proveedores, catálogo de bienes y servicios, y el control de los precios de referencia se destacan como las principales facultades ejercidas por la Contaduría General.

Haciendo evidente el deseo de las autoridades de emular las buenas prácticas en materia de compras públicas llevadas a cabo por Chile<sup>41</sup>, funcionarios provinciales y chilenos firmaron en el año 2009 el *Convenio de Cooperación entre la Provincia de Buenos Aires y la Dirección ChileCompra* para el intercambio de buenas prácticas y, en especial, la cesión por parte de Chile del software de su plataforma electrónica transaccional. El sentido recíproco de este Convenio tenía como fin fortalecer el sistema de compras en la provincia de Buenos Aires y a cambio nutrir a Chile con cualquier avance desarrollado por la contraparte en pos de mejorar la plataforma electrónica. En relación a la *dimensión tecnológica*, la cesión de la plataforma dejaba entrever una urgencia por adoptar una solución *enlatada*.

Finalmente, ante la imposibilidad de adaptar la plataforma a los circuitos de compras provinciales y la disolución del comité designado para reglamentar la Ley 13981, la reforma careció de apoyo político, frustrando el intento de modernización del sistema de compras provincial. Un intento posterior de contrarreforma, apoyado en la alineación con las políticas de compras llevadas a cabo por el gobierno Nacional, tampoco rendiría frutos<sup>42</sup>, quedando así la reforma en estado latente.

32 Ley 19886 promulgada el 11 de julio del año 2003.

33 Promulgada en abril del año 2009.

34 Según extracto de la entrevista realizada al Secretario Legal y Técnico de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires en el período 2008-2015.

35 Haciendo referencia al Decreto N° 1023/01.

36 Ley N° 2095 fue promulgada el 26 de octubre del año 2006.

37 Mientras la Ley 19886 consistía de 39 artículos y la Ley 13981 de 35 artículos de 35, la Ley 2095 estaba organizada en 146 artículos.

38 Según extracto de la entrevista realizada al Secretario Legal y Técnico de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires en el período 2008-2015.

39 De acuerdo al Secretario Legal y Técnico de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires en el período 2008-2015 la disolución del equipo conformado para reglamentar la Ley 13981 se basó en una fuerte resistencia por parte de la Jefatura de Gabinete, que prefería mantener el sistema tradicional para la gestión de las compras y contrataciones provinciales.

40 Ver Decreto N° 1969/08, que modifica la estructura organizativa de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires creando la Dirección General de Contrataciones.

41 Según extracto de la entrevista al Subsecretario de Modernización del Estado (2008-2009), el acercamiento al gobierno de Chile se dio en un contexto de las referencias internacionales que tenían los funcionarios provinciales sobre el sistema ChileCompra.

42 Durante el año 2010 se firmaría el “Acuerdo Marco de Colaboración y Asistencia Recíproca” entre la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires, con el propósito de intercambiar experiencias, prestar colaboración y asistencia recíproca.



### 3.3. Segunda etapa de difusión en materia de compras (2016-2019): La influencia del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Concluido el mandato del gobernador Daniel Scioli, a fines del año 2015, la coalición Cambiemos gana las elecciones provinciales, con la candidata electa María Eugenia Vidal al frente de la gobernación de la provincia de Buenos Aires. Proveniente de diversos cargos ocupados en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el nuevo Ejecutivo provincial, ante el estado de los sistemas de gestión en funcionamiento dentro de la burocracia provincial, declaró la *Emergencia Administrativa y Tecnológica* mediante la sanción de la Ley 14815, con el fin de priorizar la modernización de la administración pública bonaerense. Paralelamente, la Ley 14828 introdujo el *Plan Estratégico de Modernización*, que tuvo como uno de sus ejes la modernización de los procedimientos para la compra, contratación y distribución de bienes y servicios.

Al asumir la administración provincial, la nueva gestión encontró un panorama caracterizado por un funcionamiento burocrático lento y escasamente articulado. En particular, la infraestructura tecnológica presentaba serias deficiencias. Entre ellas, la red de datos se encontraba en estado crítico debido a la prolongada falta de inversión y mantenimiento, a lo que se sumaban contratos de proveedores vencidos y deudas acumuladas de significativa magnitud. Frente a este diagnóstico, se impulsó la centralización de las compras públicas para mejorar la eficiencia y obtener mejores precios a través de convenios marco y órdenes de compra abiertas. Asimismo, se identificaron profundas opacidades en la administración estatal, especialmente en lo referido a la gestión del capital humano, la asignación de recursos y el control del gasto público. Estas transformaciones se enmarcaron en un proceso más amplio de modernización y transparencia del aparato estatal<sup>43</sup>.

En un hecho inédito en la historia política reciente de la Argentina, se allanó el camino hacia la materialización de la reforma. La alineación político-partidaria entre los mandatarios del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Nación y la provincia de Buenos Aires facilitó, como se adelantó en el apartado anterior, el traspaso de las herramientas de gestión utilizadas por los funcionarios provenientes de la Ciudad<sup>44</sup>. El proceso de difusión de innovaciones se orientó desde la Ciudad hacia la Provincia, marcando la adopción de buenas prácticas y herramientas tecnológicas destinados a modernizar la burocracia de esta última jurisdicción.

La Provincia presentaba un notable rezago en materia normativa, acompañado de una fuerte resistencia al cambio por parte de diversos actores institucionales. A ello se sumaba la inexistencia de un sistema financiero integrado, lo que dificultaba la eficiencia y articulación de la administración pública en su conjunto. En este contexto, se impulsó un trabajo llevado a cabo entre la Contaduría General y el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública con el objetivo de implementar sistemas integrados en línea con los ejes del *Plan Estratégico de Modernización*. La Contaduría fue seleccionada como organismo a cargo del proceso reformista en materia de compras y contrataciones, debido a su carácter técnico, su capacidad institucional y su estatus como órgano de control con rango constitucional, considerado un verdadero *acorazado* dentro del entramado estatal. A pesar de la tensión entre su rol tradicional de control y su nueva función como agente de gestión, esta dualidad no fue percibida como un obstáculo. Por el contrario, la implementación se llevó adelante mediante una estrategia de *shock*, con fuerte respaldo político y una ejecución decidida orientada a la transformación estructural del sistema administrativo provincial<sup>45</sup>.

Ante este panorama, la elección de la Contaduría General para liderar el proceso de reforma administrativa en la Provincia respondió a su trayectoria institucional, su función histórica como organismo de control, la existencia previa de la Dirección General de Contrataciones en su estructura funcional en cumplimiento pleno con la *dimensión institucional*, y la existencia de los sistemas de administración financiera operativos. Además, en el plano

43 Nota de María Eugenia Vidal en “Transparencia/Modernización del Estado – Modernización Administrativa”. Tomado del sitio <https://rendicion.mariaeugeniavidal.com.ar/transparencia/modernizacion-del-estado/modernizacion-administrativa/index.html>

44 Ver Fiscante (2018).

45 Según extracto de la entrevista realizada al Contador General de la Provincia de Buenos Aires (2016-2018).



normativo ya se contaba con una ley de compras sancionada por la legislatura provincial, cuya reglamentación pendiente se presentó como una vía más factible que la elaboración de una nueva ley, dada la complejidad del proceso legislativo en la jurisdicción. En este contexto, los funcionarios provenientes del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires aportaron experiencia previa en el uso de herramientas de gestión modernas, ampliamente utilizadas en dicha jurisdicción, con el objetivo de adaptarlas y capitalizarlas en el ámbito provincial. Para estos actores, la implementación de estas herramientas no solo resultaba deseable, sino indispensable, al punto de considerar inviable una gestión sin su aplicación efectiva<sup>46</sup>. Finalmente, llegaría la reglamentación de la Ley 13981 a través del Decreto N° 1300/16, dejando de lado al viejo reglamento de contrataciones y el Decreto-Ley de Contabilidad. La *dimensión normativa* se consolidaba no sólo con el dictado de leyes de emergencia, sino también con la reglamentación de la Ley de Compras.

Con el fin de dar forma a la transferencia de las herramientas tecnológicas se firmó el *Acuerdo Específico de Cooperación Técnica entre la Provincia y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, con el propósito de materializar la reforma y modernización del sistema de compras bonaerense. De esta forma, en el año 2016 se suscribe también el *Convenio Específico de Cooperación Técnica dentro del Convenio Marco de Colaboración* entre ambas jurisdicciones. El Convenio, celebrado entre la Contaduría General en representación de la Provincia y el Ministerio de Finanzas por parte del Gobierno de la Ciudad sentaría las bases para el traspaso de la plataforma electrónica transaccional<sup>47</sup> de compras conocida como *Buenos Aires Compras* (BAC).

En este contexto de iniciativa reformista, en el año 2017, a través de las Resoluciones provinciales conjuntas de la Contaduría General N° 92/17 y del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros N° 20/17 (este último ministerio en reemplazo del disuelto Ministerio de Coordinación y Gestión Pública), finalmente se habilitó el uso del sistema electrónico de compras en la provincia de Buenos Aires. El sistema de compras electrónicas se implementaría bajo el nombre *Provincia de Buenos Aires Compras* (PBAC), ingresando de esta manera a la etapa transaccional en donde todos los procesos de compras se gestionarían íntegramente de manera electrónica. Un aspecto recurrente en relación a la *dimensión tecnológica*, coincidió con la anterior etapa y la cesión de la plataforma ChileCompra, caracterizada por la necesidad por adoptar un sistema enlatado proveniente de otra jurisdicción.

El contraste entre ambas etapas de difusión muestra que, si bien ChileCompra y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cumplen funciones similares como referentes de buenas prácticas, lo hacen a través de mecanismos distintos y en momentos diferentes del proceso de reforma. En el período 2008–2015, ChileCompra opera fundamentalmente como un modelo legitimador que contribuye a la construcción de la agenda y al diseño institucional del sistema de compras públicas. En cambio, entre 2016 y 2019, la experiencia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires funciona como un referente operativo, orientado a la implementación concreta y a la consolidación del sistema. Esta diferenciación permite sostener que la difusión de innovaciones es un proceso contingente, dependiente del estadio de la política pública y del tipo de problema que se busca resolver. El cuadro 2, inserto a continuación, sistematiza las similitudes, diferencias y mecanismos de difusión observados en cada caso.

---

46      Según extracto de la entrevista realizada al Subsecretario de Coordinación Administrativa del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Provincia de Buenos Aires (2017-2019).

47      Ver Harper y Sánchez (2017).



**Cuadro 2:** Similitudes y diferencias entre la influencia de ChileCompra y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el proceso de reforma del sistema de compras públicas de la Provincia de Buenos Aires (2008-2019)

Dimensión analítica	Influencia de ChileCompra (2008–2015)	Influencia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2016–2019)
Similitudes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizado como modelo de referencia para reducir incertidumbre en el diseño del sistema.</li> <li>• Empleado estratégicamente para legitimar la reforma.</li> <li>• Referenciado como “buena práctica” en discursos técnicos y documentos oficiales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizado como modelo de referencia para reducir incertidumbre en la implementación.</li> <li>• Empleado para acelerar la adopción operativa.</li> <li>• Referenciado como experiencia exitosa en intercambios técnicos y políticos.</li> </ul>
Diferencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referente internacional, con alto prestigio técnico y simbólico.</li> <li>• Influencia predominantemente normativa e institucional.</li> <li>• Impacto principalmente en la agenda y el diseño de la reforma.</li> <li>• Baja traducción inmediata en prácticas operativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referente subnacional cercano, con similitud institucional.</li> <li>• Influencia predominantemente tecnológica y operativa.</li> <li>• Impacto directo en la implementación y consolidación del sistema.</li> <li>• Alta capacidad de adaptación práctica.</li> </ul>
Mecanismos de difusión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprendizaje instrumental (qué hacer).</li> <li>• Emulación institucional (cómo debería organizarse el sistema).</li> <li>• Uso simbólico del caso para jerarquizar el problema y la solución en la agenda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprendizaje práctico (cómo hacerlo).</li> <li>• Transferencia operativa y técnica directa.</li> <li>• Adaptación incremental de herramientas y procedimientos existentes.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

El objetivo general de la investigación radicó en explorar los procesos de difusión de innovaciones en los sistemas de compras públicas. El estudio se centró en el caso de la Provincia de Buenos Aires (2008-2019). Asimismo, se buscó analizar de qué manera dichas reformas aparecieron influenciadas o alineadas con el panorama más amplio de transformaciones a nivel regional (América Latina), e identificar qué otros factores permitió la difusión de innovaciones en el sistema de compras públicas llevadas adelante por la Provincia en este período.

Los factores que influyeron en las innovaciones en las dimensiones normativa, institucional y tecnológica que mediaron en el proceso de reforma del sistema de compras en la provincia de Buenos Aires fueron identificados en las dos sub-etapas bajo análisis. Como se pudo observar, en cada período analizado, la confluencia de problemas, políticas bajo la forma de soluciones y el apoyo político, pudieron converger en la configuración de las agendas que facilitaron la difusión de innovaciones desde una jurisdicción hacia otra en pos de facilitar la reforma y modernización en el sistema de compras provincial. Los problemas enfrentados ante la existencia de una burocracia ineficiente, las soluciones provenientes de la implementación de buenas prácticas en el país y en la región y la voluntad política que suministró el apoyo necesario permitieron la apertura de ventanas de oportunidad que posibilitaron la difusión de innovación de una jurisdicción hacia otra. La influencia sobre dimensiones expuestas dejó entrever la importancia de estas sobre los procesos de reforma dentro de la administración pública.

Los hallazgos de la investigación también corroboran la ya mencionada tendencia al isomorfismo de los sistemas en la región, mencionada al comienzo, donde la dinámica de difusión de políticas no sólo se da, además, entre esferas de gobierno de una misma jerarquía, sino que puede se despliega mediante una compleja red multi-país y multi-nivel,



generando dinámicas de traspasamiento o emulación de prácticas nación-nación, nación-provincias, ciudad-provincia, y ciudad-nación. Es decir, no se trata de una lógica estrictamente *bottom-up* o *top-down*, sino más bien de una compleja combinación de mecanismos y esquemas de difusión. En el caso particular de la Provincia, las reformas se ven influenciadas tanto por otros países de la región (Chile), como por una jurisdicción local (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires); en este último caso, con el Gobierno Nacional como “actor intermediario”. En síntesis, el estudio realizado contribuye a poner de relieve la complejidad y multi-dimensionalidad de las dinámicas de difusión de políticas en materia de compras públicas -y de administración pública en general- a nivel nacional y regional.

La dinámica de la difusión de innovaciones en los sistemas de compras se releva, en consecuencia, como un fenómeno multifactorial y multidimensional, que amerita mayores indagaciones. Algunas de las líneas o interrogantes de investigación pendientes se vinculan con la necesidad de profundizar en el rol específico de determinados actores (como los organismos internacionales y redes de expertos locales) en la difusión de innovaciones a nivel subnacional. Por otro lado, las recientes reformas en las normas de compras de varios Estados latinoamericanos (por ejemplo, Chile, Costa Rica, Paraguay y República Dominicana, que recientemente actualizaron su normativa de compras) así como las modificaciones en la arquitectura institucional a nivel provincial (mediante la creación del Organismo Provincial de Contrataciones como nuevo órgano rector del sistema), revelan que la dinámica de reformas, lejos de estar concluida, es un proceso aún en curso, que ofrece materia de indagación desde distintos campos disciplinarios (políticas públicas, administración pública, compras públicas). A ello cabe agregar las recientes novedades a nivel internacional, donde se vislumbra un posible proceso de reforma de la Ley Modelo de Compras Públicas de UNCITRAL, junto con la entrada en vigencia de nuevos compromisos internacionales en la materia (el Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea y el Protocolo de Compras Públicas del MERCOSUR).

La tesis doctoral en curso, en la que se enmarca el presente artículo, buscará aportar a una dilucidación más profunda de los fenómenos abordados en las páginas que anteceden, al tiempo que permitirá contribuir a la delimitación de la agenda de investigación futura en la materia. Esta agenda debería incluir, seguramente, cuestiones como la sustentabilidad político-tecnológica de las reformas, las oportunidades y desafíos que se abren a partir de la llegada de la inteligencia artificial, la reconfiguración del escenario internacional por los acuerdos ya mencionados y por la nueva posición de Estados Unidos, entre otros aspectos.

### Referencias bibliográficas

Barahona, J. C., Elizondo, A. M., & Santos, M. (2015). The Dilemma of Public E-procurement in Costa Rica: Case on the Duality of Technological Platforms and Implementation Models. *Journal of Information Technology Teaching Cases*, 5(2), 57-64. <https://doi.org/10.1057/jittc.2015.7>

Berry, F. S. & Berry W. D. (2010). Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas”. P. A. Sabatier (Ed.), P. Iacovone, (Translation), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Da Costa Reis, P. R. y Cabral, S. (2018). Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. *Rev. Adm. Pública* 52 (1) • Jan-Feb 2018. <https://doi.org/10.1590/0034-7612164442>

Fiscante, L. M. (2018). La hora de la verdad: el proceso de implementación del sistema de compras y contrataciones públicas electrónicas en la Provincia de Buenos Aires, período 1999-2017. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Argentina: Universidad de San Andrés. Departamento de Ciencias Sociales. <http://hdl.handle.net/10908/16546>

Fiscante, L. M. (2022a). Proceso de evolución de las compras públicas en la provincia de Buenos Aires: Las tres olas en el camino hacia la implementación del sistema Provincia de Buenos Aires Compras (1999-2017). *Perspectivas*, (6). Recuperado a partir de <https://revistas.ucalp.edu.ar/index.php/Perspectivas/article/view/229>

Fiscante, L. M. (2022b). Reforma y modernización en la gestión de las compras públicas en la provincia de Bue-



nos Aires: El proceso de difusión de innovación tecnológica y normativa durante el período 2007-2021. *Perspectivas*, (7). Recuperado a partir de <https://revistas.ucafp.edu.ar/index.php/Perspectivas/article/view/250>

García Jiménez, A. (2016). El sistema electrónico de contratación pública chileno: ChileCompra. *Revista de Administración Pública*, núm. 199, Madrid, enero-abril (2016), págs. 363-388 364 <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.199.11>

Harper, L., Calderón A., y Muñoz, J. (2016). Elements of public procurement reform and their effect in the public sector in LAC-. *Journal of Public Procurement*, Volume 16, Issue 3, 347-373. Recuperado de: [https://ippa.org/images/JOPP/vol16/issue-3/Symp\\_Article\\_4\\_Harper-et-al.pdf](https://ippa.org/images/JOPP/vol16/issue-3/Symp_Article_4_Harper-et-al.pdf)

Harper, L. & Sánchez, D. (2017). *Electronic Government Procurement in Latin America and the Caribbean*. S. R. Kumar Kin (Editor), *Digital Governance and E-Government Principles Applied to Public Procurement*, 203-228. USA: Advisory Board.

Husmman, K. A. (2004). La promesa de las compras públicas electrónicas: el caso de ChileCompra. Tesis presentada como parte de los requisitos para optar por el título de Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Recuperada de: <https://sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2017/04/CASO77.pdf>

Kingdon, John W. (2014[1984]). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Pearson Education Limited, second edition. Printed in the United States of America. Originally published under Kingdon, John W. "Agendas, Alternatives, and Public Policies", Boston, Little, Brown, 1984.

Ladipo, O., Sánchez, A., & Sopher, J. (2009). *Accountability in public expenditures in Latin America and the Caribbean: revitalizing reforms in financial management and procurement*. World Bank Publications.

Lavopa, F. y Fretes, M. (2012). La utilización del poder de compra del Estado en tiempos de crisis: ¿Último bastión de las políticas públicas relacionadas con el comercio? Programa de Cátedra de la OMC-FLACSO. N° 16.

Piana R. S. (2012). Planes de reforma de la Administración Pública en la Provincia de Buenos Aires (2002-2007): un mapa con distintas rutas a distintos caminos. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, (8), 91-119. <http://revistas.derecho.uba.ar/index.php/revista-gioja/article/view/229>

Piana, R. S. (2017). El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, los presupuestos y los modelos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(12), 245-273. <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/1509/1188>

Piana, R. S. y Solano, M. (2016). Modernizando la modernización: planes y políticas de modernización tecnológica en la Provincia de Buenos Aires. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4 (7), 83-102. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/10833>

Piana, R. S. (2025). "El proceso de gestión del cambio en la implementación de sistemas informáticos en la provincia de Buenos Aires (2015-2019)". Tesis Doctoral, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Doctorado en Ciencias de la Administración, sin publicar.

Pimenta, C. y Rezal, M. (2016). *Public Procurement in Latin America*. Pessoa, M. y Pimenta, C. (Eds.). *Public Financial Management in Latin America. The Key to Efficiency and Transparency*. Fondo Monetario Internacional: Washington DC. <https://doi.org/10.5089/9781597822268.071>

Schapper, P. R. y Veiga Malta, J. N. (2011). *Public Procurement Reform in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Schweinheim, G. F. (2018). *Ethos técnico desarrollista y construcción de sistemas de administración pública en América Latina: del espíritu de la planificación para el desarrollo al ensamblaje social de los sistemas de administración financiera*. Tesis presentada como parte de los requisitos para optar al título de Doctor en Sociología por la Universidad Nacional de San Martín. Recuperada de: <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/769>

# **INTEGRIDADE E RISCOS NAS COMPRAS PÚBLICAS DE MEDICAMENTOS: EVIDÊNCIAS SOBRE O GASTO FORA DO PADRÃO NAS PREFEITURAS BRASILEIRAS**

---

---

*Flávio Henrique da Silva<sup>1</sup>*

---

---

*Fernando José Vieira Torres<sup>2</sup>*

---

---

*Maurício Assuero Lima de Freitas<sup>3</sup>*

---

---

*Joséte Florêncio dos Santos<sup>4</sup>*

---

1 Universidade Federal de Pernambuco. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9092850948942252>.

2 Universidade Federal de Pernambuco. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1179242562938957>.

3 Universidade Federal de Pernambuco. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6395847929002275>.

4 Universidade Federal de Pernambuco. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5657418279526928>.



## Introdução

A busca por uma gestão pública eficiente, especialmente no setor da saúde, tem se consolidado como um dos principais desafios para os entes públicos brasileiros. A prestação de serviços de saúde de qualidade depende, em grande medida, da capacidade dos gestores públicos em planejar, executar e fiscalizar os processos de aquisição de bens e serviços essenciais, como medicamentos e insumos farmacêuticos. No entanto, ainda são recorrentes situações em que essas compras são realizadas de forma ineficiente, resultando no que se denomina de gastos fora do padrão (GFP), ou seja, despesas com produtos vencidos, próximos do vencimento, com omissão ou erro no preenchimento de lote (Silva & Costa, 2022).

No contexto da América Latina, estruturas regulatórias frágeis, sistemas de saúde fragmentados e coordenação deficiente entre os entes públicos reduzem a eficiência das aquisições e levam a interrupções no abastecimento (Pinilla-Rodríguez et al., 2023). No México, Gómez-Dantés et al. (2022) no contexto das reformas no sistema de saúde mexicano ilustrou como fragilidades institucionais persistentes e a falta de expertise técnica comprometem significativamente a capacidade do Estado de planejar e executar políticas de saúde eficazes.

Gómez-Dantés et al. (2022) também descreve em seu estudo que os processos de compras públicas de medicamentos figuram entre os mais vulneráveis a ineficiências e desperdícios, em razão da complexidade regulatória inerente às licitações e da interrupção abrupta das cadeias de suprimento e distribuição. Nesse contexto, a falta de transparência e a assimetria de informação entre gestores públicos e fornecedores dificultam a concorrência leal e aumentam os riscos de corrupção, gerando um cenário de desabastecimento que impulsiona a judicialização por parte dos pacientes e eleva o gasto privado das famílias.

Evidências empíricas descrevem que o fortalecimento dos sistemas de monitoramento e rastreabilidade, incluindo o rastreamento de ponta a ponta dos produtos, uma melhor integração entre regulamentação e aquisições e relatórios transparentes, são essenciais para melhorar tanto a qualidade das aquisições farmacêuticas quanto a eficácia das políticas de assistência em países de renda média (Andia et al., 2022; Boateng et al., 2021)

É nesse cenário que se insere o caso brasileiro e, de forma mais específica, a realidade dos municípios do estado da Paraíba, que de acordo com o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), cerca de 35 milhões de reais são comprometidos anualmente com GFP na aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos por diversas unidades gestoras estaduais e municipais, incluindo prefeituras e órgãos da administração pública (Oliveira et al., 2019; Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025). Esses gastos envolvem aquisições marcadas por elevado risco operacional e sanitário, como a compra de medicamentos vencidos, próximos do vencimento, com erros ou omissões no preenchimento de informações fundamentais — como número de lote, data de validade ou de fabricação.

Com base em orientações do Ministério da Saúde, o TCE/PB considera fora do padrão todos os produtos que não atendem a critérios mínimos de validade e rastreabilidade. Esse tipo de prática compromete não apenas a segurança da assistência farmacêutica, mas também a efetividade da gestão pública e o uso responsável dos recursos destinados à saúde.

A classificação de risco segue critérios baseados no manual do Ministério da Saúde para aquisição de medicamentos no SUS, que estabelece que os produtos devem ter no mínimo 75% de sua validade ao serem entregues. Há ainda situações em que os dados são preenchidos de forma incorreta, ou em que o fornecedor apresenta padrão recorrente de entrega de itens com validade comprometida. Esse conjunto de práticas revela fragilidades estruturais nos processos de compra pública e evidencia riscos significativos à eficiência da gestão e à segurança da assistência farmacêutica. A situação ganha ainda mais evidência por meio do Painel de Medicamentos, ferramenta desenvolvida pelo TCE/PB, que permitia monitorar detalhadamente essas aquisições.

Este cenário impõe não apenas desafios à qualidade dos serviços prestados à população, como também compromete a efetividade das políticas públicas de saúde. A literatura sobre controle externo e políticas públicas tem destacado o papel estratégico dos tribunais de contas na indução de práticas mais eficientes de governança e na melhoria dos processos de gestão pública (Lima, 2023). Além disso, estudos do Instituto de Pesquisa Econômica



Aplicada reforçam que a atuação dos órgãos de controle externo vai além da fiscalização formal, exercendo também influência relevante sobre a formulação e a implementação de políticas públicas, especialmente no fortalecimento da governança e da *accountability* (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2020).

Este artigo adotou como referencial teórico a teoria da escolha pública e a teoria da agência, que oferecem instrumentos para compreender como interesses individuais, incentivos institucionais e limitações estruturais moldam as decisões dos agentes públicos (Castro, 2015; Farah, 2021). Essa perspectiva permitiu analisar como a atuação dos gestores, muitas vezes orientada por interesses políticos, limitações técnicas ou circunstâncias locais, pode gerar ineficiências, como os gastos fora do padrão. Soma-se a isso a literatura sobre controle externo e sua capacidade de induzir melhorias na governança pública, além de estudos específicos sobre os desafios relacionados à gestão de compras públicas no setor de saúde, que frequentemente envolvem riscos de ineficiência, desperdícios e má alocação de recursos (Oliveira et al., 2019; Silva & Costa, 2022).

Diante do exposto, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: **Quais fatores explicam a ocorrência de gastos fora do padrão realizados pelas prefeituras paraibanas na aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos?** Esse questionamento orientou a investigação, com o propósito de compreender as variáveis associadas a essas práticas e oferecer subsídios para a melhoria da gestão pública e dos processos de controle externo.

O objetivo geral deste artigo foi investigar os determinantes dos gastos fora do padrão nas compras de medicamentos e insumos farmacêuticos realizados pelas prefeituras da Paraíba. Especificamente, buscou-se: (i) analisar, na base de dados do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) e do seu Painel de Medicamentos, informações sobre as compras realizadas no ano de 2022; (ii) avaliar se variáveis receita tributária *per capita*, número de fornecedores, e número de processos de improbidade administrativa relativa a fornecimentos de medicamentos influenciam os gastos fora do padrão; e (iii) contribuir para o debate acadêmico e institucional sobre eficiência na gestão pública e aprimoramento dos mecanismos de controle externo.

A relevância do tema se justifica pela sua expressiva repercussão social, financeira e institucional. Além do ineditismo da abordagem no contexto paraibano, compreender os fatores que explicam esses gastos permite gerar evidências que podem subsidiar gestores públicos, órgãos de controle e a sociedade civil no desenvolvimento de soluções mais eficazes para aprimorar a gestão pública e garantir a correta aplicação dos recursos públicos destinados à saúde. A experiência paraibana também reflete padrões já documentados na América Latina por Pinilla-Rodríguez et al. (2023), onde fragilidades regulatórias, baixa coordenação intergovernamental e assimetrias de informação comprometem a eficiência das compras públicas no setor de saúde. Ademais, considerando que desafios semelhantes se reproduzem em diversos estados brasileiros, os achados desta pesquisa possuem potencial de aplicação mais ampla, contribuindo para o debate sobre governança, integridade e eficiência nas compras públicas de medicamentos.

Pesquisas recentes têm demonstrado que o acesso à informação pública pode alterar significativamente as preferências da população sobre alocação orçamentária, contribuindo para decisões mais equilibradas e socialmente eficientes.

No México, Lagunes e Pocasangre (2019) demonstraram, por meio de experimentos de campo e intervenções de transparência, que a disponibilização acessível de informações sobre gastos públicos e desempenho governamental aumenta significativamente a capacidade dos cidadãos de identificar ineficiências e práticas clientelistas, além de elevar a demanda social por melhor alocação de recursos.

Resultados convergentes foram observados por Chong et al. (2015) em experimentos conduzidos no México e na Venezuela, nos quais a divulgação de informações sobre mau uso de recursos públicos alterou preferências políticas e fortaleceu a demanda social por *accountability*. No caso brasileiro, Ferraz e Finan (2008) evidenciaram que a publicação de auditorias municipais influenciou diretamente o comportamento dos eleitores, reforçando o papel da transparência ativa como mecanismo de controle social. Esses achados sustentam que iniciativas de abertura de dados tais como, painéis públicos e sistemas de monitoramento, têm potencial para qualificar o debate social sobre o orçamento e aprimorar a governança democrática.



Esse achado reforça a importância de mecanismos de transparência ativa, como painéis públicos e iniciativas de monitoramento cidadão, que aproximam a sociedade do processo decisório e contribuem para o fortalecimento da *accountability* democrática.

O artigo foi estruturado da seguinte forma: além desta introdução, a seção 2 apresenta o referencial teórico, abordando a teoria da escolha pública e teoria da agência, os estudos sobre controle externo e as especificidades da gestão de compras públicas no setor da saúde. A seção 3 detalha os procedimentos metodológicos adotados, incluindo a definição das variáveis, a seleção dos dados e as técnicas de análise. Na seção 4, são apresentados e discutidos os resultados. Por fim, a seção 5 traz as considerações finais, destacando os principais achados, limitações do estudo e sugestões para pesquisas futuras.

## Revisão da literatura

### Teoria da escolha pública, Teoria da agência e incentivos nas compras públicas

A abordagem da Teoria da Escolha Pública tem sido fundamental para compreender os padrões de comportamento dos atores públicos nos processos de tomada de decisão, especialmente em contextos nos quais a alocação de recursos depende de fatores políticos e institucionais. Essa perspectiva sustenta que gestores públicos, assim como agentes privados, respondem a incentivos, atuam de maneira estratégica e, muitas vezes, priorizam interesses pessoais, eleitorais ou organizacionais em detrimento do interesse coletivo. Em vez de assumir que as decisões públicas são tecnicamente neutras, a Escolha Pública oferece uma lente analítica que permite interpretar práticas administrativas aparentemente irracionais como produto de uma racionalidade orientada por incentivos institucionais, pressões locais e busca por legitimidade (Martins & Ferreira, 2025).

Contudo, para compreender como esses interesses se operacionalizam na prática cotidiana da gestão pública, é necessário recorrer à Teoria da Agência. Essa teoria analisa as relações entre o “principal” (por exemplo, o cidadão ou o órgão de controle) e o “agente” (o gestor público), ressaltando que, quando há assimetria de informação, ausência de monitoramento efetivo e incentivos desalinhados, abre-se espaço para comportamentos oportunistas e decisões que comprometem a eficiência e a transparência. Embora sua formulação clássica remonte à década de 1970, estudos recentes têm atualizado sua aplicação ao setor público, como demonstrado por Amin et al. (2024), ao explorarem como a presença de instrumentos de monitoramento e avaliação pode reduzir os efeitos negativos dessas assimetrias e alinhar o comportamento dos gestores às metas institucionais.

A articulação entre Escolha Pública e Teoria da Agência revela-se particularmente relevante quando se analisa a gestão das compras públicas de medicamentos em nível municipal. As decisões relacionadas à aquisição de insumos farmacêuticos envolvem uma série de variáveis institucionais - como arrecadação tributária, número de fornecedores e pressões reguladoras - que influenciam diretamente o comportamento do gestor.

A ausência de um sistema de controle eficaz pode favorecer escolhas não técnicas, como a compra de medicamentos vencidos, próximos do vencimento ou com informações incompletas, fenômenos observados com frequência em auditorias de órgãos de controle.

Nesse sentido, estudos empíricos como o de Martins e Ferreira (2025) ilustram os riscos de incentivos mal calibrados na gestão pública. Ao avaliarem uma reforma educacional em Portugal, os autores identificaram que a adoção de gratificações por desempenho individual levou a uma queda na qualidade dos serviços e ao aumento de práticas distorcidas, como a inflação artificial de notas. Embora o foco do estudo seja o setor educacional, as implicações são amplamente aplicáveis à realidade da gestão da saúde no Brasil, onde incentivos políticos e institucionais igualmente influenciam o comportamento dos agentes e os resultados produzidos.

Além disso, organismos internacionais têm contribuído com diretrizes importantes para o aperfeiçoamento da gestão pública. O relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2017) afirma que as compras públicas não devem ser vistas apenas como mecanismos de execução orçamentária, mas sim como instrumentos estratégicos de política pública. A publicação recomenda a adoção de sistemas de governança capazes



de mitigar riscos, garantir maior alinhamento com os objetivos sociais e promover o uso eficiente dos recursos públicos. Tais recomendações dialogam com os fundamentos da Teoria da Agência, ao enfatizarem a importância do monitoramento e da responsabilização, e com os pressupostos da Escolha Pública, ao reconhecerem que as decisões públicas são moldadas por incentivos, limitações institucionais e preferências políticas locais.

Dessa forma, o presente estudo adotou um referencial teórico que integra abordagens contemporâneas sobre o comportamento dos gestores públicos e os mecanismos institucionais que os influenciam. A partir da articulação entre Escolha Pública, Teoria da Agência e evidências recentes da literatura nacional e internacional, buscou-se compreender os determinantes dos gastos fora do padrão nas compras públicas de medicamentos, reconhecendo que tais decisões são condicionadas por fatores técnicos, políticos e institucionais que precisam ser analisados de forma conjunta e crítica. Nesse contexto, tornou-se necessário aprofundar a discussão sobre o comportamento dos gastos públicos na área da saúde, com ênfase nas compras de medicamentos e insumos farmacêuticos, objeto do próximo tópico.

### **Gastos Públicos na compra de medicamentos e produtos farmacêuticos**

A aquisição de medicamentos representa uma parcela significativa dos gastos em assistência farmacêutica no Sistema Único de Saúde (SUS) e em administrações municipais — tanto pelos recursos envolvidos quanto pelas implicações diretas na saúde da população. Segundo estudo de Leite et al. (2024), os valores gastos pelos municípios brasileiros em medicamentos entre 2016 e 2020 cresceram de forma expressiva, superando os repasses federais em boa parte das regiões, especialmente nas localidades com menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Esse cenário revelou que muitos gestores recorreram a recursos próprios para cobrir a compra de insumos, o que pode ampliar a pressão por eficiência e elevar o risco de gastos fora do padrão.

Outro ponto crítico é a judicialização. Conforme dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2025), analisou no período de 2019 a 2023 que aproximadamente 32,9% dos gastos estaduais e 8,4% dos gastos municipais com medicamentos foram destinados ao cumprimento de decisões judiciais. Além de vertiginoso, esse tipo de despesa frequentemente desorganiza o planejamento orçamentário, intensifica a assimetria de informação e cria incentivos para práticas desalinhadas dos critérios técnico-científicos, pois a aquisição torna-se dirigida por determinações judiciais, e não por planejamento baseado em evidências epidemiológicas.

A literatura internacional tem ressaltado que decisões orçamentárias no setor de saúde não se explicam apenas por fatores técnicos ou pela disponibilidade de recursos. Estudo recente de Kang, Lee e Min (2024), com base em dados de municípios sul-coreanos, demonstrou que a ideologia dos prefeitos influencia significativamente os níveis de gasto em saúde pública, sobretudo quando há maior autonomia financeira. Além disso, as transferências intergovernamentais exercem papel moderador nesse processo, evidenciando que as escolhas alocativas envolvem componentes políticos e institucionais relevantes. Esses achados contribuem para reforçar a importância de considerar variáveis político-institucionais na investigação dos gastos públicos com medicamentos em contextos subnacionais, como no caso brasileiro.

Estudos recentes têm avançado na análise dos fatores individuais que moldam as decisões de gasto público. Baskaran, Hessami e Schirner (2024) demonstram que a idade dos políticos eleitos influencia significativamente suas prioridades orçamentárias. Com base em uma ampla base de dados de municípios alemães, os autores identificaram que prefeitos mais jovens alocam recursos proporcionalmente maiores para áreas como educação e infraestrutura, enquanto os mais velhos priorizam saúde e previdência. Esses resultados contribuem para compreender como atributos individuais dos gestores públicos podem impactar a alocação de recursos, incluindo a realização de gastos atípicos ou fora do padrão em determinadas funções, como ocorre na aquisição de medicamentos em contextos subnacionais.

A variabilidade no preço dos medicamentos é outro fator que complica a gestão. Rocha, Silva e Santos (2024) analisaram 11 medicamentos adquiridos via compras públicas e identificaram que os valores pagos chegaram a ser



até 73,8% menores que os tetos regulatórios da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED). Embora à primeira vista a economia pareça positiva, preços muito abaixo do teto podem indicar competição limitada, contratos oportunistas ou até qualidade inferior - uma variável que requer monitoramento técnico apurado.

No contexto latino-americano, a dependência de importações, a instabilidade financeira e limitações logísticas tornam os sistemas de saúde da região vulneráveis a interrupções na cadeia de suprimentos, com impactos sobre a disponibilidade de medicamentos essenciais (Ogungbe et al., 2025). Estratégias como o fortalecimento da produção local, a diversificação de fornecedores e a criação de reservas regionais são apontadas na literatura como caminhos para ampliar a capacidade de resposta diante dessas interrupções (Moosavi et al., 2022; Vann Yaroson et al., 2024; Wang et al., 2024). Nesse cenário, políticas públicas que estabeleçam estoques reguladores mínimos, promovam cooperação regional e aprimorem os instrumentos contratuais são consideradas importantes para reduzir a exposição a falhas no abastecimento farmacêutico.

No Brasil, visando maior transparência e controle, o governo federal promoveu, em 2024, a modernização do Banco de Preços em Saúde (BPS), que passou a integrar dados estaduais e municipais. Espera-se que, com acesso consolidado às tabelas de preços e aos comparativos entre entes federativos, aumente a capacidade dos gestores em avaliar a economicidade de suas contratações e tomar decisões baseadas em dados. No entanto, a eficácia dessas ferramentas ainda depende de seu uso ativo, da articulação interinstitucional e da atuação dos órgãos de controle externo. (Ministério da Saúde, 2024)

Diante deste panorama, torna-se evidente que os gastos públicos na compra de medicamentos e produtos farmacêuticos estão sujeitos a múltiplos desafios: crescimento dos dispêndios municipais, judicialização, variação de preços e inconsistência de dados para avaliação comparativa. Esses fatores aumentam a vulnerabilidade das compras a erros, desperdícios e decisões politicamente motivadas.

Nesse contexto, destaca-se a importância da atuação dos órgãos de controle externo, especialmente os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), cuja missão inclui avaliar a legalidade, a economicidade e a eficiência dos gastos públicos. A próxima seção, portanto, examina o papel desses tribunais na fiscalização e no acompanhamento da execução orçamentária, com foco nas compras públicas de medicamentos, considerando sua relevância estratégica para a garantia do direito à saúde e o uso racional dos recursos públicos.

### **Controle Externo realizado pelos Tribunais de Contas do Estado**

A atuação dos Tribunais de Contas estaduais (TCEs) no Brasil tem se tornado cada vez mais relevante no contexto da governança pública, sobretudo diante da crescente demanda por maior transparência, eficiência e responsabilização na aplicação dos recursos públicos. Esses órgãos, responsáveis pelo controle externo da administração, vêm gradualmente incorporando em suas funções não apenas a verificação formal da legalidade dos atos administrativos, mas também a avaliação da efetividade e dos impactos das políticas públicas. Esse movimento amplia suas atribuições e impõe a necessidade de fortalecimento institucional, com a adoção de práticas mais modernas e voltadas à geração de resultados concretos para a sociedade.

Apesar dos avanços normativos, a efetividade do controle exercido ainda encontra importantes limitações. Viana e Oliveira (2023) observaram que, em muitos casos, os TCEs mantêm estruturas marcadas pelo excesso de formalismo e pouca orientação para resultados. A ausência de instrumentos capazes de mensurar os impactos reais das contratações públicas compromete o potencial transformador da fiscalização, reduzindo o controle a um exercício meramente procedimental. Nesse sentido, o controle externo ainda não tem conseguido induzir, de forma sistemática, melhorias na prestação dos serviços públicos.

Do ponto de vista político-institucional, as decisões dos Tribunais também podem sofrer interferências que afetam sua imparcialidade. Martins et al. (2024) identificaram que a orientação ideológica dos conselheiros pode influenciar a análise das contas, favorecendo prefeitos politicamente alinhados. Essa constatação levanta preocupações sobre a neutralidade técnica das decisões e o risco de captura institucional, especialmente em contextos com mecanismos frágeis de accountability horizontal.



No plano jurídico-normativo, Dantas, Gonçalves e Diniz (2020) analisaram acórdãos de TCEs sobre despesas com pessoal e verificaram fragilidades na aplicação das normas constitucionais, particularmente em relação ao artigo 169 da Constituição Federal. Além da baixa aderência dos julgamentos às análises técnicas, os autores apontam para a existência de decisões contraditórias, o que compromete a previsibilidade e a legitimidade da atuação dos Tribunais.

Essas constatações, como sintetizado no Quadro 1, reforçam a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle externo, superando a lógica formalista e fortalecendo o papel dos TCEs como agentes indutores de uma gestão pública mais transparente, eficiente e orientada por resultados.

**Quadro 1:** Limites e potencialidades do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas Estaduais

Autores	Contribuição/Achado
(Viana & Oliveira, 2023)	Identificaram que os TCEs ainda operam com estruturas excessivamente formais e pouco voltadas a resultados, limitando a efetividade do controle sobre as contratações públicas.
(Martins et al., 2024)	Demonstraram que a orientação ideológica dos conselheiros pode influenciar os pareceres sobre contas, sugerindo possível viés político e riscos de captura institucional.
(Dantas Jr. et al., 2020)	Apontaram inconsistências nos julgamentos de despesas com pessoal, destacando baixa aderência às normas constitucionais e às análises técnicas, o que enfraquece a credibilidade do controle externo.

**Fonte:** elaboração própria.

Conforme demonstrado no acima, os desafios enfrentados pelos TCEs não se restringem à esfera técnica, mas envolvem também aspectos institucionais e políticos que impactam diretamente a qualidade do controle externo. A persistência de estruturas organizacionais excessivamente formais e o distanciamento entre pareceres técnicos e decisões finais evidenciam a necessidade de aprimoramento da governança interna dos tribunais, bem como de uma atuação mais orientada à avaliação de resultados e ao fortalecimento da *accountability* pública.

Tais constatações reforçam a importância de aprofundar investigações empíricas sobre o desempenho das cortes, especialmente em áreas sensíveis como a saúde pública, onde a eficiência e a legalidade das aquisições impactam diretamente a qualidade de vida da população. Nesse sentido, compreender os padrões de julgamento, os fatores que influenciam as decisões e os efeitos práticos das ações de controle externo torna-se essencial para o aprimoramento da gestão pública e para o combate ao desperdício de recursos públicos.

## Procedimentos metodológicos

### Descrição da amostra

A amostra da pesquisa foi composta pelas 223 prefeituras dos municípios paraibanos, com foco no exercício financeiro de 2022. A escolha desse ano decorre da disponibilidade de dados completos no Painel “Medicamentos”. Embora a ferramenta contenha registros até setembro de 2023, os dados de 2022 foram os mais recentes com cobertura anual integral. Desde então, o sistema não tem sido atualizado, permanecendo praticamente dois anos sem abastecimento de novas informações. O painel reúne dados detalhados sobre aquisições públicas de medicamentos e insumos farmacêuticos, com base em documentos fiscais eletrônicos e sistemas oficiais de execução orçamentária e financeira, o que garante sua relevância para fins de análise acadêmica.

O estudo considerou também o contexto do estado da Paraíba no tocante aos indicadores de saúde pública. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do estado, segundo dados do Atlas Brasil, é de 0,698 (ano base: 2021), refletindo desafios persistentes no acesso e na qualidade dos serviços públicos essenciais, incluindo a saúde. Em relação às internações por condições sensíveis à atenção primária (ICSAP), os dados mais recentes disponíveis no DATASUS indicam tendência de estabilização nos números até meados de 2023, embora sem detalhamento sistemático por município. Esses dados reforçam a importância de mecanismos de controle e avaliação sobre



a gestão de medicamentos nos municípios paraibanos, especialmente em contextos em que fragilidades estruturais podem comprometer a assistência farmacêutica à população.

Por fim, destaca-se que os pesquisadores acessaram o portal do TCE-PB (<https://tce.pb.gov.br/>), na seção “Acesso à Informação”, e registraram solicitação no sistema TRAMITA referente à atualização do Painel de Medicamentos e à possibilidade de acesso a dados mais recentes (protocolo nº 00325/25-V1Q4U). Até o momento, não houve resposta institucional. Essa ausência de retorno reforça a importância da consolidação e da continuidade da transparência ativa sobre as compras públicas no setor de saúde.

### Tipos de dados

A pesquisa utilizou dados secundários, de natureza quantitativa, referentes às aquisições públicas de medicamentos pelas 223 prefeituras paraibanas em 2022. As informações foram extraídas do Painel Medicamentos, o qual é alimentado por Notas Fiscais Eletrônicas emitidas por meio da Secretaria da Fazenda do Estado da Paraíba (SEFAZ-PB). Complementarmente, foram utilizadas bases auxiliares da Receita Federal, do IBGE e da Comissão Nacional de Identificação (CONCLA) para fins de categorização dos produtos e identificação de entes e fornecedores. Os produtos foram classificados com base na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). A base integrada permitiu a identificação de padrões e riscos nas compras públicas, sendo analisada com o apoio de técnicas estatísticas e de mineração de dados.

### Coleta de dados

A coleta dos dados utilizados nesta pesquisa ocorreu entre os meses de março e julho de 2025, a partir do Portal de Medicamentos. O acesso ao painel seguiu um roteiro simples e sistemático: inicialmente, foi necessário acessar o site institucional do TCE/PB (<https://tce.pb.gov.br/>), clicar na seção “Painéis” e, em seguida, selecionar o painel “Medicamentos”. A partir dessa interface, foram exploradas as informações da aba “Explorar NFe”, utilizando a opção “Valor Transacionado”.

Para delimitar o escopo da análise, foram aplicados três filtros principais: o primeiro referiu-se ao período, selecionando-se os meses de janeiro a dezembro de 2022; o segundo filtro correspondeu ao campo “Destinatário”, com a indicação do nome de cada município paraibano como local de entrega dos produtos; por fim, o terceiro filtro, denominado “Adquirente”, indicou o ente responsável pela aquisição, sendo selecionado exclusivamente o Poder Executivo Municipal. Com essa configuração, foi possível extrair dados relativos às transações realizadas pelas 223 prefeituras paraibanas no exercício fiscal de 2022, base fundamental para a avaliação do perfil das aquisições municipais na área da saúde.

Já para coleta dos dados relativos ao número de processos administrativos instaurados relativos ao processo de fornecimento de medicamentos foi consultado o Painel de Atuação Finalística disponível no site do Ministério Público da Paraíba (<https://www.mppb.mp.br/>), no painel foram aplicados filtros relativos ao período (01/01/2022 a 31/12/2022) e ao Assunto do processo (11884, 12222, 12484, 12487 e 10069 – códigos relativos ao assunto fornecimento de medicamentos). Os municípios não listados no resultado da consulta foram atribuídos quantidades 0.

### Interpretação dos dados

Nesta pesquisa utilizou-se a regressão linear robusta por estimadores M com dados em corte transversal, sendo observações de várias entidades amostrais no mesmo período. No caso da amostra temos as observações dos municípios do estado da Paraíba para o período de 2022, de modo a testar os fatores determinantes para explicar os gastos de medicamentos e insumos farmacêuticos fora do padrão. A

A amostra foi composta por variáveis verificadas em estudos correlatos anteriores (Magalhães & Alcará, 2018; Schooner et al., 2008; Tridapalli et al., 2011; Vieira et al., 2025) de modo a identificar não somente a aplicabilidade no campo em estudo, mas também a significância dos coeficientes determinantes para o gastos com medicamentos e insumos farmacêuticos fora do padrão.



Os dados foram tabulados com o uso do software IBM SPSS Statistics® Versão 30.0.0.0 (172). O modelo matemático proposto foi:

$$GASTMIF_i = \beta_0 + \beta_1 RECT\_P\_HAB_i + \beta_2 NFORNEC_i + \beta_3 NPROCESS_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

As variáveis utilizadas no modelo de regressão expresso na Equação 1 foram: gastos fora do padrão na compra de medicamentos e insumos farmacêuticos (GASTMIF), receita tributária *per capita* (RECT\_P\_HAB), número de fornecedores (NFORNEC) e o número de processos de improbidade administrativa instaurados (NPROCESS), no Quadro 2 estão detalhadas e especificadas as variáveis:

**Quadro 2:** Descrição das variáveis

Nome da Variável	Descrição	Tipo de variável
GASTMIF <sub>i</sub>	Somatório dos gastos com medicamentos e insumos farmacêuticos no município i que possuam a seguinte classificação: próximo do vencimento, muito próximo do vencimento, omissão de lote, erro de preenchimento de lote e vencidos.	Dependente
RECT_P_HAB <sub>i</sub>	Quociente da soma da receita tributária do município i em R\$ pelo número de habitantes do município i.	Independente
NFORNEC <sub>i</sub>	Número de fornecedores de medicamentos e insumos farmacêuticos do município i	Independente
NPROCESS <sub>i</sub>	Número de processos de improbidade administrativa instaurados pelo Ministério Público Estadual (MPPB) relativos a fornecimento de medicamentos no município i	Independente

**Fonte:** elaboração própria

A partir dessa abordagem metodológica, buscou-se compreender os principais fatores associados à aquisição de medicamentos fora do padrão nos municípios paraibanos, subsidiando análises críticas sobre a eficiência do gasto público em saúde.

### Hipóteses

A primeira hipótese (H1) considerou que municípios com maior arrecadação tributária por habitante tendem a apresentar menor incidência de gastos com produtos vencidos ou mal especificados, uma vez que contam, em tese, com melhores condições institucionais para planejamento e controle (Vieira et al., 2025). Já a segunda hipótese (H2) fundamentou-se na literatura de compras públicas, como Schooner et al. (2008) e Tridapalli (2011) que destacaram os benefícios da concorrência para coibir irregularidades e obter melhores condições de fornecimento. Por fim a terceira hipótese (H3) considera uma atuação mais forte do Ministério Público com um maior controle e responsabilização por meio de processos de improbidade, especialmente aqueles que visam a coibir o desperdício e a má gestão de recursos (como a aquisição e fornecimento de produtos fora do padrão), estão positivamente relacionado com o total de gastos indevidos no ano. (Magalhães & Alcará, 2018; Rodrigues Reck & Mello Bevilacqua, 2020).

Essas proposições estão sistematizadas no Quadro 3, que detalha cada hipótese, sua formulação, o sentido da relação esperada e os autores que lhe dão respaldo teórico.



**Quadro 3:** Hipóteses da pesquisa

Código	Hipótese	Relação esperada com o GFP	Fundamentação teórica
H1	A arrecadação tributária por habitante exerce influência de forma que reduz o GASTMIF.	Negativa	Vieira et al. (2025); Ferreira e Souza (2020)
H2	O número de fornecedores exerce influência de forma que diminui o GASTMIF.	Negativa	Schooner et al. (2008); Tridapalli (2011)
H3	O GASTMIF está positivamente relacionado ao número de processos de improbidade administrativas por fornecimento de medicamentos.	Positiva	(Magalhães & Alcará, 2018; Rodrigues Reck & Mello Bevilacqua, 2020)

Fonte: elaboração própria

## Análise dos resultados e discussões

### Estatística descritiva

A estatística descritiva dos dados permite organizar, sintetizar e ter uma melhor apresentação dos dados (Green et al., 2023). Os GFP dos municípios do Estado da Paraíba mostram uma distribuição assimétrica com gastos muito altos e grande variação entre municípios, também é possível perceber forte desigualdade entre municípios receitas tributárias com alto valor médio e medianas bem menores, conforme a Tabela 1.

**Tabela 1:** Estatística descritiva da amostra

	GASTMIF (R\$)	RECT_P_HAB (R\$)	NFORNEC	NPROCESS
N	223	223	223	223
Média	349427,88	222,23	12,18	6,95
Mediana	147202,82	182,20	10,00	0,00
Erro Desvio	1373266,10 180,81		15,687	34,241
Mínimo	0,00	52,75	1	0
Máximo	19329668,27	1617,05	214	439
Percentis	25	53996,62	140,83	6,00
	50	147202,82	182,20	10,00
	75	319841,57	234,71	15,00

Fonte: elaboração própria

Para avaliar os fatores que determinam o GFP realizados pelas unidades gestoras públicas da Paraíba na aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos, observamos nos dados que tais gastos apresentam média de R\$ 349.427,88, mas com um desvio padrão extremamente alto (R\$ 1.373.266,10), indicando uma grande variabilidade entre os municípios, e a mediana (R\$ 147.202,82) sugere uma distribuição assimétrica com alguns municípios registrando valores muito elevados, a exemplo da variável dependente, as variáveis de receita tributária do município *per capita*, indicando diferenças consideráveis em termos de arrecadação.

O número de fornecedores de medicamentos e insumos farmacêuticos varia significativamente, com média de 12,18 e desvio padrão de 15,69, a mediana de 10 mostra que metade dos municípios tem até 10 fornecedores, mas o máximo de 214 revela disparidades extremas na capacidade de suprimento de insumos. Já em relação ao número de processos de improbidade administrativa revela uma distribuição bastante assimétrica. Embora a média seja de 6,95 processos por ente, a mediana é zero, o que indica que ao menos metade deles não possui nenhum processo registrado. Essa ausência também se confirma pelos percentis: tanto o 25º quanto o 75º percentil são iguais a zero,



sugerindo que uma grande parte dos entes está livre de qualquer acusação formal ou é deficiente de fiscalização.

### Análise de correlação

Por meio da análise de correlação de *Pearson* ( $r$ ), pode-se observar o comportamento das variáveis independentes e dependente, em vistas a força de associação entre si, que podem ser de relação direta ou indireta, a avaliação do parâmetro verifica possível correlação elevada das variáveis explicativas que dá indícios para a multicolinearidade do modelo () (Gurung, 2024).

A Tabela 2, dispõe os resultados da correlação entre as variáveis conforme a seguir:

**Tabela 2:** Matriz de correlação entre variáveis

	GASTMIF (R\$)	RECT_P_HAB (R\$)	NFORNEC	NPROCESS
GASTMIF (R\$)	1,000			
RECT_P_HAB (R\$)	0,402** <0,001	1,000		
NFORNEC	0,906** <0,001	0,337** <0,001	1,000	
NPROCESS	0,865** <0,001	0,349** <0,001	0,824** <0,001	1,000

\*\* A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

p-valor entre parênteses

**Fonte:** elaboração própria

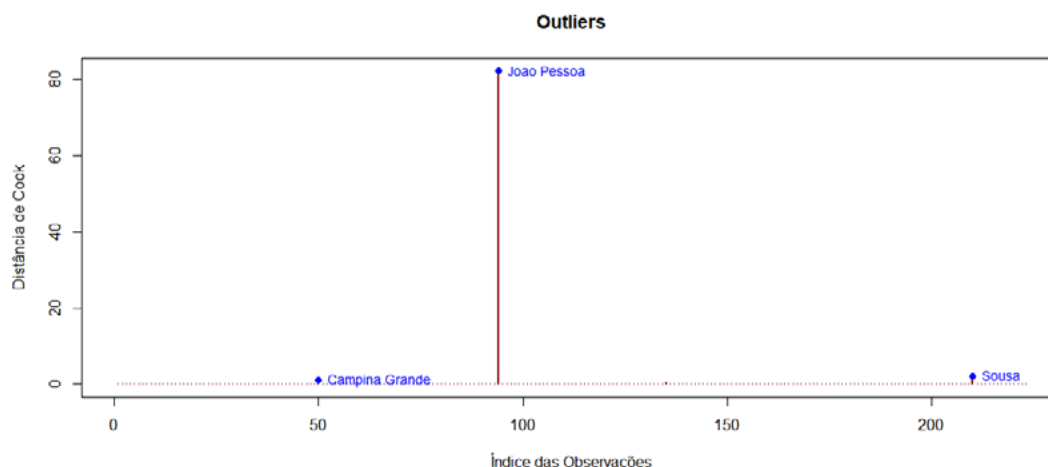
A forte correlação entre o número de fornecedores e o número de processos de improbidade ( $r=0,824$ ) sugere alerta de presença de multicolinearidade entre os dados. Mais a diante na análise da regressão múltipla será feito o teste com as estatísticas de colinearidade: tolerância e *Value Inflation Factor* VIF, para verificar ou não a presença de colinearidade no modelo proposto. Os resultados dos testes de Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk indicam que a variável dependente GASTMIF não segue distribuição normal, uma vez que ambos apresentaram p-valor < 0,001. Esse achado rejeita a hipótese de normalidade e confirma que os gastos fora do padrão não se comportam como uma variável distribuída ao acaso

### Análise da Regressão

Foi utilizada a técnica de regressão robusta por M-estimadores por entender que, entre os dados, há violação dos pressupostos da homoscedasticidade (Breusch-Pagan, LM=456,59, p-valor<0,0001), normalidade dos resíduos (Qui-quadrado(2) = 277,947 com p-valor<0,0001), quanto a não linearidade, foi feito teste de não-linearidade (quadrados) obtendo-se estatística de teste LM=104,922 e p-valor<0,0001 que rejeita a relação linear entre as variáveis. A presença de outliers na amostra (Idowu & Kayode, 2023) foi verificada pela distância de Cook de modo a identificar observações influentes, ou seja, pontos de dados que exercem grande impacto sobre os coeficientes do modelo. O Gráfico 1 mostra a distância de *Cook* dos dados para identificação dos outliers, que estão presentes principalmente nas cidades de João Pessoa, Campina Grande e Sousa.



**Gráfico 1:** Distância de Cook



A Tabela 4 revela que o modelo MQO apresenta multicolinearidade moderada ( $VIF > 3$ ), especialmente em NFORNEC e NPROCESS, o que pode comprometer a interpretação dos coeficientes. Já o modelo robusto possui VIFs abaixo de 1,1, indicando maior estabilidade e confiabilidade, tendo o modelo robusto mais estável que o modelo de regressão por MQO.

**Tabela 4:** Diagnóstico de Multicolinearidade

Modelo	MQO		Robusta (M-Estimadores)	
	tolerância	VIF	tolerância	VIF
(Constante)				
RECT_P_HAB (R\$)	0,8707	1,1484	0,9124	1,0959
NFORNEC	0,3175	3,1494	0,9109	1,0977
NPROCESS	0,3146	3,1783	0,9242	1,0819
Observações	223		223	

Nota: \* $p < 0,1$ ; \*\* $p < 0,05$ ;  $p < 0,01$

Fonte: elaboração própria

O modelo foi desenvolvido por meio de variáveis empíricas definidas pelos pesquisadores e fundamentadas em estudos anteriores (Magalhães & Alcará, 2018; Schooner et al., 2008; Tridapalli et al., 2011; Vieira et al., 2025) de modo a identificar os fatores determinam os GFP realizados pelas unidades gestoras públicas da Paraíba na aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos, representados pela variável dependente (GASTMIF), utilizando a técnica de M-estimadores para regressão robusta, com dados em corte transversal para o ano de 2022. Os dados foram submetidos aos testes de validação dos pressupostos do MQO que segundo Huang (2023) são fundamentais para a interpretação das dos estimadores de regressão  $\beta$ .



**Tabela 5:** Coeficientes

Modelo	MQO				Robusta (M-Estimadores)			
	Coeficientes		T	p-valor	Coeficientes		t	p-valor
Variável	$\beta$	Erro Padrão			$\beta$	Erro Padrão		
(Constante)		62543,1	-8,227		26326,67		0,0923**	
RECT_P_HAB (R\$)	611,6	198,2	3,085	0,002	84,25	54,11	0,1209	
NFORNEC	51769,3	3784,0	13,681		6950,63	1336,35	<0,001***	
NPROCESS	13999,4	1741,5	8,039		6674,39	407,93	<0,001***	
Observações		223				223		
R <sup>2</sup>		0,8701				0,4952		
R <sup>2</sup> ajustado		0,8683				0,4883		
Erro padronizado dos resíduos (gl=3;219)		498400				113500		
F estatístico		488,910***						

Nota: \*p<0,1; \*\*p<0,05; p<0,01

Fonte: elaboração própria

A Tabela 5 mostra os coeficientes da regressão linear múltipla comparando o modelo por MQO ao modelo proposto por regressão robusta por M-estimadores, ao avaliar os dados têm-se as variáveis independentes e o intercepto ( $\beta_0$ ) com alta significância estatística, p-valor <0,05 para o modelo de MQO indicando que os coeficientes estimadores são estatisticamente diferentes de zero. O modelo MQO apresenta coeficientes elevados e altamente significativos para todas as variáveis, com destaque para NFORNEC e NPROCESS, que mantêm significância também no modelo robusto.

No entanto, a constante muda drasticamente de sinal e magnitude, sugerindo que o MQO pode estar sendo influenciado por outliers ou heterocedasticidade. O modelo robusto, por sua vez, reduz os coeficientes de forma expressiva, especialmente em RECT\_P\_HAB, que perde significância estatística, indicando que seu efeito pode ter sido superestimado no MQO. A queda no R<sup>2</sup> de 0,87 para 0,4952 reforça que o modelo robusto é mais conservador, priorizando estabilidade em vez de ajuste máximo. O erro padrão dos resíduos também é significativamente menor no modelo robusto, sugerindo melhor controle sobre a variabilidade dos erros. Em síntese, o modelo robusto oferece uma alternativa mais confiável em contextos com possíveis distorções nos dados, mesmo que à custa de menor poder explicativo.

### Discussão dos resultados

A hipótese **H1**, de acordo com os dados da pesquisa ( $\beta_1=84,25$ ; p-valor=0,12) não apresentou significância estatística, os resultados da regressão linear robusta por M-estimadores indicaram que o coeficiente da regressão não é estatisticamente diferente de 0, portanto a arrecadação tributária *per capita* para o modelo proposto sobre o gasto com medicamentos e insumos farmacêuticos fora do padrão, contraria a hipótese **H1**, não sendo portanto um fator determinante para explicar a variável dependente.

A análise dos resultados da regressão linear robusta por M-estimadores, revelou uma associação estatisticamente significativa positiva ( $\beta_2=6950,63$ ; p-valor<0,001) entre o número de fornecedores e o Total de GFP. Este achado refuta a hipótese **H2** e reforça os argumentos de Tridapalli (2011), que indicam que a gestão inadequada de fornecedores pode ser um fator determinante para a ineficiência nos gastos públicos.

Embora Schonner (2008) argumente que um número elevado de fornecedores pode estimular a concorrência e



reduzir os custos na aquisição pública, os dados desta pesquisa revelam que, na prática, municípios com muitos fornecedores enfrentam dificuldades na organização das compras e na gestão eficiente de estoques, o que pode elevar os gastos e comprometer a administração pública; segundo Tridapalli (2011), esse cenário é agravado pela ausência de técnicas adequadas de planejamento e controle nas unidades de governo, indicando que uma abordagem integrada e estratégica é essencial para otimizar recursos, reduzir desperdícios e melhorar os serviços oferecidos à população.

Para a hipótese **H3**, os resultados da pesquisa indicam que o modelo proposto apresenta associação positiva entre a quantidade de processos de improbidade administrativa registrados no mesmo ano e os gastos fora do padrão com medicamentos e insumos farmacêuticos ( $\beta_3 = 6674,39$ ; p-valor < 0,001). Esse achado sugere que há uma relação direta entre o aumento das ações judiciais e a ocorrência de despesas públicas suspeitas, o que reforça a importância da atuação ativa do Ministério Público na coibição dos Gastos Públicos Fora do Padrão (GFP).

Segundo Magalhães & Alcará (2018), o Ministério Público deve exercer papel essencial no controle social da Administração Pública, atuando em prol da coletividade. Afinal, o uso inadequado dos recursos públicos pode gerar danos irreversíveis à sociedade, tornando indispensável a fiscalização rigorosa e a responsabilização dos agentes envolvidos.

### Considerações finais

O presente estudo investigou os determinantes dos gastos fora do padrão com medicamentos e insumos farmacêuticos nas prefeituras do estado da Paraíba, com base em dados de 2022 extraídos do Painel de Gastos do TCE-PB. Com o auxílio da aplicação de regressão linear robusta por M-estimadores, foram analisadas variáveis fiscais, institucionais e geográficas como possíveis explicações para a ineficiência nas aquisições públicas.

Os resultados revelaram que para o modelo proposto, a arrecadação tributária *per capita* embora significativa no modelo por MQO, perde significância no modelo robusto que mostra a possível influência deste coeficiente com outliers ou mesmo com a heterocedasticidade presente no modelo. Enquanto e o número de fornecedores apresentem associação estatisticamente significativa tanto para regressão por Mínimos Quadrados Ordinários quanto para a regressão robusta por M-estimadores, com o volume desses gastos, os coeficientes encontrados contrariam as hipóteses inicialmente formuladas. Especificamente, municípios com maior arrecadação *per capita* tendem a registrar mais GFP, o que pode indicar que a disponibilidade de recursos não necessariamente se traduz em maior eficiência.

Da mesma forma, o aumento no número de fornecedores, longe de representar um ganho em competitividade, pode gerar complexidade excessiva e falhas de controle, ampliando os riscos de desperdício. Essas falhas podem também estar associadas a deficiências na gestão dos estoques, uma vez que foram identificadas situações em que medicamentos e insumos são adquiridos já vencidos ou com prazos de validade muito próximos. Esse tipo de ocorrência sugere fragilidades nos processos de planejamento e controle por parte da administração municipal, comprometendo a eficiência da alocação dos recursos e gestão de estoques.

Esses achados ganham ainda mais relevância à luz da Teoria da Agência e da Escolha Pública, utilizadas como uma das bases teóricas neste trabalho. Ao reconhecer a existência de assimetria de informação entre gestores públicos (agentes) e a sociedade (principal), a teoria da agência ajuda a compreender como decisões ineficientes na gestão dos recursos, muitas vezes motivadas por interesses políticos, carências técnicas ou falhas institucionais, resultam em alocação inadequada dos gastos. Assim como na teoria da escolha pública, indivíduos são motivados por interesses próprios, e não apenas pelo interesse público. Nesse sentido, o comportamento dos agentes evidencia a necessidade de mecanismos eficazes de monitoramento e incentivo para alinhar suas decisões ao interesse público – entre eles, ferramentas de controle como o Painel de Medicamentos do TCE-PB.

Contudo, mais do que os achados econométricos, este estudo lança um alerta sobre indícios de descontinuidade no Painel Medicamentos do TCE-PB a partir de outubro de 2023. Embora não haja, até o momento, uma comunicação oficial da corte de contas sobre a desativação da ferramenta, foram observadas evidências consistentes de interrupção na atualização dos dados. Especificamente, a partir do início de 2023, os valores registrados no painel apresentaram uma queda atípica e abrupta, sugerindo que o preenchimento das informações deixou de ser realizado de forma sistemática.



A ausência de dados atualizados compromete a continuidade de estudos como este, além de fragilizar o acompanhamento da eficiência do gasto público em saúde — área especialmente sensível e de alto impacto social. Diante disso, recomenda-se fortemente a retomada e aprimoramento da ferramenta, com vistas a garantir a continuidade das análises, fortalecer a *accountability* pública e municiar gestores e cidadãos com informações confiáveis e atualizadas.

Por fim, propõe-se que futuras pesquisas explorem aspectos qualitativos da governança local, além de ampliarem o escopo analítico para incluir variáveis institucionais e comportamentais. Mas, para que isso seja possível, a manutenção de instrumentos como o Painel de Medicamentos do TCE-PB é condição essencial.

No contexto mais amplo da América Latina, os achados deste estudo dialogam diretamente com evidências regionais que apontam fragilidades estruturais nas compras públicas de medicamentos, marcadas por assimetrias de informação, baixa coordenação intergovernamental e vulnerabilidades institucionais. Assim como observado em países como México e outras nações latino-americanas, onde problemas regulatórios e limitações técnicas comprometem a eficiência das aquisições, o caso paraibano reforça que os gastos fora do padrão não constituem fenômeno isolado, mas parte de um padrão regional de desafios na governança das políticas de saúde. Ao evidenciar fatores associados a essas práticas, o estudo contribui para o debate latino-americano sobre integridade, transparência e eficiência nas compras públicas, oferecendo elementos empíricos que fortalecem a compreensão das condições que favorecem ineficiências e riscos na gestão farmacêutica em contextos subnacionais.

Por fim, destaca-se a importância de estudos futuros que aprofundem essas análises, incorporando variáveis qualitativas sobre governança, cultura organizacional e capacitação dos gestores. Com isso, será possível construir soluções mais assertivas para reduzir desperdícios e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos.

### Referências bibliográficas

- Amin, H., Malik, M., & Scheepers, H. (2024). An agency theory unpacking of how monitoring and evaluation affect international development project impact. *International Journal of Project Management*, 42(8), 102654. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2024.102654>
- Andia, T., Mantilla, C., Morales, Á., Ortiz, S., & Rodríguez-Lesmes, P. (2022). Does price-cap regulation work for increasing access to contraceptives? Aggregate- and pharmacy-level evidence from Colombia. *Social Science & Medicine*, 311, 115312. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.115312>
- Baskaran, T., Hessami, Z., & Schirner, S. (2024). Young versus old politicians and public spending priorities. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 225, 88–106. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2024.07.002>
- Boateng, R., Petricca, K., Tang, B., Parikh, S., SinQueen-Brown, C., Alexis, C., Browne-Farmer, C., Reece-Mills, M., Salmon, S. M., Bodkyn, C., Gupta, S., Maguire, B., & Denburg, A. E. (2021). Determinants of access to childhood cancer medicines: A comparative, mixed-methods analysis of four Caribbean countries. *The Lancet Global Health*, 9(9), e1314–e1324. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(21\)00287-4](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(21)00287-4)
- Castro, E. A. (2015). *A teoria da escolha pública aplicada às políticas públicas de transporte urbano na Região Metropolitana do Rio de Janeiro* [Dissertação (Mestrado profissional em Políticas Públicas), Universidade Federal Fluminense]. <https://app.uff.br/riuff/handle/1/4052>
- Chong, A., De La O, A. L., Karlan, D., & Wantchekon, L. (2015). Does Corruption Information Inspire the Fight or Quash the Hope? A Field Experiment in Mexico on Voter Turnout, Choice, and Party Identification. *The Journal of Politics*, 77(1), 55–71. <https://doi.org/10.1086/678766>
- Dantas Jr., A. F., Veras Gonçalves, R., & Alves Diniz, J. (2020). A aderência do julgamento das câmaras municipais ao parecer prévio dos tribunais de contas: Um estudo no Estado da Paraíba. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 18(1), 105–121. <https://doi.org/10.32586/rcda.v18i1.603>
- Farah, M. (2021). Teorias de política pública. *Revista Mbianteeducação*, 14, 631. <https://doi.org/10.26843/v14.n3.2021.1103.p631-665>
- Ferraz, C., & Finan, F. (2008). Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on



- Electoral Outcomes'. *Quarterly Journal of Economics*, 123(2), 703–745. <https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.2.703>
- Gómez-Dantés, O., Dreser, A., Wirtz, V. J., & Reich, M. R. (2022). Challenges of Guaranteeing Access to Medicines in Mexico: Lessons from Recent Changes in Pharmaceuticals Procurement. *Health Systems & Reform*, 8(1), 2084221. <https://doi.org/10.1080/23288604.2022.2084221>
- Green, J. L., Manski, S. E., Hansen, T. A., & Broatch, J. E. (2023). Descriptive statistics. Em R. J. Tierney, F. Rizvi, & K. Ercikan (Org.), *International Encyclopedia of Education (Fourth Edition)* (p. 723–733). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-818630-5.10083-1>
- Gurung, D. (2024). Regression Model in Social Science Research: The Issue of Multicollinearity, Detection Method, and Solution in SPSS. *SXC Journal*, 1, 22–29. <https://doi.org/10.3126/sxcj.v1i1.70871>
- Huang, S. (2023). Linear regression analysis. Em R. J. Tierney, F. Rizvi, & K. Ercikan (Org.), *International Encyclopedia of Education (Fourth Edition)* (p. 548–557). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-818630-5.10067-3>
- Idowu, B. N., & Kayode, O. R. (2023). Discriminating Between Ordinary Least Squares Estimation Method and Some Robust Estimation Regression Methods. *International Journal of Computational and Applied Mathematics & Computer Science*, 3, 72–79. <https://doi.org/10.37394/232028.2023.3.9>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. (2020). TD 2595 - Controle Externo e Policy Making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal. *Texto para Discussão*. <https://doi.org/10.38116/td2595>
- Lagunes, P., & Pocasangre, O. (2019). Dynamic transparency: An audit of Mexico's Freedom of Information Act. *Public Administration*, 97(1), 162–176. <https://doi.org/10.1111/padm.12553>
- Leite, S. N., Lima, R. F., Silva, W. R. O. D., Cavalcanti, I. T. D. N., & Santana, R. S. (2024). O financiamento dos medicamentos nos municípios do Brasil: De quem é a responsabilidade? *Revista de Saúde Pública*, 58(1), 48. <https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2024057005565>
- Lima, E. C. P. (2023). *Os tribunais de contas e as políticas públicas*. Editora Fórum.
- Magalhães, J. S., & Alcará, M. (2018). Reflexos da improbidade administrativa na saúde pública. *REVISTA JURÍDICA DIREITO, SOCIEDADE E JUSTIÇA*, 4(5). <https://periodicosonline.uems.br/RJDSJ/article/view/2357>
- Martins, G. D., Lima Filho, S. S., Portulhak, H., & Severo Peixe, B. C. (2024). Ideologia importa? Uma análise dos pareceres emitidos pelos tribunais de contas brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 29, e90367. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.90367>
- Martins, P. S., & Ferreira, J. R. (2025). Effects of individual incentive reforms in the public sector: The case of teachers. *Public Choice*. <https://doi.org/10.1007/s11127-024-01256-z>
- Ministério da Saúde. (2024). *Banco de Preços em Saúde (BPS)*. Ministério da Saúde. <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/banco-de-precos/banco-de-precos>
- Moosavi, J., Fathollahi-Fard, A. M., & Dulebenets, M. A. (2022). Supply chain disruption during the COVID-19 pandemic: Recognizing potential disruption management strategies. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 75, 102983. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2022.102983>
- OECD. (2017). *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264265820-en>
- Ogungbe, O., Jabakhanji, S. B., Mehta, R., McCaffrey, J., Byrne, D., Hurley, S., Rosman, L., Bansah, E. C., Ibukun, F., Quarshie, I. A., Lord, K., Lu, Y., Wang, Y., Rayani, A., Liu, H., Joseph, A., Escobosa, A., Nyamuame, I., Lee, J., ... Matsushita, K. (2025). Disruption to diabetes and hypertension care during the COVID-19 pandemic in Latin America and the Caribbean and mitigation approaches: A scoping review. *BMC Health Services Research*, 25(1), 660. <https://doi.org/10.1186/s12913-025-12760-3>
- Oliveira, L. C. F. de, Nascimento, M. A. A. do, & Lima, I. M. S. O. (2019). O acesso a medicamentos em sistemas universais de saúde – perspectivas e desafios. *Saúde em Debate*, 43.
- Pinilla-Rodríguez, D. E., Jiménez-Aguilera, J. D. D., & Montero-Granados, R. (2023). Determinantes de la eficiencia del gasto público sanitario en Latinoamérica: Una evaluación de frontera estocástica. *Latin American Research*



*arch Review*, 58(4), 908–926. <https://doi.org/10.1017/lar.2023.26>

Rodrigues Reck, J., & Mello Bevilacqua, M. (2020). O direito fundamental à boa administração pública como linha interpretativa para a Lei de Improbidade Administrativa. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 20(79), 187. <https://doi.org/10.21056/aec.v20i79.1194>

Rosignoli, P., Pontarolo, R., & Fernandez-Llimos, F. (2024). Variabilidade de preços de aquisição de medicamentos do grupo 1B do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica. *Ciência & Saúde Coletiva*, 29.

Schooner, S. L., Gordon, D. I., & Clark, J. L. (2008). Public Procurement Systems: Unpacking Stakeholder Aspirations and Expectations. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1133234>

Silva, L. F. S. da. (2025). *Ipea—Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15830>

Silva, M., & Costa, M. (2022). Determinantes dos gastos com medicamentos em um hospital público federal no Rio de Janeiro de 2013 a 2020. *Research, Society and Development*, 11, e193111533885. <https://doi.org/10.33448/rsd-v11i15.33885>

Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. (2025). *Painéis de compras públicas de medicamentos (Versão 1.2)* [Conjunto de dados]. <https://sagres.tce.pb.gov.br/paineis-medicamentos/>

Tridapalli, J. P., Fernandes, E., & Machado, W. V. (2011). Gestão da cadeia de suprimento do setor público: Uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 45.

Vann Yaroson, E., Breen, L., Hou, J., & Sowter, J. (2024). Examining the impact of resilience strategies in mitigating medicine shortages in the United Kingdom's (UK) pharmaceutical supply chain (PSC). *Benchmarking: An International Journal*, 31(3), 683–706. <https://doi.org/10.1108/BIJ-07-2022-0460>

Viana, I. S., & Oliveira, J. R. P. (2023). papel dos Tribunais de Contas no controle das contratações públicas: Dos aspectos estruturais aos procedimentais. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 21(2), 112–145. <https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.853>

Vieira, F. S., Chaves, E. S., Costa, K. S., Bernarde, H. D., Bernades, L. C. G., & Pereira, B. L. S. (2025). *Pesquisa assistência farmacêutica no SUS: uma análise do gasto em medicamentos de estados e municípios participantes (2019-2023)*.

Wang, Q., Zhou, H., & Zhao, X. (2024). The role of supply chain diversification in mitigating the negative effects of supply chain disruptions in COVID-19. *International Journal of Operations & Production Management*, 44(1), 99–132. <https://doi.org/10.1108/IJOPM-09-2022-0567>

# **A JUDICIALIZAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL: O POTENCIAL DO DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL PARA AJUSTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

---

*Raquel Maria da Costa Silveira<sup>1</sup>*

---

---

*Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti<sup>2</sup>*

---

---

*Raquel de Carvalho Cardoso<sup>3</sup>*

---

1 Universidade Federal do Rio Grande do Norte. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8919649299739496>.

2 Superintendência Estadual do Ministério da Saúde no Rio Grande do Norte. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4504385570957015>.

3 Universidade Federal do Rio Grande do Norte. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3528524967095043>.



## Introdução

Durante a pandemia de Covid-19, foram exigidas rapidez e ação oportuna por parte do poder público para enfrentamento das consequências socioeconômicas advindas das imperativas medidas preventivas à infecção pelo novo coronavírus. Como aponta Correia *et al.* (2020, p. 2), “a doença não foi um gerador, mas explicitou e agudizou os elementos que constituem o tecido social em cada território afetado”. No Brasil, o distanciamento social trouxe impactos multidimensionais, destacando-se, na economia, o fechamento do comércio e suspensão da prestação de serviços, a redução do consumo e o agravamento dos índices de desemprego, demandando do Estado a necessidade de maior e contínua proteção aos mais vulneráveis.

Nesse cenário, a omissão ou lentidão nas decisões administrativas para medidas que garantissem renda e emprego, o que significaria a necessidade de atuação do sistema de proteção social poderia acarretar tragédias sociais. Como público-alvo, encontravam-se especialmente aqueles que enfrentavam maiores obstáculos em termos de acesso aos serviços de saúde, ao emprego formal, à estabilidade financeira, bem como condições mais dignas de alimentação e moradia (Almenfi *et al.*, 2020). Assim, o Auxílio Emergencial (AE) foi apresentado como política social de transferência de renda durante a crise sanitária (Lei n.º 13.982/2020, 2020).

Com relação à implementação do AE, ela foi planejada para ocorrer por intermédio de meios digitais, através da criação de um aplicativo e um *site* para que os beneficiários ainda não cadastrados no CadÚnico realizassem o requerimento para acesso à política. Esse desenho para a execução da política previa, portanto, o cadastramento totalmente *online* dos beneficiários. O governo, por sua vez, também fez uso de mecanismos digitais uma vez que realizaria a análise dos critérios de elegibilidade para acesso ao benefício e, por fim, o seu pagamento em contas digitais.

Nessa perspectiva, o desenho de implementação da política parecia desconsiderar a incidência da exclusão digital nesse público-alvo e as consequências disso para sua eficácia. A dependência eletrônica acarretou dificuldades de cadastramento em razão da falta de informação, da instabilidade do próprio sistema, da dificuldade de acesso à internet. Com isso, houve demora para concessão do benefício ou, pior, fracasso da tentativa de sua fruição pelos vulneráveis, o que resultou na judicialização da política pública emergencial.

Esta pesquisa expõe, portanto, a busca ao Poder Judiciário ante os indeferimentos administrativos e a falta de mecanismos de revisão como consequência das inadequações desse programa emergencial de transferência de renda, intensificadas por erros na implementação da política que impuseram efeitos negativos, agravantes da situação a que se propunha, contrariamente, minimizar.

A partir disso, há a possibilidade de o Judiciário influenciar a implementação e a sustentabilidade da política pública de modo que o problema central da presente pesquisa consiste na seguinte indagação: em que medida e de que maneira o Poder Judiciário interveio nos processos relacionados à concessão do AE durante a pandemia de COVID-19? Objetivou-se, então, investigar os processos de judicialização do Auxílio Emergencial no Brasil, examinando, em particular, como se desenvolveu o diálogo entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, com um foco específico na atuação da Justiça Federal do Rio Grande do Norte (JFRN). Os resultados evidenciaram que, em um contexto de crise, o Judiciário atuou não apenas como instância de correção, mas também como agente de coordenação de políticas públicas, favorecendo sua efetividade por meio de interações cooperativas com o Executivo. A pesquisa demonstrou que a judicialização pode promover ajustes institucionais e contribuir para a sustentabilidade de políticas públicas emergenciais, reforçando mecanismos de governança e coordenação federativa.

Assim, como contribuição específica para o campo da Administração Pública na América Latina, esta investigação oferece evidências empíricas e analíticas relevantes sobre os limites e desafios da implementação de políticas públicas emergenciais em contextos marcados por desigualdades estruturais e exclusão digital, bem como, oferece caminhos para reflexão sobre o diálogo interinstitucional em contexto de crise. Ao analisar a judicialização do Auxílio Emergencial no Brasil, com foco na atuação da Justiça Federal do Rio Grande do Norte, o estudo amplia a compreensão sobre o papel do Poder Judiciário como ator que pode influenciar a implementação, a correção de falhas administrativas e a sustentabilidade de políticas sociais. Além disso, ao evidenciar o diálogo (e as tensões)



entre o Judiciário e o Executivo, a pesquisa contribui para o debate latino-americano sobre governança pública, capacidade estatal e *accountability*, oferecendo subsídios para o aprimoramento do desenho institucional, da coordenação interinstitucional e do uso de ferramentas digitais em políticas de proteção social em países da região, que compartilham históricos de desigualdade socioeconômica e fragilidades administrativas.

Este artigo está organizado em quatro seções, além da introdução e das conclusões. A primeira trata dos procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. A segunda examina o Auxílio Emergencial (AE) como política pública implementada durante a pandemia de Covid-19 no Brasil. Na terceira seção, discute-se a judicialização das políticas públicas, com ênfase na atuação dos atores do sistema de justiça no campo da assistência social. A quarta e última seção apresenta a análise dos dados, destacando as principais reflexões sobre o papel do Poder Judiciário nos processos relativos à concessão do AE e o desenvolvimento do diálogo interinstitucional entre os Poderes, com atenção especial à atuação da JFRN.

### Procedimentos metodológicos

Com o objetivo de analisar a atuação do Poder Judiciário nos processos relacionados ao Auxílio Emergencial (AE), este estudo teve como ponto de partida uma pesquisa documental em ações judiciais ajuizadas na Justiça Federal do Rio Grande do Norte (JFRN), classificadas como “Questões de alta complexidade, grande impacto e repercussão COVID-19”. A seleção desses processos concentrou-se a partir de março de 2020, marco inicial da intensificação das medidas de enfrentamento à pandemia no estado (Decreto Estadual n.º 29.583/2020, 2020). A escolha desse recorte temporal e temático visou identificar, com maior precisão, os casos em que o Judiciário foi chamado a intervir frente a omissões ou falhas na implementação do AE, permitindo examinar o papel institucional da JFRN na garantia do direito à assistência social em um contexto de emergência sanitária. A escolha do Rio Grande do Norte justificou-se por duplo aspecto: inicialmente, por se caracterizar como um estado marcado pela vulnerabilidade social e informalidade, que intensificaram a dependência do Auxílio Emergencial durante a pandemia de Covid-19, tornando o RN um contexto relevante para análise. Igualmente a escolha do recorte justificou-se pela ocorrência de múltiplas formas de interações entre atores do Sistema de Justiça e o Poder Executivo durante a pandemia, realidade reportada em outros estudos (Clementino et al., 2020), representando um caso para reflexão sobre realidades semelhantes no Brasil e na América Latina.

Essa busca identificou 1.096 processos ajuizados na JFRN entre março de 2020 até abril de 2021 com diversificados objetos, mas todos relativos ao contexto da Covid-19 no estado, configurando um amplo banco de dados sobre o cenário da judicialização na JFRN durante a pandemia. Em seguida, os processos listados foram acessados via consulta pública no sistema do Processo Judicial Eletrônico (PJE) da JFRN, verificando-se os dados contidos nas decisões no primeiro grau – liminares ou sentença. Daquele total de processos analisados, havia 829 protocolados e com decisões proferidas referentes à política pública de AE, no período de abril de 2020 a abril de 2021. Nesses moldes, o recorte temporal da pesquisa – de abril de 2020 a abril de 2021 – corresponde ao primeiro ano de vigência da Lei Federal n.º 13.982, que implementou o AE.

Para compreender de forma mais ampliada da judicialização em cheque, foi realizada uma segunda pesquisa documental para investigar o contexto dessa procura ao Judiciário, bem como seus reflexos para a política pública estudada. Contou-se, assim, com a análise de conteúdo e a estatística descritiva como auxiliar e como suporte à pesquisa bibliográfica referente à discussão sobre o controle judicial e a influência do Poder Judiciário na gestão de políticas públicas.

Por fim, é importante explicitar os limites metodológicos desta pesquisa. O recorte territorial restrito ao estado do Rio Grande do Norte, embora analiticamente relevante, não permite generalizações automáticas para outras unidades da federação, uma vez que a judicialização do Auxílio Emergencial pode assumir dinâmicas distintas conforme as capacidades institucionais e contextos socioeconômicos locais. Ademais, a seleção dos processos baseou-se na classificação atribuída pelo representante da parte autora no momento do peticionamento eletrônico, não tendo sido realizada reanálise ou reclassificação dessas ações para os fins desta investigação. Tal limitação



implica reconhecer que nem a totalidade das demandas judiciais relacionadas à pandemia, nem todos os processos envolvendo o Auxílio Emergencial, necessariamente, foram capturados pelo corpus analisado, o que pode impactar o alcance dos resultados e análises apresentados a seguir.

### **O auxílio emergencial na pandemia de Covid-19: a agenda pública de combate à pobreza**

Durante a pandemia de Covid-19, as medidas inicialmente adotadas pelo poder público justificavam as restrições à convivência social em razão da necessidade de conter a rápida disseminação do novo coronavírus, com o objetivo de preservar a capacidade de resposta do sistema de saúde e evitar seu colapso (Fundação Oswaldo Cruz [Fiocruz], 2020). No entanto, essas medidas implicaram a interrupção de atividades econômicas não essenciais e afetaram diretamente a renda de trabalhadores em situação de maior precariedade, sobretudo os 41,6% que atuavam na informalidade no Brasil (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2022).

A crise sanitária acentuou desigualdades históricas e estruturais, aprofundando a condição de vulnerabilidade de grupos já socialmente marginalizados (Peres et al., 2021). Antes mesmo da pandemia, 6,5% da população brasileira já vivia em situação de extrema pobreza (IBGE, 2020). Com o agravamento das condições econômicas e sociais, projeções indicam que o percentual da população em situação de pobreza aumentou de 4,52% para 12,83% entre agosto de 2020 e fevereiro de 2021 (Neri, 2022).

Esse cenário de hipervulnerabilização — tanto pela ampliação do número de pessoas afetadas quanto pela complexificação do conceito de vulnerabilidade (Fiocruz, 2020) — tornou ainda mais urgente uma resposta governamental capaz de mitigar os efeitos sociais da pandemia. No entanto, essa resposta nem sempre foi prestada de forma oportuna ou adequada. Como apontam Silveira et al. (2022), fatores políticos influenciaram negativamente a coordenação institucional das respostas à pandemia, contribuindo para a judicialização da crise sanitária e exigindo maior protagonismo do Poder Judiciário.

Em meio à crescente pressão social, foi criado o Auxílio Emergencial (AE) como uma política pública de transferência de renda, por meio da Lei Federal n.º 13.982/2020. A proposta era reduzir os impactos econômicos da pandemia entre os mais pobres, assegurando o acesso à alimentação e a bens essenciais de consumo (Cardoso, 2020; Tavares et al., 2022). No entanto, a implementação dessa política em caráter de urgência enfrentou diversos entraves, sobretudo logísticos e tecnológicos. Como observa Cardoso (2020), as medidas de distanciamento social e a própria desorganização administrativa representaram obstáculos significativos à efetiva concessão do benefício.

Cinco dias após a promulgação da lei, foi disponibilizada uma plataforma digital para requerimento remoto do auxílio, sem a devida consideração sobre a realidade socioeconômica e tecnológica de seu público-alvo, geralmente marcado por baixa escolaridade, acesso limitado à internet e pouca familiaridade com tecnologias digitais. A dependência exclusiva de meios eletrônicos dificultou o cadastramento, impôs barreiras adicionais ao requerimento e resultou em erros na análise automática dos pedidos. Como destacam Tavares et al. (2022), a ausência de mecanismos administrativos para revisão dos indeferimentos e a rigidez dos critérios automatizados provocaram o acionamento do Poder Judiciário por milhares de cidadãos excluídos do benefício, mesmo preenchendo os requisitos legais.

Sob a perspectiva federativa, Marins et al. (2021) observam que a decisão de centralizar a gestão do AE, sem articulação com estados e municípios, enfraqueceu a capilaridade da política e impediu ações mais eficazes de busca ativa nos territórios. Essa ausência de coordenação federativa contribuiu para a não inclusão de muitos potenciais beneficiários, reforçando a desigualdade no acesso ao direito.

Dessa forma, diante da inadequação do desenho institucional e da falha nos mecanismos administrativos de correção, os vulneráveis recorreram ao Judiciário como principal instância de contestação. Esta pesquisa parte da compreensão de que a judicialização do Auxílio Emergencial deve ser analisada não apenas como reação a omissões estatais, mas como possibilidade de intervenção institucional para a efetivação de direitos. Nesse sentido, o acionamento da Justiça adquire relevância política, jurídica e social, tema que será aprofundado no próximo tópico, com destaque para o papel desempenhado pela JFRN.



O desenho de políticas públicas influencia diretamente a efetividade de sua implementação, especialmente em contextos de emergência, como no caso do Auxílio Emergencial. Pressman e Wildavsky (1980) já apontavam que falhas de implementação decorrem frequentemente de complexidade institucional, fragmentação de responsabilidades e lacunas entre intenções legais e capacidade administrativa de execução. Nesse sentido, a dependência de plataformas digitais ou procedimentos centralizados, sem considerar a diversidade social e territorial, cria barreiras adicionais ao acesso aos direitos, exigindo ajustes administrativos e coordenação interinstitucional para superar essas limitações (Tavares et al., 2020). Nesse sentido, a capacidade estatal (incluindo recursos humanos, tecnológicos e normativos) pode ser determinante para que políticas alcancem seus objetivos (Gomide & Pires, 2014; Fernandes, 2016; Gomide & Marengo, 2024), enquanto sua ausência tende a gerar judicialização como mecanismo de garantia de direitos. Assim, a judicialização do Auxílio Emergencial pode ser compreendida não apenas como resposta a falhas pontuais, mas como reflexo das limitações estruturais do desenho e da implementação da política, exigindo integração entre Judiciário, Executivo e demais atores administrativos para assegurar o acesso efetivo à cidadania.

### Judicialização da questão social: novos padrões de relação entre sociedade e estado

Dentre os diversos estudos sobre o papel do Poder Judiciário, esta pesquisa concentra-se na influência de atores do sistema de justiça na gestão de políticas públicas, destacando a crescente interação entre Direito e políticas públicas. O protagonismo judicial tem influenciado não apenas a implementação, mas também a definição de alternativas de ação estatal (Couto & Oliveira, 2019), inserindo o Judiciário como agente ativo na *policy making* (Oliveira, 2019). Esse processo se intensifica no contexto pós-Constituição Federal de 1988, quando o Judiciário passa a exercer funções de fiscalização e controle, ampliando seu protagonismo político e social (Valle, 2016).

As decisões judiciais, ao afirmarem direitos e construírem uma jurisdição democrática, interferem diretamente na administração pública, tornando-se instrumentos de garantia da cidadania e expressão da própria razão de ser do Judiciário (Esteves, 2006). Tal expansão do papel judicial nos processos decisórios, ainda que fundada em mecanismos jurídicos, projeta-se sobre o campo político, sobretudo quando há risco de inefetividade das políticas públicas. Nessas situações, a atuação do Judiciário responde a omissões ou desvios administrativos, como observa Savaris (2019), interferindo diretamente na execução de políticas públicas definidas pelos Poderes democraticamente eleitos.

Esse deslocamento decisório atribui aos magistrados e demais atores judiciais a responsabilidade de influenciar os rumos das políticas públicas para além de sua esfera tradicional (Vallinder, 1994). Conforme Avritzer e Marona (2014, p. 84), esse “conteúdo democrático do intervencionismo Judiciário” traduz a atuação dos juízes na promoção da eficácia de direitos fundamentais previstos constitucionalmente. O Judiciário, assim, atua como impulsionador da efetividade de políticas públicas, motivado pelas demandas sociais que refletem a insuficiência da ação estatal.

Dessa forma, o envolvimento judicial em decisões sobre políticas públicas visa impedir que as normas constitucionais permaneçam como declarações meramente simbólicas, especialmente no que se refere à justiça distributiva (Sierra, 2011). Esse papel ativo decorre da capacidade institucional do Judiciário de suprir lacunas provocadas por omissões dos administradores e legisladores, ou pela ausência de acesso às políticas públicas (Aguinsky & Alencastro, 2006). Assim, o Judiciário emerge como protagonista na arena decisória, respondendo a falhas do Executivo e do Legislativo na formulação e gestão de políticas sociais (Oliveira, 2019).

A judicialização, portanto, revela tanto imperfeições na formulação das medidas quanto entraves em sua execução. O avanço do Judiciário sobre a esfera política — sob o pretexto de concretizar valores constitucionais — evidencia a fluidez das fronteiras entre os Poderes, especialmente em contextos de crise, como a pandemia de Covid-19. Nesses cenários, a ampliação da competência judicial gera tensões institucionais, como apontam Silveira et al. (2022) e Leôncio et al. (2024), exigindo uma leitura multidisciplinar do fenômeno da judicialização de políticas públicas.



Provocados pela inefetividade de direitos e a ausência de políticas adequadas, os atores judiciais assumem a responsabilidade de garantir a cidadania frente aos riscos da pós-modernidade (Vaz, 2021). Juízes, embora não eleitos democraticamente, assumem o papel de impulsionar políticas públicas quando o Executivo se mostra omissivo ou desvia-se da legalidade (Coutinho, 2013). Essa atuação revela o uso instrumental da justiça como via de acesso à cidadania, especialmente quando as promessas constitucionais permanecem insatisfeitas (Sierra, 2011).

Nesse sentido, a judicialização torna-se resposta à exclusão social, atuando como mecanismo de proteção aos direitos sociais destituídos (Vianna et al., 2007) e de aquisição de cidadania (Vianna et al., 1999). Cabe, assim, ao Poder Judiciário, por meio de suas decisões, garantir a realização material da cidadania, especialmente em favor de grupos historicamente invisibilizados (Aguinsky & Alencastro, 2006; Esteves, 2006; Sierra, 2011).

A judicialização reflete, portanto, os conflitos entre sociedade civil e Poderes Executivo e Legislativo, tensionando o Judiciário a responder por uma efetividade negligenciada. Essa conflituosidade, contudo, está imersa em fatores históricos, estruturais e conjunturais, os quais moldam o modo como tais conflitos são levados ao sistema de justiça. Os juízes passam a atuar não apenas como intérpretes da legalidade, mas como gestores da cidadania, mobilizando o Direito em defesa de direitos sociais (Avritzer & Marona, 2014; Oliveira, 2019).

Diante de omissões ou falhas na execução de políticas, o Judiciário transforma-se em espaço de debate e controle sobre sua implementação, assumindo papel relevante no fortalecimento democrático. Assim, a judicialização da questão social pode adquirir um sentido positivo ao promover ajustes no processo democrático e ampliar o acesso à cidadania (Avritzer & Marona, 2014; Barboza & Kozicki, 2012; Barreiro & Furtado, 2015). Para Jimenez (2019), a judicialização das políticas sociais constitui uma estratégia do Estado de Direito para enfrentar os desafios da questão social contemporânea.

Desse fenômeno decorre uma nova interação entre os Poderes, com efeitos diretos na produção e nos resultados das políticas públicas (Oliveira & Lopes, 2019). Os efeitos dessa dinâmica, como destacam Oliveira & Marchetti (2013), variam conforme a área, os atores envolvidos e os limites institucionais.

À luz dessas reflexões, esta pesquisa considera a excepcionalidade da pandemia de Covid-19 como contexto para analisar a judicialização dos requerimentos ao Auxílio Emergencial, revelando as fragilidades da política e os caminhos pelos quais o Judiciário foi provocado a atuar.

O quadro a seguir sintetiza as contribuições de diferentes autores sobre a judicialização da questão social, destacando os efeitos dessa atuação judicial e seus impactos nas políticas públicas. Ele evidencia como o Judiciário, ao atuar diante de falhas ou lacunas na implementação das políticas, pode exercer um papel, simultaneamente, como garantidor de direitos, impulsionador da cidadania e agente de ajustes institucionais, promovendo mudanças tanto na esfera conjuntural quanto na estrutura de governança do Estado. Tal afirmação deve sempre considerar os reflexos dessa atuação para a administração pública (que podem ser positivos ou negativos) e o curso adequado da gestão das políticas públicas.

**Quadro 1:** Síntese de efeitos da judicialização e seus impactos nas políticas públicas

AUTORES / REFERÊNCIAS	EFEITOS DA JUDICIALIZAÇÃO	IMPACTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Couto & Oliveira (2019); Oliveira (2019); Valle (2016)	Judiciário como ator ativo na gestão e formulação de políticas	Maior integração entre Direito e políticas públicas; influência na definição de alternativas estatais
Esteves (2006); Savaris (2019)	Correção de falhas administrativas e afirmação de direitos	Maior efetividade e alcance das políticas públicas
Avritzer & Marona (2014); Vallinder (1994)	Protagonismo judicial na concretização de direitos fundamentais	Fortalecimento da cidadania e ajustes na implementação das políticas



Sierra (2011); Aginsky & Alencastro (2006)	Suprimento de lacunas e proteção a grupos vulneráveis	Redução da exclusão social; justiça distributiva
Silveira et al. (2022); Leôncio et al. (2024)	Geração de tensões interinstitucionais	Estímulo à governança cooperativa e ao diálogo Executivo-Judiciário
Vaz (2021); Coutinho (2013)	Uso do Judiciário como via de acesso à cidadania	Indução de ajustes em políticas públicas insuficientes
Vianna et al. (1999, 2007); Barreiro & Furtado (2015); Jimenez (2019)	Resposta à exclusão social; garantia de direitos sociais	Ampliação do acesso à cidadania e fortalecimento do Estado de Direito
Oliveira & Lopes (2019); Oliveira & Marchetti (2013)	Novos padrões de relação entre sociedade e Estado	Ajustes contextuais e seletivos nas políticas públicas

**Fonte:** elaborado pelos autores.

O quadro e os impactos apontados devem ser analisados com parcimônia, pois a judicialização da questão social tem o condão de produzir efeitos múltiplos e interligados sobre as políticas públicas, atuando tanto na resolução de demandas individuais quanto na reconfiguração das políticas públicas. Nesse último caso, a atuação do Poder Judiciário, embora solucione a demanda específica, nem sempre será positiva para o contexto geral da política, principalmente, se a atuação não ocorrer de forma alinhada com a administração pública. A partir das contribuições dos diferentes autores, percebe-se que o Judiciário não apenas garante direitos, mas pode apoiar a correção de falhas administrativas, o suprimento de lacunas institucionais, a promoção da inclusão social e o estímulo à cooperação entre os Poderes. Essa perspectiva teórica fornece o contexto necessário para compreender a judicialização do Auxílio Emergencial e os efeitos da atuação da Justiça Federal no Rio Grande do Norte, detalhada na análise documental a seguir, que examina os processos, decisões e iniciativas interinstitucionais relacionadas ao AE.

### A judicialização do auxílio emergencial e os efeitos da atuação do sistema de justiça

Convém apontar que a Justiça Federal é a instância do Poder Judiciário competente para julgar ações judiciais de interesse direto ou indireto da União, autarquias, fundações públicas e empresas públicas federais e, por isso, a judicialização contra atos do governo federal, como é o caso em estudo, operacionaliza-se em ações movidas pelos interessados inicialmente na primeira instância da Justiça Federal. Por esse motivo é que foi realizada, inicialmente, uma pesquisa documental na lista de processos ajuizados perante a Seção Judiciária da Justiça Federal (JFRN) e, posteriormente, analisado o conteúdo das decisões ali proferidas – liminares ou sentenças.

Como etapa preparatória, solicitou-se à JFRN a relação de processos classificados como “Questões de alta complexidade, grande impacto e repercussão COVID-19” pela parte autora no momento do ajuizamento da ação. A opção pela seleção de tais casos se justifica pela facilidade de identificação, bem como caracterização do contexto de emergência sanitária. Nesse ponto, cabe destacar uma ressalva metodológica: essa classificação é opcional, sendo possível que outros processos relacionados ao cenário da pandemia e, especificamente, sobre o AE tenham sido protocolados, porém, não tenham sido inseridos no universo desta pesquisa. Ressalta-se, portanto, que as demandas consideradas nesta investigação não representam a totalidade de casos apreciados pela JFRN.

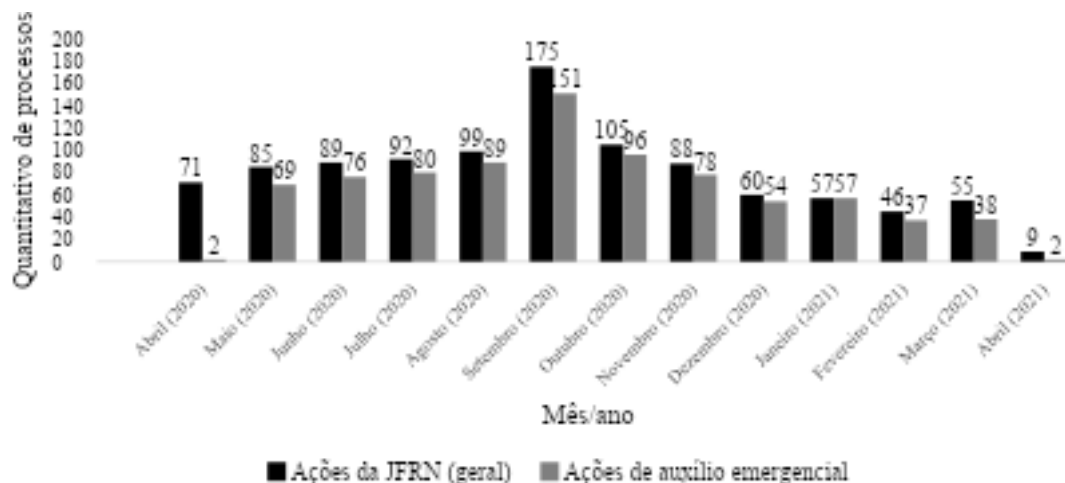
Após o recebimento da lista de processos, foi composto um banco de dados formado originalmente por 1.096 processos ajuizados na JFRN entre março de 2020 até abril de 2021 sobre vários temas relacionados ao contexto da Covid-19 no estado. Em seguida, os processos foram acessados via consulta pública no sistema do Processo Judicial Eletrônico (PJE) da JFRN para verificação dos dados contidos nas decisões de primeiro grau e, assim, serem tabulados considerando como variáveis: (1) vara judicial, (2) mês de distribuição, (3) classificação, (4) objeto, (5) síntese da liminar e/ou sentença, (6) reflexo territorial, (6) reflexo nas políticas públicas.

Naquela amostra inicial, identificou-se, então, um total de 829 ações ajuizadas especificamente sobre a política pública do AE no período de abril de 2020 a abril de 2021 e com decisões proferidas. A respeito do fluxo de ju-



dicialização, o gráfico 01 apresenta, comparativamente, a distribuição mensal das 1.096 ações classificadas como “Questões de alta complexidade, grande impacto e repercussão COVID-19” protocoladas na JFRN entre abril de 2020 e abril de 2021 e a distribuição mensal das ações sobre AE.

**Gráfico 1:** Distribuição mensal das ações da JFRN x Ações de AE (abril/2020 a abril/2021)



**Fonte:** elaborado pelos autores, com base nos processos analisados (2020, 2021).

A análise dos processos judiciais revelou que, ao longo dos meses, aumentou significativamente o número de ações relacionadas a diversos temas, incluindo pedidos de afastamento das atividades laborais, requerimentos ligados ao Programa Mais Médicos, solicitações de transferência para leitos de UTI, pedidos de medicamentos, adiamento do pagamento de tributos e o Auxílio Emergencial (AE), sendo estes últimos representados pelas barras claras no gráfico. Especificamente sobre o AE, observou-se que, entre abril e setembro de 2020, o número de processos relacionados cresceu de forma contínua, atingindo uma variação positiva superior a 7.000%.

Entre abril e maio, a variação já ultrapassava 3.000%, reduzindo-se progressivamente nos meses seguintes, com um segundo pico de 69% entre agosto e setembro, que não alcançou os patamares anteriores. Após setembro de 2020, a variação tornou-se negativa, exceto no intervalo entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021.

Diante da intensa judicialização do Auxílio Emergencial (AE), a Justiça Federal do Rio Grande do Norte (JFRN) registrou o fenômeno na Nota Técnica nº 08/2020, emitida pelo Centro Local de Inteligência em julho de 2020. O documento visava otimizar os serviços administrativos e judiciais vinculados aos pedidos do AE e apontou como principais causas da alta demanda judicial as falhas da plataforma digital, o desconhecimento dos cidadãos sobre mecanismos administrativos de revisão — como a contestação — e a necessidade de articulação interinstitucional com a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Defensoria Pública da União (DPU).

Além desses fatores, a análise dos processos revelou indeferimentos imotivados, obstáculos para recorrer administrativamente e demora na análise dos pedidos, o que impulsionou o acionamento judicial. Como observam Andrade e Santos (2022, p. 307), a judicialização do AE decorreu do “desconhecimento dos motivos inconclusivos que levaram ao indeferimento da solicitação” e da “impossibilidade de obter atendimento extrajudicial para expor as particularidades das solicitações”.

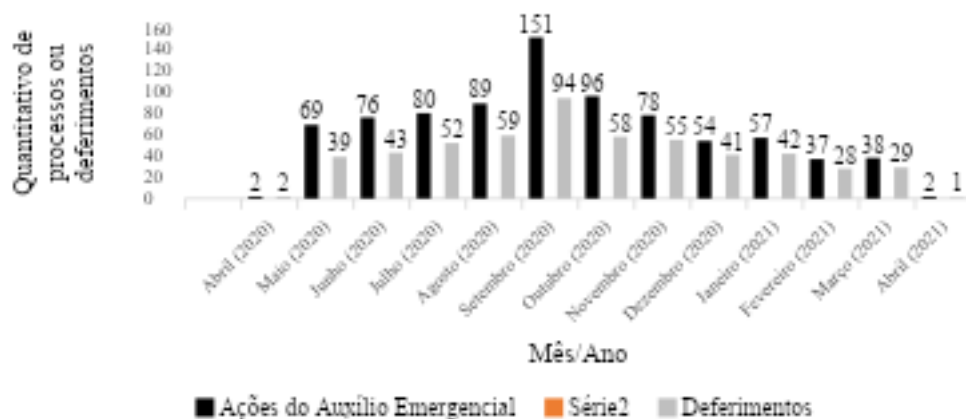
A Nota Técnica também destacou que muitos cidadãos buscavam a Justiça apenas para obter informações antes mesmo de uma resposta administrativa, o que evidenciava falhas na comunicação institucional e na acessibilidade da política pública (JFRN, 2020). Isso acarretava atrasos duplos na apreciação dos pedidos e comprometia a eficácia da política emergencial.



Em resposta, a JFRN passou a enfatizar a importância do fortalecimento da comunicação interinstitucional com o Poder Executivo. O tema ganhou centralidade a partir de maio de 2020, como indicam os dados do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), que apontam média mensal de 4,8 mil novas ações relacionadas ao AE entre julho e novembro nas Seções Judiciárias da 5ª Região (TRF5, 2021).

Em um segundo momento, a presente pesquisa debruçou-se sobre as decisões proferidas para observar o quantitativo de ações julgadas em favor do demandante da ação (Gráfico 2).

**Gráfico 2:** Distribuição mensal das ações por AE x deferimentos das demandas na JFRN (Abril2020/Abril2021)

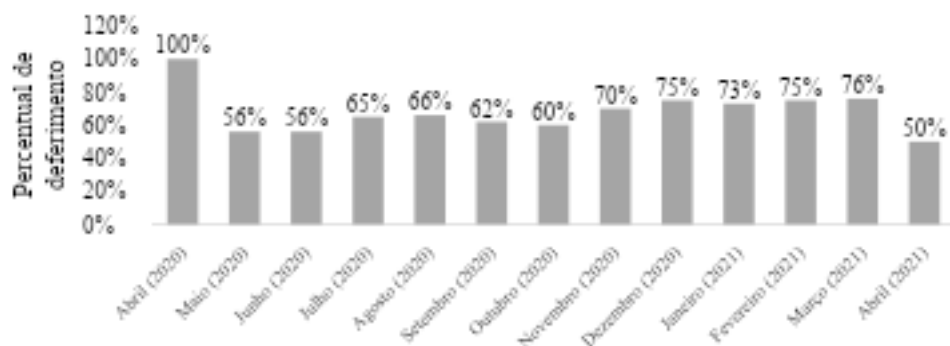


**Fonte:** elaborado pelos autores, com base nos processos analisados (2020, 2021).

Sobre o aspecto decisório, o Gráfico 02 acima demonstra o quantitativo de deferimentos, apontando para o destaque atribuído ao tema na agenda de trabalho da instituição. Tais dados são melhor analisados com base na relação com o total de ações sobre o AE no período. Nessa perspectiva relacional, o gráfico 03 aponta o percentual de deferimentos em relação ao total de demandas sobre AE.

Os gráficos 2 e 3 evidenciam que o percentual de deferimentos das ações judiciais sobre AE no período pesquisa manteve-se acima de 50%, observando-se crescimento desse percentual proporcional ao número de demandas, principalmente, no final de 2020 e início de 2021 (Gráfico 03).

**Gráfico 3:** Percentual de deferimentos em relação ao total de demandas por AE (abril/2020-abril/2021)



**Fonte:** elaborado pelos autores (2025), com base nos processos analisados (2020; 2021).

Os dados sobre a judicialização do Auxílio Emergencial (AE) no Rio Grande do Norte (RN) mostram que o Judiciário desempenhou papel relevante no controle e na reformulação dessa política, por meio de decisões majo-



ritariamente favoráveis à concessão do benefício. Em escala nacional, uma análise documental ampliada revelou que outros atores do sistema de justiça também influenciaram a implementação do AE, não apenas por meio de decisões judiciais, mas pelo encaminhamento das demandas, como evidenciado na atuação da Defensoria Pública.

Segundo Martins (2020), até setembro de 2020, mais de 76 mil pessoas haviam ingressado com ações judiciais após negativas do Executivo. Essa elevada demanda levou à criação de estratégias para ampliar o acesso à Justiça, como a atermação online, que permitia ao cidadão ajuizar ações de forma remota.

A judicialização do AE, porém, não foi um fenômeno inédito no campo da assistência social. O Judiciário já vinha exercendo papel relevante na efetivação de direitos como o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Conforme Santos (2009), essa atuação ultrapassa a concessão do benefício, ao propor a revisão de critérios de elegibilidade e promover avanços na interpretação do direito à assistência social. O CNJ (2020b) também apontou fatores estruturais que impulsionam a judicialização, como a vulnerabilidade socioeconômica, falhas de coordenação entre as esferas administrativa e judicial, e limitações institucionais de resposta ao cidadão.

Além dos impactos externos, a judicialização gerou efeitos internos ao Judiciário. Como observa Sierra (2011), a crescente demanda por direitos sociais exigiu a incorporação de profissionais da assistência social ao sistema judicial, com o objetivo de aproximar as decisões da realidade vivida pelos cidadãos. Segundo a autora, esses profissionais ajudam a considerar “as condições de existência dos indivíduos” (Sierra, 2011, p. 261).

Durante a pandemia, no entanto, a urgência das decisões limitou o uso de equipes multidisciplinares, tornando o diálogo interinstitucional essencial para garantir segurança jurídica aos cidadãos e ao sistema. Diante da ampliação da judicialização do AE em todo o país, o Judiciário passou a exercer papel central na gestão dessa política, especialmente por meio de iniciativas cooperativas. Em agosto de 2020, o CNJ, o Ministério da Cidadania e a Dataprev firmaram o Acordo de Cooperação Técnica nº 001/2020 (CNJ, 2020a), buscando acelerar a tramitação dos processos e assegurar atendimento célere aos beneficiários.

Sob a ótica da governança pública, a administração envolve múltiplas competências integradas, que devem operar com eficiência e celeridade (Carvalho, 2022). A cooperação entre instituições promove vínculos recíprocos e objetivos comuns, capazes de transformar atores e estruturas. Valle (2023) destaca os ganhos desse modelo, como a racionalização de esforços, o aprendizado coletivo, o compartilhamento de resultados e a construção de fundamentos que fortalecem a compreensão judicial de direitos fundamentais e políticas públicas — como evidenciado no caso do AE.

Assim, as parcerias interinstitucionais estabelecidas pelo Poder Judiciário na construção e gestão de políticas públicas configuram-se como soluções compartilhadas e resolutivas para a efetivação de direitos sociais, exigindo uma compreensão ampliada da atuação judicial, alinhada aos paradigmas da governança pública e às suas finalidades constitucionais (Valle, 2023).

Na esteira do renovado paradigma que reconhece um direito fundamental à boa administração (Freitas, 2015; Valle, 2011), os estudos ressaltam o papel que os órgãos de controle “desempenham como agentes fomentadores da governança pública em seus respectivos âmbitos de atuação, inclusive, em relação aos seus próprios procedimentos” (Teixeira & Gomes, 2019, p. 536).

O fato é que, no caso do AE, o Judiciário também se afirmou como instância de busca pela implementação da política, o que resultou em um efeito em cadeia, tendo em vista que outros atores do sistema de justiça também foram mobilizados. Nesse rol, pode-se citar a Defensoria Pública da União (DPU) que, até setembro de 2020, já contava com mais de 90 mil processos de assistência judiciária instaurados em virtude da negativa do AE (Martins, 2020).

Diante do cenário de intensa procura, a DPU instituiu o Projeto DPU Emergencial, que objetivou viabilizar a atuação extraordinária da instituição em demandas relacionadas com AE, com enfoque nos municípios brasileiros que apresentavam menor índice de Desenvolvimento Humano e que não contam com a presença da instituição (DPU, 2022). De acordo com o órgão, o referido projeto propiciou que mais de 2,7 mil pessoas que residiam em áreas desassistidas pudessem acessar o AE em 2021, tendo sido realizadas ações conjuntas entre a referida instituição



do sistema de justiça e as Prefeituras Municipais para viabilizar o alcance do público-alvo ao benefício.

Outro exemplo das atuações interinstitucionais decorrentes da intensa judicialização relacionada ao Auxílio Emergencial (AE) foi a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2020 entre o Ministério da Cidadania e a Defensoria Pública da União (DPU), motivado pela crescente procura da população à DPU diante dos indeferimentos administrativos do benefício. A parceria resultou na edição da Portaria nº 423/2020 do Ministério da Cidadania (posteriormente revogada pela Portaria MC nº 560, de 14/12/2020), que estabeleceu procedimentos para a contestação extrajudicial das negativas ao AE. De acordo com o art. 2º da portaria, caberia ao Ministério da Cidadania disponibilizar à DPU uma ferramenta informatizada para contestação, permitindo a análise e refutação de dados utilizados para verificar a elegibilidade do solicitante. À Defensoria, por sua vez, competia examinar a documentação apresentada e avaliar a possibilidade de reversão do indeferimento.

A partir da análise documental realizada nesta pesquisa, é possível confirmar o papel ativo e relevante da DPU na busca por melhorias da política pública. Como exemplo, destaca-se o Ofício nº 3568946/2020 – DPU/DNDH (DPU, 2020), encaminhado ao Ministério da Cidadania, em que a Defensoria aponta pontos críticos do desenho normativo do AE — como a exigência de regularidade do CPF — e demonstra como tais requisitos afastavam justamente a população-alvo da política, como pessoas sem documentação ou migrantes. No mesmo documento, a DPU apresenta sugestões para corrigir distorções e promover maior acesso ao benefício.

Esse ofício revela uma faceta positiva da judicialização: sua capacidade de funcionar como indicadora de falhas na implementação de políticas públicas, contribuindo com sugestões para aperfeiçoamento e efetividade dos direitos (Moreira Neto, 2014). No caso do AE, ao adotar o diálogo interinstitucional como estratégia de atuação, a DPU evidenciou o potencial de contribuição dos atores do sistema de justiça na interlocução com o Executivo. A partir do acúmulo de demandas e da identificação dos fatores que motivaram a judicialização, a Defensoria impulsionou a reavaliação da política ainda durante sua implementação, o que reforça as análises de Oliveira (2019) sobre a influência crescente dos atores judiciais na gestão das políticas públicas.

A análise documental e o exame do diálogo interinstitucional revelam efeitos positivos da judicialização do Auxílio Emergencial (AE), que direcionou esforços institucionais para o aprimoramento da política pública. Essa constatação indica que, dependendo do contexto — como a urgência gerada pela pandemia — e da política em questão, a judicialização pode resultar em variados padrões de efeitos. Um exemplo ilustrativo são os processos de judicialização na área da saúde, que têm passado por diversas fases e tensões ao longo do tempo (Oliveira, 2019).

No campo da saúde, a existência do Sistema Único de Saúde (SUS), já consolidado e com implementação amadurecida, e a possibilidade de acesso suplementar por meio do setor privado fazem com que a judicialização se caracterize por um constante movimento de deferimentos e indeferimentos. Diferentemente da judicialização do AE, essa dinâmica não provocou, até o momento, tensões extremas entre Judiciário e Executivo. Nesse contexto, destacam-se iniciativas pontuais de desjudicialização, muitas vezes sem avaliações aprofundadas, além de diálogos interinstitucionais locais que geram reflexos restritos à esfera regional.

Oliveira (2019, p. 195) realiza um estudo sobre a evolução da judicialização da saúde no Brasil, ressaltando que “as interações entre Judiciário e Executivo são hoje mais cooperativas do que aquelas verificadas no início dos anos 1990”. Segundo a autora, esse padrão cooperativo decorre tanto dos efeitos colaterais negativos da judicialização — como a elitização do acesso à saúde para quem possui condições de recorrer ao Judiciário e a falta de conhecimento técnico dos atores judiciais sobre a gestão das políticas públicas — quanto dos impactos positivos originados desses movimentos, sobretudo a criação de canais de diálogo interinstitucionais. Apesar das complexidades, Oliveira reforça que a judicialização da saúde é uma realidade incontornável com a qual gestores públicos e atores do sistema de justiça precisam lidar.

No caso do AE aqui estudado, o padrão cooperativo que emergiu da judicialização em foco parece ser um resultado de múltiplos fatores: dos aprendizados já gerados a partir da judicialização de outras políticas; da urgência decorrente do cenário de vulnerabilidade social ampliado pela pandemia e da peculiar finalidade da política pública



em questão: acesso à renda sem que exista outra forma de acesso imediato ao direito.

O caso estudado surpreende e perfaz um caminho cooperativo para as instituições do Executivo e do Judiciário. A afirmação advém da observância da experiência narrada; dos projetos originados do cenário de crise; das iniciativas internas (não só em instituições do Executivo, mas, igualmente no sistema de justiça), e, também, das ferramentas originadas das experiências compartilhadas pelos atores a partir dos seus respectivos contatos com as falhas de implementação.

À luz da análise empírica realizada e do referencial teórico mobilizado, observa-se que a judicialização do Auxílio Emergencial produziu efeitos que ultrapassam a resolução pontual de conflitos individuais, projetando impactos mais amplos sobre a dinâmica institucional e a governança pública, gerando, inclusive, aprendizado institucional. Esses efeitos manifestam-se tanto no plano conjuntural, associado às respostas imediatas às falhas de implementação da política em um contexto de crise sanitária e social, quanto no plano estrutural, relacionado à reconfiguração dos papéis institucionais, ao fortalecimento do diálogo interinstitucional e à incorporação de práticas cooperativas entre os atores do sistema de justiça e o Poder Executivo. Com o objetivo de sistematizar essas repercussões, o quadro a seguir sintetiza os principais efeitos da judicialização do Auxílio Emergencial e suas implicações para a governança pública

O quadro demonstra que a judicialização do Auxílio Emergencial atuou tanto na garantia imediata do benefício quanto no fortalecimento da governança pública. No plano conjuntural, possibilitou o acesso rápido aos recursos e estimulou ajustes administrativos, enquanto, no plano estrutural, favoreceu a consolidação de canais interinstitucionais, o fortalecimento da atuação das instituições de forma colaborativas e construtiva em torno das políticas públicas e a incorporação de práticas cooperativas entre Judiciário e Executivo. Assim, a experiência do AE demonstra que a judicialização se caracteriza como indicador das falhas da política e, quando ocorre, pode ser tratada, para além da resolução de conflitos individuais, como instrumento estratégico de governança, a partir do diálogo dos atores, dentro das suas esferas e competências de atuação.

**Quadro 2:** Principais efeitos da judicialização do AE e suas implicações para a governança pública

DIMENSÃO	EFEITOS	IMPLICAÇÕES
Conjuntural	Garantia imediata de acesso ao AE por decisões majoritariamente favoráveis; correção de falhas administrativas e informacionais; aceleração da resposta estatal em contexto de emergência	Atuação do Judiciário como instância de efetivação emergencial de direitos e de indução de ajustes na implementação da política pública.
Estrutural	Reconfiguração do papel do Judiciário; fortalecimento da atuação das instituições; institucionalização do diálogo interinstitucional; judicialização como indicador de falhas de políticas públicas.	Consolidação de práticas cooperativas, fortalecimento da governança colaborativa e ampliação das capacidades estatais para gestão de políticas sociais.

Fonte: elaborado pelos autores.

## Conclusão

O primeiro resultado evidenciado pela pesquisa foi a ocorrência da intensa judicialização do AE no âmbito da Justiça Federal, o que aponta para as imperfeições da sua formulação e para as dificuldades na sua implementação. Os dados analisados destacam também que, no caso do AE, os atores do sistema de justiça destacaram-se também como agentes influenciadores da implementação de políticas públicas, o que demonstra o impacto interinstitucional e as respostas institucionais àquela judicialização.



A despeito das indicações sobre os reflexos negativos da atuação do Judiciário no âmbito das políticas públicas referentes à relativização à separação de Poderes e falta de capacidade institucional, a presente pesquisa lança luz para a constatação de que, diante da urgência do problema e da disfuncionalidade do Executivo, a judicialização se manterá sendo mais ou menos intensamente utilizada pelos atores sociais a depender de cada contexto. Vale ressaltar que essa prática não mais se apresenta como realidade apenas na política de saúde, tendo se expandido e alcançado múltiplas pautas e atuado sobre as múltiplas etapas das políticas públicas.

A experiência de judicialização do AE aponta não somente para os efeitos práticos já vislumbrados pelos estudos que se debruçaram sobre as áreas de saúde e educação, mas, vai além ao informar sobre o potencial da judicialização como indicador das falhas de implementação da política pública. Ademais, verificou-se o alargamento da esfera de diálogo para abranger os atores do sistema de justiça, resguardadas as competências decisórias e de atuação, como resultado proveitoso da judicialização. Isso porque na medida em que as estratégias centradas no diálogo interinstitucional podem gerar resultados nas múltiplas esferas, mirando na economicidade e na efetividade da atuação estatal, evidenciam o papel potencial da judicialização como elemento de ajuste das políticas públicas.

À luz desses resultados, a pesquisa reafirma sua contribuição para o campo da Administração Pública na América Latina ao demonstrar como a judicialização pode operar simultaneamente como sintoma das fragilidades estatais e como mecanismo indutor de ajustes institucionais em políticas públicas emergenciais. Não se trata, aqui, de uma defesa da atuação do Sistema de Justiça sobre as políticas públicas, mas sim, de uma reflexão acerca de como tratar a judicialização (quando ocorre) e a atuação do sistema de justiça para a obtenção de um efeito menos danoso à política. O estudo evidencia que, em um contexto latino-americano marcado por desigualdades sociais, exclusão digital e limitações de capacidade administrativa, a atuação do Poder Judiciário pode extrapolar a função meramente adjudicatória, passando a influenciar a implementação e a sustentabilidade das políticas sociais. Ao analisar o Auxílio Emergencial sob a ótica da judicialização e do diálogo interinstitucional, a pesquisa oferece subsídios analíticos para o debate regional sobre governança, *accountability* e coordenação entre Poderes, apontando a necessidade de desenhos institucionais mais responsivos, inclusivos e tecnicamente capacitados, de modo a reduzir falhas de implementação e a dependência excessiva da via judicial em cenários de crise.

## Referências

- Aguinsky, B. G. & Alencastro, E. H. de (2006). Judicialização da questão social: rebatimentos nos processos de trabalho dos assistentes sociais no Poder Judiciário. *Revista Katálysis*, 9 (1), 19–26. <https://doi.org/10.1590/S1414-49802006000100002> .
- Almenfi, M.; Gentilini, U.; Orton, I & Dale, P. (2020). *Social protection and jobs responses to Covid-19: a real-time review of country measures*. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/33635> .
- Andrade, M. D. de & Santos, R. C. S. (2022). dos. Auxílio emergencial na justiça federal do Ceará: o trâmite das ações judiciais para acesso ao benefício social atende ao princípio da celeridade processual? *Revista Eletrônica de Direito Processual*, 16(23). <https://doi.org/10.12957/redp.2022.57389> .
- Avritzer, L. & Marona, M. C. (2014). Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 15 (1), 69–94. <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/2196/1946> .
- Barboza, E. M. de Q. & Kozicki, K. (2012). Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, 8(1), 59-86. <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/Tmw8X7GPj4Htghzm54XrHvC/?format=pdf> .
- Barreiro, G. S. de S & Furtado, R. P. M. (2015). Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. *Revista Administração Pública*, 49(2), 293-314, <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612126144>.
- Barroso, L. R (2021). *A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal*. Fórum.
- Cardoso, B. B. (2020). A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 1052-1063. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200267> .



- Carvalho, R. M. U. de (2022). O desafio da interinstitucionalidade. *Revista ResPublica*, 13(34). <https://apeminas.org.br/wp-content/uploads/2022/07/ResPublica-34.pdf>.
- Clementino, M. do L. M., Almeida, L. de S. B., & Silva, B. C. do N. (Orgs.). (2020). *Em tempos de pandemia: Contribuições do Observatório das Metrôpoles Núcleo Natal*. Letra Capital.
- Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2020a). *Acordo de Cooperação Técnica n.º 001/2020*. [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Acordo-de-Cooperacao-Tecnica-CNJ\\_Ministerio-da-Cidadania\\_-Dataprev\\_TCOT\\_028\\_2020\\_CNJ\\_e\\_001\\_2020\\_MC.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Acordo-de-Cooperacao-Tecnica-CNJ_Ministerio-da-Cidadania_-Dataprev_TCOT_028_2020_CNJ_e_001_2020_MC.pdf).
- Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2020b). *A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais*. Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). <https://repositorio.insper.edu.br/handle/11224/6419>.
- Correia, D.; Santos, A. F. dos; Brito, K. P. do A.; Guerra, L. D. da S.; Vieira, K. J. & Rezende, C. L. de S. (2020). Auxílio emergencial no contexto de pandemia da COVID-19: garantia de uma proteção social? *Journal of Management & Primary Health Care*, 12(1), 1–9. 10.14295/jmphc.v12.1023
- Coutinho, D. R. (2013). O direito nas políticas públicas. In: *A política pública como campo multidisciplinar*. E. Marques & C. A. P. de Faria (org.). Editora Unesp; Editora Fiocruz.
- Decreto Estadual n.º 29.583, de 1º de abril de 2020 (2020). [http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id\\_jor=00000001&data=20200402&id\\_doc=678994](http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200402&id_doc=678994).
- Defensoria Pública da União (DPU). (2020). *Ofício n.º 3568946/2020 - DPU/DNDH* [on line]. <https://www.conjur.com.br/dl/exigir-cpf-receber-600-prejudica.pdf>.
- Defensoria Pública da União (DPU). (2022). *DPU ultrapassa mais de 1 milhão de atendimentos sobre auxílio emergencial*. <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/69896-dpu-ultrapassa-mais-de-1-milhao-de-atendimentos-sobre-auxilio-emergencial>.
- Esteves, J. L. M. (2006). Cidadania e judicialização dos conflitos sociais. *Revista de Direito Público*, 1(2), 41-54. <https://pdfs.semanticscholar.org/54a5/450f3c72c15c2f6b5b0671c7aa4aa0038453.pdf>.
- Fernandes, F. S. (2016). Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. *Cadernos EBAP.EBR*, 14(3), 695–704. <https://doi.org/10.1590/1679-395128311>
- Ferraz Junior, T. S. (1994). O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência? *Revista USP*, 21(1), 12-21. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i21p12-21>.
- Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). (2020). *A estratégia brasileira de combate à covid-19: como o vácuo de liderança minimiza os efeitos das políticas públicas já implementadas*. <https://observatoriohospitalar.fiocruz.br/conteudo-interno/estrategia-brasileira-de-combate-covid-19-como-o-vacu-de-lideranca-minimiza-os>.
- Gomide, A. de Á.; Pires, R. R. C. (2014). *Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea. [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/capacidades\\_estatais\\_e\\_democracia\\_web.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf)
- Gomide, A.; Marengo, A. (2024). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: Enap, 2024. [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7875/1/caderno\\_enap\\_capacidades\\_estatais%20%286%29.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7875/1/caderno_enap_capacidades_estatais%20%286%29.pdf)
- Justiça Federal do Rio Grande do Norte (JFRN) (2020). *Nota Técnica n.º 08/2020*. <https://centrodeinteligencia.jfrn.jus.br/trf5/#/temas/p/188>.
- Jimenez, J. R. (2019) Judicialización de las políticas sociales y cuestión social: subsidios para el debate. *Revista Libertas*, 19(2), 408-420. <https://doi.org/10.34019/1980-8518.2019.v19.27732>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2020). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*, 2020. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca--catalogo?view=detalhes&id=2101760>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2022). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101760>.



lhes&id=2101979.

Lei n.º 13.982, de 2 de abril de 2020. Presidência da República, 2020. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958> .

Leôncio, Ê. M. C. G.; Cavalcanti, F. L. C.; Silveira, R. M. da C. & Ferreira, A. M. M. (2024). Controle judicial de políticas públicas em tempos de pandemia: uma análise a partir dos conflitos sociopolíticos no Rio Grande do Norte. *Revista do Direito*, 73, 84-111. <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/19474> .

Martins, R. (2020) *Ajufe considera alta judicialização do auxílio emergencial: já são quase 76 mil ações na justiça para ter o benefício*. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2020-09/ajufe-considera-alta-judicializacao-do-auxilio-emergencial?amp> .

Marins, M. T.; Rodrigues, M. N.; Silva, J. M. L. da; Silva, K. C. M. da & Carvalho, P. O. (2021). Auxílio emergencial em tempos de pandemia. *Revista Sociedade e Estado*, 36(2). <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202136020013>.

Moreira Neto, D. de F. (2014). *Relações entre poderes e democracia: crise e superação*. Fórum.

Neri, M. C. (2022). *Mapa da Nova Pobreza*. FGV Social, 2022. [https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-Mapa-NovaPobreza\\_Marcelo\\_Neri\\_FGV\\_Social.pdf](https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-Mapa-NovaPobreza_Marcelo_Neri_FGV_Social.pdf) .

Oliveira, V. E. de. (2019). Caminhos da Judicialização do Direito à Saúde. In: V. E. de Oliveira (Org.). *Judicialização de Políticas Públicas*. Ed. Fiocruz.

Oliveira, V. E. de & Lopes, T. F. (2019). Judicialização do conflito ambiental-urbano: a política habitacional em áreas de preservação ambiental. In: V. E. de Oliveira, (org). *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*. Editora Fiocruz.

Oliveira, V. E. de & Marchetti, V. (2013). *O Judiciário e o controle sobre as políticas públicas: a judicialização da educação no município de São Paulo*. Encontro Anual da Anpocs. <http://anpocs.org/index.php/papers-37-encontro/st/st24/8553-o-judiciario-e-o-controle-sobre-as-politicas-publicas-a-judicializacao-da-educacao-no-municipio-de-sao-paulo/file> .

Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. 6th ed. London: Routledge.

Peres, J. L. P.; Camargo, C. F.; Silva Laranja, L.; Silva, L. G. da. (2021). *Comorbidades sociais e Covid-19: a desigualdade como desafio da gestão pública em tempos de crise*. Enap. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6492>.

Pressman, J. L.; Wildavsky, A. B. (1980). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1980.

Santos, W. R. dos. (2009). *Deficiência e democracia: a interpretação do Poder Judiciário sobre o benefício de prestação continuada*. [Dissertação de mestrado, Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília]. Repositório Aberto da Universidade de Brasília. <http://repositorio.unb.br/handle/10482/4733>.

Sierra, V. M. (2011). A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça. *Revista katalysis*, 14(2), 256-264. <https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000200013> .

Silveira, R. M. da C.; Santos, A. C. dos; Almeida, L. de S. B.; Ferreira, A. M. M.; Santos; E. L. P. dos & Cardoso, R. de C. (2022). Agendas e conflitos no contexto da pandemia da Covid-19: Um olhar a partir da realidade do Rio Grande do Norte. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 27(87), 1–22. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/84306>.

Tavares, C.; Fonteles, J.; Simão, B. & Valente, M. (2022). *O Auxílio Emergencial no Brasil: desafios na implementação de uma política de proteção social datificada*, 2022. [https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/01\\_Informe-Brasil\\_Inteligencia-Artificial-e-Inclusao\\_PT\\_22042022.pdf](https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/01_Informe-Brasil_Inteligencia-Artificial-e-Inclusao_PT_22042022.pdf) .

Teixeira, A. F. & Gomes, R. C. (2019). Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, 70(4), 519-550. <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5422/1/Governan%C3%A7a%20p%C3%ABlica%20-%20uma%20revis%C3%A3o%20conceitual.pdf> .

Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5). (2021). *COVID-19: Justiça Federal da 5ª Região julgou quase*



17 mil processos referentes ao auxílio emergencial. <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias/?id=322852>.

Vallinder, T. (1994). The judicialization of politics: a world-wide phenomenon. *International Political Science Review*, 15(2), 91-99.

Valle, V. R. L. do (2011). *Direito fundamental à boa administração e governança*. Fórum.

Valle, V. R. L. do (2023). Advocacia Pública: uma agenda para o desenvolvimento institucional no século XXI. *Revista Carioca de Direito*, 3(2), 76–92. <https://rcd.pgm.rio/index.php/rcd/article/view/128>.

Vaz, P. A. B. (2021). *A judicialização dos direitos da seguridade social*. Alteridade Editora.

Vianna, L. W.; Carvalho, M. A. R. de.; Melo, M. P. C. & Burgos, M. B. (org.). (1999). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Revan.

Vianna, L. W.; Burgos, M. B. & Salles, P. M. (2007) Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, 19(2), 39–85. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000200002>.

# **DESVENDANDO O RACISMO E DEMAIS CONCEPÇÕES SUBJACENTES: DISCURSOS PRESENTES NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

---

*Karina Francine Marcelino<sup>1</sup>, Mário César Barreto Moraes<sup>2</sup>*

---

1 Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6928630399603330>.

2 Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2000174312963781>.



## Introdução

A compreensão do racismo exige sua distinção de fenômenos sociais correlatos, como preconceito, discriminação, exclusão e segregação (Sant'Ana, 2005; Lima et al., 2023). Apesar de avanços legislativos, essas práticas persistem e continuam afetando milhões de pessoas (Frio & Fontes, 2018; Theodoro, 2022; Lourenço, 2023; Araújo et al., 2023).

Estudos apontam o racismo e a discriminação racial como fatores fundamentais na explicação das desigualdades raciais no Brasil (Hasenbalg, 1979; Guimarães, 1999; Skidmore, 1976; Frio & Fontes, 2018; Telles, 2003; Bento, 2022; Theodoro, 2022; Lourenço, 2023; Rezende & Pereira, 2023). Essas desigualdades se manifestam na distribuição de renda, no acesso a posições privilegiadas no mercado de trabalho, na saúde, no emprego, na moradia, nos padrões de nascimento e mortalidade, além do acesso à educação (Machado et al., 2018; IBGE, 2022; Lourenço, 2023; Rezende & Pereira, 2023). Porém, pouca atenção tem sido dada a estudos de natureza teórico-empírica que abordem a diferenciação desses fenômenos sociais.

Compreender essa problemática é fundamental, pois a formação do cidadão é moldada historicamente pela educação, instrumento planejado pelo Estado para manter uma visão de mundo dominante (Bourdieu, 2004). O campo científico tem papel fundamental ao promover reflexões críticas sobre preconceito, discriminação, exclusão, segregação e racismo. Ainda que marcada por exclusões históricas, a educação segue sendo um dos principais meios de ascensão social no Brasil (Carneiro, 2011).

Deste modo, questiona-se: **quais são os discursos dos acadêmicos e profissionais do campo da Administração Pública em torno das concepções teóricas relacionadas ao preconceito, à discriminação, à exclusão, à segregação e ao racismo?** A partir da problemática apresentada, este estudo tem como objetivo **compreender os discursos dos acadêmicos e profissionais do campo da Administração Pública em torno das concepções teóricas relacionadas ao preconceito, discriminação, exclusão, segregação e racismo.**

Para alcançar este objetivo, foi realizada uma pesquisa empírica com pesquisadores da área de Administração Pública. Observa-se uma escassez de estudos inovadores nesse campo, especialmente em temas como relações de trabalho, gestão de pessoas e estudos organizacionais (Misoczky et al., 2008; Araújo et al., 2023). O cenário revela urgência no repensar das práticas e dos referenciais que orientam a formação e atuação dos profissionais da Administração Pública, especialmente diante da persistência de desigualdades estruturais como o racismo, que minam a confiança social e comprometem a efetividade das políticas públicas.

Estudar as concepções teóricas sobre preconceito, discriminação, exclusão, segregação e racismo no campo da Administração Pública é, portanto, uma exigência não apenas ética, mas estratégica e de humanidade. A ausência de debates sobre equidade racial e justiça social nesse campo limita a capacidade do Estado de formular e implementar políticas que representem, de fato, toda a diversidade da população, comprometendo o desenvolvimento de lideranças públicas sensíveis à promoção de uma gestão mais democrática, responsiva e representativa.

No contexto da América Latina, essa discussão ganha prioridade ao se desconstruir a cegueira racial que ainda permeia as estruturas governamentais da região. Ao sistematizar um continuum conceitual entre esses fenômenos, este estudo oferece uma ferramenta analítica essencial para fortalecer a integridade institucional e o acesso a direitos. Em alinhamento com as diretrizes da OCDE (2024), argumenta-se que o fortalecimento das competências governamentais latino-americanas depende da superação das desigualdades étnico-raciais que estruturam o poder no setor público.

Assim, este estudo apresenta inicialmente uma revisão teórica sobre esses fenômenos, seguida de uma análise do racismo e suas manifestações. Esse embasamento teórico é fundamental para sustentar a análise empírica dos dados coletados. Em seguida, são descritos os procedimentos metodológicos, apresentados e discutidos os resultados, além das contribuições teóricas e práticas e das considerações finais do trabalho.



## Preconceito, discriminação, exclusão e segregação

Até os anos 1920, o preconceito era visto como um fenômeno irracional (Katz & Braly, 1958). Nos anos 20, começaram os primeiros estudos sobre os conflitos raciais nos EUA, e em 1954, Gordon Allport (1979) publicou “*The Nature of Prejudice*”, sendo referência mundial. Allport (1979) define preconceito como antipatia baseada em generalizações defeituosas, resultando em atitudes negativas contra um grupo, e Sant’ana (2005) complementa dizendo que é uma predisposição negativa influenciada pelo meio social.

Camino e Pereira (2000) afirmam que o preconceito surge em relações assimétricas de poder, com grupos dominantes exibindo atitudes depreciativas. Houaiss e Villar (2001) o definem como uma opinião desfavorável sem reflexão. Nunes (2010) observa que o preconceito reflete algo sobre o sujeito. Indivíduos preconceituosos discriminam grupos vulneráveis, como negros e mulheres (Marques, 2010).

Munanga (2010) destaca que preconceitos podem virar discriminação, e Rangel (2006) observa que isso pode excluir grupos marginalizados. A discriminação é o tratamento desigual baseado em características como raça e sexo, violando a igualdade (Houaiss & Villar, 2001). Ela resulta em diferenças concretas no tratamento de indivíduos ou grupos, principalmente minorias (Munanga, 2010; Marques, 2010). Indivíduos preconceituosos tendem a discriminar mais (Modesto et al., 2017).

Allport (1979) define discriminação como comportamento que impede o acesso a direitos e oportunidades, e Sant’ana (2005) a vê como violação de direitos. Sales Júnior (2009) distingue discriminação vertical (racismo, elitismo) e horizontal (características físicas como altura).

Belfiore (2000) observa que as pessoas são simultaneamente incluídas e excluídas dos privilégios sociais, e Sawia (2001) afirma que a exclusão reflete uma ordem social desigual. A exclusão social é definida por fatores institucionais, econômicos e pela integração social (Dupas, 2001). É dinâmica, envolvendo falta de acesso a bens e serviços (Rogers, 1995; Lopes, 2006), e está relacionada a discriminação e desigualdade (Costa & Ianni, 2018). Kowarick (2003) vê a exclusão como perda de direitos.

A segregação, apesar de ser um conceito ambíguo (Brun, 1994; Vignoli, 2001), refere-se a separar ou isolar grupos, associando-se à desigualdade e discriminação (França, 2017; Johnson, 1943). Ela pode se manifestar como racial ou urbana, afetando o acesso a recursos (Brun, 1994; Freeman, 1978). Preconceito, discriminação, exclusão e segregação afetam grupos em desvantagem. Chaves (1970) observa que minorias sofrem discriminação, e Kosovski (2001) define minorias como grupos com direitos desrespeitados. Marcelino et al. (2022) afirmam que minorias podem ser excluídas por questões étnicas, econômicas e de gênero.

O Quadro 1 apresenta uma síntese conceitual e a relação com a Administração Pública.

**Quadro 1:** Síntese conceitual

Conceito	Síntese	Relação com a Administração Pública
Preconceito	Atitude de antipatia e pré-julgamento negativo baseado em generalizações.	Manifesta-se em vieses inconscientes em processos de seleção e na resistência à cultura de diversidade.
Discriminação	Ação concreta de tratamento desigual e violação de direitos.	Resulta em disparidades salariais, “teto de vidro” e barreiras formais/informais à promoção de minorias.
Exclusão	Processo de privação de acesso a bens, serviços e direitos sociais.	Manifesta-se na ausência de representatividade em cargos de alta gestão e na invisibilidade de demandas de grupos marginalizados.
Segregação	Isolamento físico ou social de grupos, limitando o acesso a recursos.	Reflete-se na distribuição desigual de serviços públicos no território e na concentração de minorias em cargos de menor prestígio.

**Fonte:** elaborado pelos autores.



A compreensão desses fenômenos na Administração Pública é fundamental, pois eles não operam apenas no nível interpessoal, mas estruturam as práticas organizacionais e a entrega de serviços. Na Administração Pública, o preconceito e a discriminação podem distorcer a meritocracia burocrática, enquanto a exclusão e a segregação manifestam-se na oferta desigual de políticas públicas e na baixa representatividade de grupos minorizados nos espaços de decisão. Portanto, a gestão pública deve ir além da neutralidade formal, desenvolvendo competências para identificar e mitigar essas barreiras, garantindo que as organizações do Estado sejam, de fato, reflexos da diversidade social e promotoras da equidade.

### Racismo e suas múltiplas formas

Pesquisadores associam o racismo à dinâmica de poder e disputas entre grupos, adotando uma abordagem estrutural (Barreto, 2017). Jones (1973) afirma que o racismo emerge do preconceito racial e é mantido por poderosos, tanto indivíduos quanto instituições, com apoio cultural. Essa ideologia de inferioridade justifica o tratamento desigual de grupos raciais (Barata, 2009).

O racismo funciona como hierarquização e discriminação, baseado em características físicas ou culturais, perpetuando subalternidade e privilégio em várias áreas (Almeida, 2019). Fanon (2018) vê o racismo como construção cultural, presente em algumas culturas, e no Brasil, envolve marcadores físicos e culturais como cor da pele e estereótipos (Lima & Vala, 2004).

O racismo é uma forma sistemática de discriminação, surgindo da ideia de raça, que atribui características intelectuais e morais a aspectos fenotípicos (Munanga, 2003; Soares, 2014). No entanto, essas diferenças não são biológicas, mas socioculturais (Garcia, 2018). Ele se manifesta através da discriminação racial, sendo sistêmico, perpetuando desigualdade entre grupos em diferentes aspectos da vida (Almeida, 2019).

O racismo se manifesta em várias dimensões: pessoal, interpessoal, institucional, estrutural e epistêmico. O racismo pessoal é discriminação individual (Jones, 1973), enquanto o institucional e estrutural vem de práticas e estruturas que mantêm desigualdades (Almeida, 2019). O racismo epistêmico envolve a negação do conhecimento de não-brancos (Nogueira, 2015).

No Brasil, o racismo mantém a dominação e a opressão dos negros, preservando os privilégios da elite branca (Nascimento, 2010). Nas interações cotidianas e discursos públicos, as negações do racismo são comuns, preservando a imagem pessoal (Van Dijk, 2010). Fanon (1969) destaca que o racismo se disfarça, enquanto a linguagem legítima o espaço social dos negros, mantendo-os como “estranhos” (Jerónimo, 2016).

No âmbito da Administração Pública, essas dimensões do racismo se materializam como racismo organizacional, manifestando-se na cultura institucional, nos processos de recrutamento, na progressão de carreira e, fundamentalmente, na prestação de serviços ao cidadão. Quando as instituições públicas operam sob uma suposta neutralidade que ignora as hierarquias raciais, elas acabam por institucionalizar desvantagens para grupos marginalizados, transformando o racismo em uma barreira invisível à integridade e à eficiência administrativa. Portanto, compreender o racismo institucional e epistêmico é vital para a Administração Pública, pois permite identificar como o silêncio racial nas organizações perpetua a exclusão e limita a capacidade do Estado de implementar políticas que sejam, de fato, representativas e equitativas.

### Procedimentos metodológicos

Este artigo teórico-empírico, de abordagem qualitativa, visa ampliar a compreensão de fenômenos sociais de natureza histórico-estrutural, com base em um processo dialético indutivo-dedutivo (Triviños, 1987). Os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com 22 acadêmicos e profissionais da Administração, vinculados aos Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* em Administração das Universidades Públicas de Santa Catarina: Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade Regional de Blumenau (FURB).



A escolha deste campo de pesquisa justifica-se pela posição das Universidades Públicas como espaços de materialização da formação cidadã e pelo seu compromisso social (Chauí, 2003). O recorte geográfico em Santa Catarina é intencional, dado que o estado possui a segunda maior população branca por total de habitantes da região Sul (IBGE, 2022), a maior taxa de registros de injúria racial do país e a maior concentração de células de extrema-direita e neonazistas ativas do Brasil (Dias, 2007; 2018). Adicionalmente, os Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* em Administração foram selecionados como unidades de análise devido ao seu elevado prestígio social e ao seu papel fundamental na formação de quadros intelectuais e de lideranças que ocupam cargos de decisão na Administração Pública, permitindo compreender como as teorias e práticas que orientam a gestão pública são construídas e reproduzidas no topo da pirâmide educacional da área.

A seleção dos participantes considerou critérios como atuação (coordenação, docência ou discência) e autodeclaração racial (branca, preta ou parda), visando captar percepções diversas. As entrevistas ocorreram entre abril e julho de 2023, presencialmente ou por webconferência (Microsoft Teams® ou Google Meet®), mediante aceite do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. O estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética (Plataforma Brasil, nº 61196222.6.0000.0118).

Este estudo de caso qualitativo utilizou as técnicas de análise de conteúdo (Bardin, 2016; Gibbs, 2009; Flick, 2009), descritiva (Gil, 1995; Rudio, 2010; Köche, 2015) e interpretativa (Triviños, 1987). A análise de conteúdo envolveu codificação e categorização das entrevistas; a descritiva, a caracterização dos fenômenos; e a interpretativa, a articulação entre dados, teoria e experiência dos pesquisadores.

O instrumento de coleta de dados consistiu em um roteiro de entrevista semiestruturado, elaborado a partir das dimensões teóricas de preconceito, discriminação, exclusão, segregação e racismo (conforme discutido na fundamentação teórica). Esse roteiro buscou investigar não apenas o conhecimento conceitual dos participantes, mas também percepções de ocorrências e práticas no ambiente institucional.

As entrevistas foram anonimizadas por meio de códigos alfanuméricos sequenciais (E1, E2, E3...), garantindo o sigilo das identidades dos participantes. Ressalta-se que esses depoimentos são tratados como dados primários e comunicações pessoais, não integrando a lista de referências bibliográficas. A organização, codificação e análise dos dados foram realizadas com o software Atlas.ti®, seguindo uma abordagem dialética indutivo-dedutiva fundamentada na literatura.

O processo de análise seguiu um fluxo sistemático dividido em três etapas operacionais. Inicialmente, as entrevistas foram transcritas e inseridas no software Atlas.Ti®, onde se procedeu à codificação aberta, identificando unidades de significado nos discursos dos entrevistados. Em seguida, essas unidades foram agrupadas por similaridade em subcategorias, confrontando-as com as categorias teóricas previamente estabelecidas (preconceito, discriminação, exclusão, segregação e racismo). Na prática, a análise funcionou de forma cíclica: as falas dos entrevistados foram comparadas entre si para identificar padrões de convergência ou divergência conceitual, sendo posteriormente submetidas à interpretação dialética em relação à literatura de Administração Pública, o que permitiu a construção do continuum conceitual apresentado nos resultados.

Como resultado final dessa análise, obtiveram-se categorias e subcategorias que representam os aspectos para compreender essas concepções teóricas sob a perspectiva dos sujeitos vinculados aos Programas de pós-graduação *stricto sensu* em administração das Universidades Públicas Catarinenses, conforme pode ser observado no Quadro 2.

**Quadro 2:** Modelo de Análise das Concepções Teóricas

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
<b>Preconceito</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pré-julgamento/pré-concepções</li><li>• Questão ideológica</li><li>• Relaciona-se a outros marcadores sociais</li><li>• Relaciona-se ao poder/dominação/superioridade</li></ul>



<b>Discriminação</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ação intencional</li><li>• Processo dialético</li><li>• Relaciona-se ao preconceito, exclusão e segregação</li></ul>
<b>Exclusão</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Consequência prática</li><li>• Processo decisório/dialético</li><li>• Relaciona-se a outros marcadores sociais</li><li>• Relaciona-se a segregação</li></ul>
<b>Segregação</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Associando conceitos a contextos</li><li>• Relaciona-se com o preconceito, discriminação e exclusão</li></ul>
<b>Racismo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aspectos históricos, sociais e culturais</li><li>• Confusão conceitual/desconhecimento</li><li>• Exercício do poder</li><li>• Relaciona-se ao preconceito, discriminação e desigualdade racial</li><li>• Múltiplas formas de manifestação</li><li>• Superioridade de uma raça sobre a outra</li></ul>

**Fonte:** elaborado pelos autores.

O presente estudo pode ser dividido em quatro fases distintas: a primeira envolve o desenvolvimento dos protocolos para coleta e análise de dados; a segunda engloba a definição dos critérios de seleção dos participantes, a condução das entrevistas, a transcrição e a organização dos dados; a terceira fase abarca o processo de codificação, categorização, revisão das notas e avaliação da qualidade da pesquisa; por fim, a última etapa compreende a comparação e interpretação dos dados analisados com o referencial teórico e a conclusão do estudo.

Analisando e compreendendo os resultados

A discussão teórico-empírica deste estudo foi organizada em torno das categorias: preconceito, discriminação, exclusão, segregação e racismo. Seguindo o fluxo metodológico de codificação por similaridade descrito anteriormente, cada concepção teórica é apresentada com suas categorias e subcategorias, seguida da visão dos entrevistados e finalizada com a interpretação e discussão.

Quanto à **concepção preconceito**, observa-se que os sujeitos de pesquisa definem como um pré-julgamento baseado em conhecimento prévio que muitas vezes não corresponde à realidade. No caso de raça, cor ou etnia, esse julgamento recai sobre características fenotípicas, comportamentais ou culturais. Ideologicamente, o preconceito é entendido como algo aprendido e construído no imaginário individual. Além disso, os sujeitos reconhecem que o preconceito não se limita à raça, mas abrange também gênero, idade, condição econômica, deficiência e orientação sexual. Quando associado a poder e dominação, o preconceito manifesta-se como rejeição fundamentada na percepção de “inferioridade” dentro de uma estrutura social hierárquica.

E1, afirma que *“são concepções que estão ligadas a essa estrutura criada na sociedade, onde a gente tem uma estrutura de poder e dominação, e que eu digo, o diferente, o outro, eu vou rejeitar. Então, você tem uma concepção que te faz rejeitar”*.

Com base no exposto, percebe-se que o entendimento sobre o preconceito corrobora em partes com o que foi encontrado na teoria. Porém aspectos como um fenômeno psicológico que por si só não difere direitos, assim como um julgamento negativo que regula as relações de uma pessoa com a sociedade não foram mencionados.

Há também um entendimento de que em determinadas situações o preconceito é uma vantagem: *“às vezes, o preconceito é uma vantagem, né? Às vezes, o preconceito é uma desvantagem”* (E4). Esse entendimento é equivocado, pois qualquer forma de preconceito nas relações sociais prejudica a construção de uma sociedade justa e igualitária. Diferente do que Katz e Braly (1958) sugeriram, o preconceito não é irracional, mas surge de forma racional, fundamentado em estereótipos negativos e características estigmatizantes. Embora tenha origem individual, o preconceito pode se consolidar coletivamente, alimentado pela falta de conhecimento do outro. Além disso, ultrapassa



a esfera ideológica ao se tornar um pensamento social que justifica práticas discriminatórias, configurando uma relação assimétrica de poder, na qual grupos dominantes agem negativamente contra minorias (Hall, 2013; Chauí, 2005; Camino & Pereira, 2000).

Quanto à **concepção discriminação**, os sujeitos a definem como uma ação intencional, consciente e individual, às vezes velada. Ela é vista como um passo além do preconceito, em que o julgamento prévio leva a decisões que concedem privilégios ou causam desvantagens. A discriminação pode ser tanto negativa quanto positiva, segundo uma visão dialética. Além disso, está associada ao preconceito, exclusão e segregação, funcionando como um fenômeno mais sutil ou complementar a esses processos.

Para E6, *“discriminação é quando você pega a partir desse teu preconceito que tu tem e você literalmente separa. Então, aquela pessoa, eu não vou deixar ela ter acesso a isso, eu não vou manter ela ali por conta desse meu preconceito. Acho que a discriminação tu faz de uma forma um pouco mais sutil do que, por exemplo, a exclusão. Eu acho que seria o início, sabe?”*.

Os sujeitos compreendem a discriminação como a manifestação concreta do preconceito, uma ação intencional que se expressa na violação de direitos e no tratamento desigual (Munanga, 2010; Sant’ana, 2005; Baron & Branscombe, 2012). Além disso, reconhecem a discriminação como um processo dialético, que pode ser negativa, perpetuando a exclusão, ou positiva, buscando promover o bem-estar dos grupos discriminados. Exemplos são o Apartheid, como discriminação negativa, e as políticas de ações afirmativas, como discriminação positiva (Castel, 2007; Feres Júnior, Campos, Daflon & Venturini, 2018).

Quanto à **concepção exclusão**, os sujeitos percebem a exclusão como mais grave que a discriminação, pois apresenta uma atitude mais consistente, proativa, sistemática e engajada. Trata-se do oposto da inclusão e resulta de um conjunto de ações de governos ou indivíduos.

E3, afirma que *“o governo, por políticas, não leva em consideração certos aspectos específicos de uma raça, de uma etnia, que talvez sofreram, sofrem discriminações ao longo do tempo, ao longo da história. E carregam tudo um passivo histórico dentro da sua vida social. E o governo decide deliberadamente excluir-os das políticas públicas. Então, de novo, nós estamos falando do resultado de um conjunto de ações que o governo toma nesse aspecto. Ou indivíduos, nesse caso”*.

Alguns sujeitos definem exclusão como o processo de afastar pessoas de contextos sociais, econômicos e culturais, muitas vezes visto como natural em certas estruturas sociais. Relacionada à segregação, a exclusão envolve alijamento, separação e eliminação. Essa concepção está alinhada à teoria, que a considera um processo multi-dimensional e dialético, refletindo na falta de acesso a bens e serviços. A dialética inclusão-exclusão mostra que indivíduos são simultaneamente incluídos e excluídos, pois a ordem social desigual exclui para incluir (Belfiore, 2000; Sawaia, 2001). Embora o conceito seja impreciso, exclusão se aproxima da destituição ou perda de direitos, configurando algo mais grave que a discriminação.

Quanto à **concepção segregação**, observa-se que alguns sujeitos afirmam que a segregação é algo que não existe/ existiu no Brasil apenas em países como África do Sul e Estados Unidos com práticas institucionais como a implementação de leis segregacionistas.

Para E2, *“segregação, do ponto de vista racial, seria uma situação em que a gente tivesse escolas para uns, escolas para outros, do ponto de vista racial. Então, eu acredito que segregação é um nível que a gente, de alguma maneira, já superou. Nem sei se já tivemos, enfim. Eu acredito que hoje a segregação, ou seja, a atuação institucional de Estado que separa, do ponto de vista racial, eu não vejo no Brasil”*.

Alguns sujeitos afirmam que a segregação existe no Brasil, especialmente a social, urbana e territorial. Outros relacionam-na ao preconceito, discriminação e exclusão, vendo-a como sinônimo, ou etapa mais grave dessas formas, caracterizada pela separação e exclusão baseada em aspectos específicos. Essa percepção parcialmente corrobora a teoria, que define segregação como a imposição de “regras de vida de exceção” a determinados grupos por motivos sociais, culturais ou políticos, o que reforça sua gravidade. Destaca-se a diferença entre segregação racial, baseada em características fenotípicas, e segregação social e territorial, que concentra grupos de classe social em



regiões marcadas pela precariedade, violência e falta de infraestrutura (Cavalcanti & Araujo, 2017). Considerar que a segregação racial no Brasil é menos intensa que em outros países, como os EUA, e que discriminação, exclusão e preconceito são mais sutis, constitui um equívoco.

Nessa perspectiva, E6 ressalta que *“seria uma coisa mais sutil, que você começa a discriminar, você começa a fazer a separação, só que você não faz essa separação necessariamente de uma forma física, por exemplo. Tu tá separando a partir ali do teu dia a dia, porque a gente tem muita discriminação no Brasil. A gente não chega a ter uma segregação.”*

A ideia de que discriminação, exclusão e racismo no Brasil são mais leves por não haver leis segregacionistas formalizadas é equivocada. Essas práticas persistem e devem ser combatidas com a mesma intensidade da segregação nos Estados Unidos (Marcelino et al., 2022). Embora formalmente ninguém seja excluído, a população negra enfrenta grandes dificuldades para acessar direitos, serviços públicos e espaços de poder, devido a barreiras como falta de letramento e recursos financeiros. Assim, na prática, o direito é altamente desigual, pois negros e indígenas historicamente marginalizados não conseguem exercer plenamente seus direitos.

Embora não haja leis que excluam pessoas por raça ou etnia, na prática a legislação é racializada. Fischer, Grinberg e Mattos (2018) chamam isso de “silêncio racial formal” ou “ética do silêncio”, que promove uma igualdade racial apenas formal. O silêncio sobre o passado, o racismo e a ausência de termos como negro, preto e pardo em pesquisas censitárias serviu para construir a ideia de um Brasil igualitário. Essa dificuldade em abordar a escravidão e suas consequências reflete uma fragilidade branca e sustenta a falsa noção de democracia racial (Machado; Bazanini; Ribeiro, 2018).

Glass (2012) e Schucman (2023) destacam o discurso que ignora a raça e a cor, defendendo que elas são irrelevantes para aspectos morais, intelectuais e sociais — conceito conhecido como color blind (cegueira racial). Essa cegueira é fundamental para sustentar a ideologia da democracia racial.

Quanto à **concepção racismo**, evidenciou-se que os sujeitos levam em consideração aspectos históricos, sociais e culturais.

Para E2: *“é uma ideologia que classifica as raças em algum tipo de hierarquia e que, por algum motivo histórico, cultural, econômico, acredita que algumas raças têm algum tipo de privilégio sobre outras [...] o racismo, na minha opinião, é contingencial ou contextual. Cada sociedade tem o seu perfil de racismo de acordo com a construção histórica que foi feita entre as relações das raças”*.

A perspectiva histórica e sociocultural parece se ratificar na manifestação de E5, para o qual, a *“relação de poder, daquilo que você define, o que é a própria ideia racial, e que essa prática de poder, ela marginaliza, ela violenta, e obviamente e sobretudo as pessoas negras que foram violentadas, que tem sua história marcada, o racismo ele não respeita a história, o racismo ele é violento, o racista ele é violento, numa lógica de poder que ele tem e de, digamos que, acho que de proteção, porque quem violenta tem essa proteção, então se o racismo ele é tão forte no Brasil é porque sempre foi legitimado, então eu enxergo como, obviamente, aquilo que se coloca para além do crime, e ele é uma prática totalmente violenta, que anula uma história, que anula um contexto e que passa, sobretudo aqui.”*

No entanto, identificam-se sujeitos que desconhecem ou promovem uma confusão conceitual quando vão definir racismo.

E4 afirma que: *“a gente não entende o que é racismo. Eu nunca aprendi qualquer tipo de preconceito de qualquer tipo. Por isso que eu tenho muita dificuldade de entender.”*

Já E3, observa que: *“são pessoas doentes, né? Aí eu acho que quem está tendo preconceito é uma pessoa que tem mais poder. Então, ele acaba usando o poder dessa maneira. Mas, na minha opinião, isso é doença, tá? Eu acho que é uma... Que pode ter origem por falta de educação, por um problema familiar. Aí eu acho que é um histórico de agressão passada e daí não gosto por algum motivo. Mas, assim, eu não entendo isso de verdade como algo presente.”*

Outros entrevistados conceituam racismo a partir de um exercício de poder, como se verifica na manifestação de E2: *“eles chegaram numa comunidade primitiva indígena e ali exerceram poder, exerceram força e, de alguma maneira, se estabeleceu uma hierarquia entre brancos e indígenas.”*



Os sujeitos conceituam o racismo como preconceito relacionado à cor da pele, mais profundo que a discriminação, envolvendo desigualdades e obstáculos invisíveis. Reconhecem suas múltiplas formas, normalizadas e legitimadas, que permeiam todos os âmbitos sociais. Enxergam o racismo como ideologia que preconiza a superioridade da raça branca. Segundo a teoria, o racismo é um exercício de poder que hierarquiza, exclui e discrimina grupos definidos como inferiores, naturalizando diferenças e operando como discriminação sistemática. Como construção social coletiva, o racismo é uma prática social, alinhando-se ao entendimento dos sujeitos, refletem-se em discursos como de E4: “A gente tinha cubano, a gente teve muita gente, mas eles eram de origem africana. Na realidade, eles vieram da África, foram para Cuba, de Cuba foram para lá. Então, a gente tem. Tem bastante, assim, colega de trabalho eu tenho bastante. Tem aluno também, tem bastante. E os amigos da minha filha, boa parte, o melhor amigo dela é” reforçam como o racismo está impregnado na sociedade.

O fato de uma pessoa ter amigos, parente ou conhecidos negros não o exime da possibilidade de ser racista. Schucman (2023, local. 1920) afirma que:

[...] no convívio diário com a diferença, é possível negar a alteridade. [...] o conceito de negação foi crucial para entender como no Brasil é possível (i) ser contra o racismo; (ii) achar que o racismo é um mal que todos devem combater; (iii) casar com negros e, ao mesmo tempo; (iv) ser racista.

No excerto acima pode-se incluir ainda: ter amigos, conhecidos, alunos e orientandos negros e, ainda assim, ser racista. Como construção social, o racismo está presente na sociedade independentemente da ascendência genética ou afinidades sociais.

Somam-se os sujeitos que tratam o racismo como uma doença por parte de quem pratica. Entretanto, o racismo trata-se de um problema social e não doença. Tratá-lo como doença é desconhecer e/ou minimizar os efeitos causados pelo processo escravocrata bem como as políticas e teses que preconizam o ideal do branqueamento e defendem a superioridade branca. Não se trata de um problema individual, mas sim algo coletivo, evidenciando um problema social.

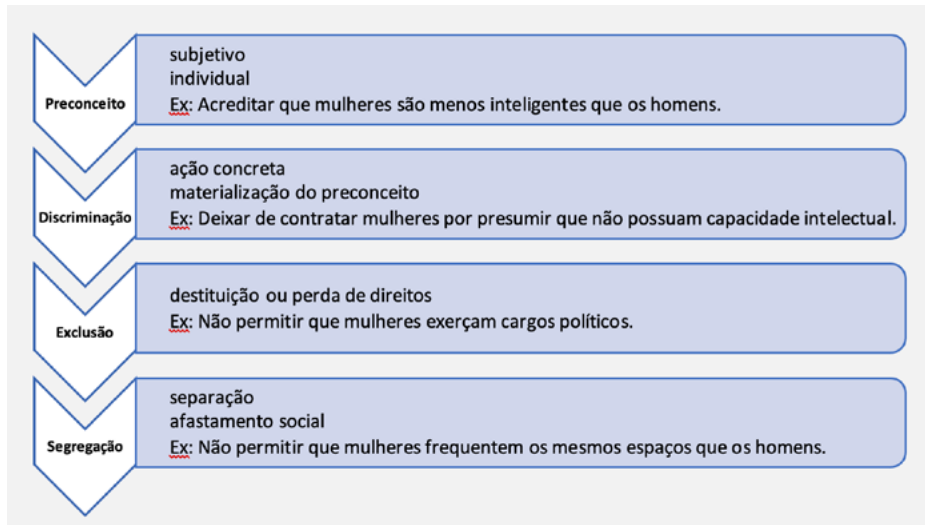
Considerando o esforço teórico-empírico de responder ao questionamento inicial - “Quais os discursos em torno das concepções teóricas relacionadas ao preconceito, discriminação, exclusão, segregação e racismo contra a população negra?” – apresenta-se uma síntese do caminho analítico percorrido para o alcance do objetivo estabelecido para o presente estudo.

Inicialmente, a partir das concepções teóricas advindas do referencial teórico entendeu-se que: (a) o racismo difere do preconceito, da discriminação, da exclusão e da segregação, pois se materializa através desses fenômenos. Todos esses fenômenos são reflexos de pré-concepções e estereótipos negativos, porém no racismo há o poder, a dominação e a hierarquia envolvida; (b) é fundamental reconhecer a raça como marcador social; (c) a branquitude e os pactos que a mantém auxilia no processo de compreensão do racismo; (d) há um entendimento da existência do racismo sem entender o caráter sistêmico que o cerca, além da visão do racismo apenas como práticas isoladas e individuais; (e) há discursos de que a raça não existe pois fundamenta-se apenas em aspectos biológicos; (f) há uma confusão em conceituar os fenômenos tratando-os como sinônimos e relativizando o nível de gravidade de cada um; e (g) os sujeitos brancos não são vistos como sujeitos racializados, portanto desconhecem os privilégios e vantagens oriundos dessa estrutura social racista.

A partir da análise desses achados teoriza-se que apesar das ambiguidades e imprecisões desses conceitos elas se apresentam em um *continuum*, conforme descrito na Figura 1.



**Figura 1:** *Continuum* entre preconceito, discriminação, exclusão e segregação



**Fonte:** elaborada pelos autores, com base no referencial teórico e no resultado da coleta dos dados.

As concepções descritas na Figura 1 podem ser aplicadas juntamente com o termo ‘racial’: preconceito racial, discriminação racial, exclusão racial e segregação racial. Então, um preconceito racial será pressupor que “negros são mais violentos”. Discriminação racial seria tratar alguém ou algum grupo de forma diferenciada em razão da sua raça, ou, por exemplo, deixar de contratar negros apenas por sua cor de pele. Exclusão racial seria destituir direitos de pessoas negras em virtude da sua raça. E segregação racial seria não permitir que negros frequentem os mesmos espaços que os brancos, ocasionando uma separação, um afastamento social.

E o racismo, por ser a peça que funda a estrutura social brasileira, se manifesta nas relações sociais, econômicas e políticas a partir da materialização desses fenômenos. E esses aspectos levam a discursos em torno da manutenção do controle racial que reforçam o desconhecimento ou confusão dessas concepções e a ausência de compromisso como acadêmico e profissional do campo da administração no combate ao racismo

As percepções dos acadêmicos e profissionais da área de Administração entrevistados corroboram a literatura quando estes apresentam discursos em torno dos fenômenos subjacentes ao racismo – preconceito, discriminação, exclusão e segregação – que se manifestam nas dinâmicas sociais e organizacionais (Frio & Fontes, 2018; Almeida, 2019; Theodoro, 2022; Lourenço, 2023; Araújo et al., 2023; Rezende & Pereira, 2023).

Ressalta-se que esses fenômenos sociais não devem ser observados a partir de uma lógica sequencial, tampouco como algo linear, mas sim a partir de uma perspectiva de fenômenos que se atravessam, se associam e se interrelacionam. Dessa forma, a compreensão dessas concepções contribui para a área de estudos organizacionais à medida que possibilita um entendimento das relações de poder, privilégio e hierarquia presentes nas organizações seja pelas práticas que impedem o acesso, seja pelos discursos velados que reforçam práticas discriminatórias, excludentes e racistas.

## **Contribuições teóricas e práticas para o campo da Administração Pública na América Latina**

Este estudo oferece contribuições relevantes à Administração Pública, alinhando-se às diretrizes da OCDE, que destacam a necessidade de estruturas mais íntegras, inclusivas e participativas na América Latina. Ao analisar discursos sobre preconceito, discriminação, exclusão, segregação e racismo, evidenciam-se as conexões entre esses fenômenos e as dificuldades conceituais envolvidas — barreiras que comprometem a construção de políticas públicas eficazes e justas.



Para que as recomendações da OCDE produzam efeitos transformadores, é essencial reconhecer que o racismo é estrutural e institucional, exigindo políticas com recorte racial, ações afirmativas, formação de servidores, produção de dados raciais e ampliação do acesso aos espaços de deliberação para grupos historicamente marginalizados, especialmente a população negra.

Os dados revelam que muitos profissionais da Administração confundem ou desconhecem conceitos fundamentais sobre raça, o que prejudica a formulação de políticas inclusivas. A naturalização da branquitude nas práticas e formações da área reforça a urgência de revisar currículos, cultura institucional e modos de gestão no setor público.

O estudo contribui ao propor o *continuum* conceitual, ferramenta analítica que ajuda gestores a compreender as múltiplas manifestações do racismo nas organizações públicas, possibilitando diagnósticos mais precisos e intervenções eficazes. A crítica à neutralidade institucional diante das desigualdades raciais reforça que a legitimidade da Administração Pública depende de seu compromisso com a justiça racial.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa avança ao tratar o racismo como fenômeno sistêmico e estrutural, preenchendo uma lacuna na literatura organizacional. Conecta-se a autores como Misoczky et al. (2008), ao trazer a perspectiva de profissionais da área sobre relações raciais, frequentemente ignoradas por abordagens universalistas que desconsideram hierarquias raciais.

Sob a ótica da aplicação prática no contexto latino-americano, os resultados desta pesquisa, consubstanciada em estudo de caso, trazem implicações diretas para dois pilares da gestão pública. Primeiramente, no que tange à formação de servidores públicos e estudantes de cursos do campo de públicas, os achados evidenciam a necessidade de currículos e programas de capacitação que transcendam a abordagem técnica, incorporando o letramento racial como competência central. A compreensão do continuum conceitual é fundamental para que futuros gestores desenvolvam lideranças capazes de romper com a cultura do silêncio e com a naturalização da branquitude nas instituições. Em segundo lugar, no desenho e na avaliação de políticas públicas, a pesquisa alerta que a ausência de um recorte racial explícito tende a reproduzir desigualdades históricas sob o manto de uma neutralidade burocrática. Assim, propõe-se que os mecanismos de avaliação de políticas incorporem indicadores de equidade racial, permitindo aferir se a entrega de serviços públicos está, de fato, alcançando de forma justa as populações historicamente marginalizadas na região. Ao fornecer essa base teórico-empírica, o estudo fortalece estratégias antirracistas e contribui para uma Administração Pública mais justa, equitativa e coerente com os princípios da OCDE, abrindo caminho para abordagens críticas, interseccionais e decoloniais no campo.

### Considerações finais

O presente estudo de caso teve como objetivo compreender os discursos sobre preconceito, discriminação, exclusão, segregação e racismo contra a população negra. Os resultados possibilitaram mapear essas concepções teóricas e evidenciar suas inter-relações, além de oferecer uma leitura dos discursos de acadêmicos/profissionais da Administração sobre fenômenos sociais que impactam a gestão organizacional e a construção de ambientes mais inclusivos.

Observa-se que os sujeitos demonstraram maior familiaridade com as concepções de preconceito, discriminação, exclusão e segregação, embora ainda enfrentem dificuldades em distinguir claramente seus pontos de convergência e divergência. Em relação ao racismo, nota-se maior dificuldade conceitual, o que evidencia a escassez de debates aprofundados sobre o tema na área da Administração, reforçando a hegemonia do mainstream teórico e a marginalização de temas sociais críticos.

Entende-se que o racismo se expressa por meio do preconceito, da discriminação, da exclusão e da segregação, sendo um fenômeno sistêmico sustentado por relações de poder, hierarquização e privilégios. O preconceito, de natureza psicológica e subjetiva, influencia as interações sociais, enquanto a discriminação, a exclusão e a segregação se manifestam de forma objetiva, violando direitos. O racismo se concretiza na soma dessas práticas.

Esses fenômenos impactam diretamente as práticas organizacionais, afetando contratação, promoção, remuneração, clima organizacional e retenção de talentos. Sua abordagem é, portanto, também uma questão de responsa-



bilidade social. Estudar essas concepções contribui para a promoção da equidade, da justiça social e da sustentabilidade nas organizações.

A pesquisa avança o conhecimento na área ao iluminar concepções teóricas relevantes ao contexto organizacional, oferecendo subsídios para que profissionais e pesquisadores reconheçam e enfrentem práticas discriminatórias. A partir dessas compreensões, podem ser desenvolvidas políticas organizacionais mais equitativas e inclusivas, além de fomentar pesquisas futuras.

Entre as limitações deste estudo, destaca-se o seu recorte regional específico, concentrado em Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* em Administração de universidades públicas de Santa Catarina. Reconhece-se que a pesquisa qualitativa é inerentemente histórica e relacional; portanto, os discursos aqui analisados estão situados em uma estrutura social e geográfica particular, não pretendendo a generalização estatística dos achados. O uso de entrevistas semiestruturadas, embora tenha permitido profundidade interpretativa, limita a visão aos sujeitos participantes naquele recorte temporal e institucional. Ademais, destaca-se a ausência de aprofundamento em outras manifestações do racismo (estrutural, institucional, epistêmico), sugerindo-se sua investigação futura. Recomenda-se, portanto, que investigações futuras ampliem os sujeitos da pesquisa para além do contexto da pós-graduação em Administração, incluindo outros níveis de escolaridade, áreas do conhecimento e ambientes organizacionais, de forma a explorar como essas concepções são compreendidas em diferentes espaços sociais, bem como a ampliação do escopo para outras regiões da América Latina, explorando como diferentes contextos históricos de colonização e racialização moldam os discursos no campo da Administração Pública.

## Referências

- Allport, G. W. (1979). *The Nature of Prejudice*. Basic Books.
- Almeida, S. L. de. (2019). *Racismo estrutural*. Sueli Carneiro, Jandaíra. (Feminismos plurais).
- Araújo, C. C. S. de, Faria, A., Santos, J. N., & Srinivas, N. (2023). Debatendo a escravidão negra nos estudos em gestão e organização a partir de perspectivas decoloniais e afrodiáspóricas. *Cadernos EBAPE.BR*, 21(3), e2023-0100. <https://doi.org/10.1590/1679-395120230100>
- Barata, R. B. (2009). As desigualdades étnicas necessariamente significam racismo? In R. B. Barata (Ed.), *Como e por que as desigualdades sociais fazem mal a saúde* (pp. 55-71). Editora Fiocruz. <https://books.scielo.org/id/48z26/pdf/barata-9788575413913-05.pdf>
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. (Ed. rev. e ampl.). Ed. 70.
- Baron, R. A., & Branscombe, N. R. (2012). *Social psychology* (13th Edition). Pearson.
- Barreto, P. (2017). *Racismo Individual e Institucional*. Projeto Raça, Desenvolvimento e Desigualdade Social. [http://www.erudito.fea.usp.br/PortalFEA/Repositorio/1181/Documentos/transcricao\\_port\\_3\\_1\\_1.pdf](http://www.erudito.fea.usp.br/PortalFEA/Repositorio/1181/Documentos/transcricao_port_3_1_1.pdf)
- Belfiore, R. C., et al. (2000). *Desigualdade e a questão social*. (2nd ed.). Educ.
- Bento, C. (2022). *O pacto da branquitude*. Companhia das Letras. (Kindle).
- Botosso, T. C. O. (2014). *Negros na universidade: a cobertura da mídia sobre as políticas públicas de inclusão sócio-racial no Brasil* (Dissertação de mestrado em Mudança Social e Participação Política). Universidade de São Paulo, São Paulo. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100134/tde-29012015-113203/publico/tatiana.pdf>
- Bourdieu, P. (2004). *O Poder Simbólico* (7ª ed.). Bertrand Brasil.
- Brun, J. (1994). Essai critique sur la notion de ségrégation et sur son usage en géographie urbaine. In J. Brun & C. Rhein (Eds.), *La Ségrégation dans la Ville*. Paris: L'Harmattan.
- Camino, L., & Pereira, C. (2000). O papel de Psicologia na construção dos Direitos Humanos: Análise das teorias e práticas psicológicas na discriminação ao homossexualismo. *Revista Perfil*, 13(13), 49-69.
- Carneiro, S. (2011). *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil*. Selo Negro.
- Castel, R. (2007). *La discrimination négative: citoyens ou indigènes?*. Paris: Seuil.
- Cavalcanti, L. de S., & Araujo, M. V. P. (2017). Segregação socioespacial no ensino de Geografia: um conceito em



foco. *Acta Geográfica*, 140-159.

Chauí, M. (2003). A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, (24), 5-15. [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782003000300002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782003000300002&script=sci_arttext)

Chauí, M. (2005). *Convite à Filosofia* (13ª ed.). Ática.

Chaves, L. G. M. (1970). Minorias e seu estudo no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, 1(1), 149-168.

Costa, M. I. S., & Ianni, A. M. Z. (2018). A dialética do conceito de exclusão/inclusão social. In M. I. S. Costa & A. M. Z. Ianni (Eds.), *Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica* (pp. 75-101). Editora UFABC. <https://doi.org/10.7476/9788568576953.0004>

Dias, A. A. M. (2007). *Anacronautas do teutonismo virtual: Uma etnografia do neonazismo na Internet* [Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas]. Repositório da Produção Científica e Intelectual da UNICAMP.

Dias, A. A. M. (2018). *Observando o ódio: Entre uma etnografia do neonazismo e a biografia de David Lane* [Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas]. Repositório da Produção Científica e Intelectual da UNICAMP.

Dupas, G. (2001). *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo* (3ª ed.). Paz e Terra.

Fanon, F. (1969). *Toward the African revolution* (H. Chevalie, Trans.). Grove Press.

Fanon, F. (2018). Racismo e Cultura. *Revista Convergência Crítica*, (13), 78-90. <https://periodicos.uff.br/convergenciacritica/article/view/38512/22083>

Feres Júnior, J., Campos, L. A., Daflon, V. T., & Venturini, A. (2018). *Ação Afirmativa: História, Conceito e Debates*. EdUERJ. <https://books.scielo.org/id/2mvbb/pdf/feres-9786599036477.pdf>

Fischer, B., Grinberg, K., & Mattos, H. (2018). Direito, silêncio e racialização das desigualdades na história afro-brasileira. In *Estudos afro-latino americanos: uma introdução* (pp. 163-215). Clasco.

Flick, U. (2009). *Desenho da pesquisa qualitativa*. Artmed.

França, D. S. N. (2017). *Segregação racial em São Paulo: residências, redes pessoais e trajetórias urbanas de negros e brancos no século XXI* (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo.

Freeman, L. (1978). Segregation in social networks. *Sociological Methods and Research*, 6(4), 411-29.

Frio, G. S., & Fontes, L. F. C. (2018). Diferenciais salariais associados à raça entre 2002 e 2014 no Brasil: Evidências de uma decomposição quantílica. *Organizações & Sociedade*, 25(87). Recuperado de <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/23322>

Garcia, P. C. A. (2018). *Representações sociais sobre o racismo no discurso de discentes moçambicanos na Unilab/CE: vozes, imagens e trajetórias coletivas* (Mestrado em Interdisciplinar em Humanidades). Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira, Redenção. <https://www.repositorio.unilab.edu.br/jspui/handle/123456789/887>

Gibbs, G. (2009). *Análise de dados qualitativos*. Artmed.

Gil, A. C. (1995). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (4ª ed.). Atlas.

Glass, R. D. (2012). *Entendendo raça e racismo: por uma educação racialmente crítica e antirracista*. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 93, 883-913.

Guimarães, A. S. A. (1999). *Racismo e antirracismo no Brasil* (3ª ed.). Editora 34.

Guimarães, A. S. A. (2008). *Preconceito racial: modos, temas e tempos*. Cortez.

Guimarães, A. S. A. (2009). *Racismo e antirracismo no Brasil* (3ª ed.). Editora 34.

Hall, S. (2013). *Da Diáspora: identidades e mediações culturais* (L. Sovik, Org.; A. L. G. Resende, Trad.). (2ª ed.). Editora UFMG.

Hasenbalg, C. A. (1979). *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Graal.

Houaiss, A., & Villar, M. S. (2001). *Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa*. Objetiva.



- IBGE. (2022). Censo Demográfico. Recuperado de <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3175#resultado>
- IBGE. (2022). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral*. <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6403#resultado>
- Jerónimo, M. B. (2016). Posfácio: as gramáticas da diferença que o racismo nomeou. In J. G. Henriques (Ed.), *Racismo em português: o lado esquecido do colonialismo* (pp. xx-xx). Lisboa: Tinta da China.
- Jesus, J. (2018). *As relações étnico-raciais na formação inicial dos licenciandos de ciências biológicas, química e física da Universidade Estadual de Santa Cruz - Bahia* (Mestrado em Educação em Ciências e Matemática). Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus.
- Johnson, C. (1943). *Patterns of Negro Segregation*. Harper & Brothers Publishers.
- Jones, J. M. (1973). *Racismo e Preconceito*. Editora da USP.
- Katz, D., & Braly, K. (1958). Verbal stereotypes and racial prejudice. In E. E. Maccoby, T. M. Newcomb, & E. Hartley (Eds.), *Readings in social psychology* (pp. 40-46). Holt, Reinhart & Winston.
- Köche, J. C. (2015). *Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa* (34ª ed.). Vozes.
- Kosovski, E. (2001). Minorias e Discriminação. In É. Séguin (Coord.), *Direito das Minorias* (pp. xx-xx). Forense.
- Kowarick, L. (2003). Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: EUA, França e Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), xx-xx.
- Lima, A. A. de S., Moura Junior, J. F., Carvalho, S. T. A., Silva, M. R. da, Lima, E. N. de, & Rocha, J. F. (2023). Pobreza, raça e suas intersecções: Uma revisão sistemática de literatura (2015-2021). *Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências E Educação*, 9(4), 226–253. <https://doi.org/10.51891/rease.v9i4.9168>
- Lima, M. E. O., & Vala, J. (2004). As Novas Formas de Expressão do Preconceito e do Racismo. *Estudos de Psicologia* (Natal), 9(3), 401-411. <https://doi.org/10.1590/S1413-294X2004000300002>
- Lopes, J. R. (2006). “Exclusão social” e controle social: estratégias contemporâneas de redução da sujeitidade. *Psicologia & Sociedade*, 18(2), 13-24.
- Lourenço, C. (2023). Uma sociedade desigual: Reflexões a respeito de racismo e indicadores sociais no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, 146(1), 75–96. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.304>
- Machado Junior, C., Bazanini, R., & Ribeiro, D. M. N. M. (2018). O mito da democracia racial no mercado de trabalho: Uma análise crítica da participação dos afrodescendentes nas empresas brasileiras. *Organizações & Sociedade*, 25(87). Recuperado de <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/24114>
- Marcelino, K. F., Serafim, M. C., & Moraes, M. C. B. (2022). *Interseccionalidade no contexto das organizações: concepção a partir da metodologia da redução sociológica*. In 33º Encontro Nacional de Graduação em Administração (ENANGRAD), Universidade do Vale do Itajaí (Campus Itajaí). <https://doity.com.br/anais/33enangrad/trabalho/249772>
- Marcelino, K., Gonçalves, M., Hamerski, B., & Moraes, M. (2022). Projetos de extensão e políticas de inclusão social nas universidades federais brasileiras. *Linhas Críticas*, 28, e41341. <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/41341/32862>
- Marques, A. J. (2010). *Políticas públicas e gestão da educação para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana: percepções de gestores e gestoras do ministério da educação – MEC* (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília.
- Misoczky, M. C., Flores, R. K., & Böhm, S. (2014). A práxis da resistência e a hegemonia da organização. *Organizações & Sociedade*, 15(45). Recuperado de <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10958>
- Modesto, J. G., et al. (2017). *Racismo e Políticas Afirmativas: Evidências do Modelo da Discriminação Justificada 1 Apoio: Este projeto foi apoiado por meio de bolsa de produtividade em pesquisa do CNPq do sétimo autor*. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 33. <https://doi.org/10.1590/0102.3772e3353>
- Munanga, K. (2003). *Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia*. Palestra proferida no 3º Seminário Nacional Relações Raciais e Educação-PENESB-RJ.
- Munanga, K. (2010). Teoria social e relações raciais no Brasil contemporâneo. *Cadernos Penesb*, 12, 169-203.



- Nascimento, F. A. S. (2010). *O beabá do racismo contra o negro brasileiro*: subsídio didático para estudantes universitários, educadores, professores, formadores de opinião e militantes. Rondonópolis, MT: Print Editora.
- Nogueira, R. (2015). *Afroperspectividade*: por uma filosofia que descoloniza. <https://www.geledes.org.br/afro-perspectividade-por-uma-filosofia-que-descoloniza/>
- Nunes, S. S. (2010). *Racismo contra negros*: um estudo sobre o preconceito sutil (Tese de doutorado). Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil. doi:10.11606/T.47.2010.tde-27072010-082636
- OCDE (2024). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4abdba16-en>.
- Rangel, I. C. A. (2006). *Racismo, preconceito e exclusão*: um olhar a partir da Educação Física escolar. *Revista Motriz*, 12(1), 73-76.
- Rey, F. L. G. (2005). *Pesquisa qualitativa e subjetiva*. Pioneira Thompson.
- Rezende, A. F., & Pereira, J. J. (2023). Kandandu: Identidade da Mulher Negra, Racismo e o Carnaval de Rua. *Revista De Administração Contemporânea*, 27(6), e220341. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2023220341.en>
- Ribeiro, D. (2019). *Pequeno Manual Antirracista*. Companhia das Letras.
- Rogers, G. (1995). What is special about social exclusion approach? In G. Rogers, C. Gore, & J. Figueiredo (Eds.), *Social exclusion: Rethoric, reality, responses*. Genebra: International Institute for Labor Studies.
- Rudio, F. V. (2010). *Introdução ao projeto de pesquisa científica* (37ª ed.). Vozes.
- Sales Júnior, R. L. (2009). *Raça e justiça*: o mito da democracia racial e o racismo institucional no fluxo da justiça. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Nassangana.
- Sant'Ana, A. O. (2005). História e conceitos básicos sobre o racismo e seus derivados. In K. Munanga (Org.), *Superando o racismo no Brasil*. Brasília: Ministério da Educação. [http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/racismo\\_escola.pdf](http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/racismo_escola.pdf)
- Santos, B. S., & Meneses, M. P. (Eds.). (2010). *Epistemologias do sul*. Cortez.
- Sawaia, B. (2001). Introdução: Exclusão ou inclusão perversa? In B. Sawaia (Org.), *As artimanhas da exclusão*: análise psicossocial e ética da desigualdade social (pp. 7-11). Petrópolis: Vozes.
- Schor, S. (2004). A pesquisa sobre segregação: conceitos, métodos e medições. *Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, 24(45).
- Schucman, L. V. (2023). *Famílias inter-raciais*: tensões entre cor e amor. Fósforo.
- Skidmore, T. E. (1976). *Preto no branco*: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro. Paz e Terra.
- Soares, L. M. S. (2014). *População negra e ensino superior*: debates sobre o sistema de cotas raciais nas universidades (Mestrado em Relações Étnico-Raciais). Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Rio de Janeiro, Brasil.
- Stangor, C. (2016). The study of stereotyping, prejudice, and discrimination within social psychology: A quick history of theory and research. In T. D. Neslon (Ed.), *Handbook of prejudice, stereotyping and discrimination* (pp. 3-27). Psychology Press.
- Telles, E. E. (2003). *Racismo à brasileira*: uma nova perspectiva sociológica. Fundação Ford.
- Theodoro, M. (2022). Sociedade desigual: Racismo e branquitude na formação do Brasil. Zahar.
- Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais*: a pesquisa qualitativa em educação. Atlas.
- Van Dijk, T. A. (2010). *Discurso e poder*. Contexto.
- Viana, S. S. S. (2019). *Conhecer para respeitar*: um grande desafio para banir a desigualdade e a discriminação do cotidiano escolar. *Filosofia Ciência e Vida*, 10(146), 34-39.
- Vignoli, J. R. (2001). *Segregación residencial socioeconómica*: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa? CEPAL.
- Werneck, J. (2016). Racismo institucional e saúde da população negra. *Saúde e Sociedade*, 25(3), 535-549. <https://doi.org/10.1590/S0104-129020162610>

# **FRAGMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA DO TURISMO SUSTENTÁVEL EM ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL: IMPLICAÇÕES PARA PEQUENOS NEGÓCIOS EM LUÍS CORREIA (PI)**

---

*Rodrigo Braga Fernandes Vieira <sup>1</sup>, Sérgio Castro Gomes <sup>2</sup>*

---

1       Doutorando em Administração e professor da Universidade Estadual do Maranhão - UEMA. CV Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8549599884430886>.

2       Doutor em Economia Aplicada, professor da Universidade da Amazônia - UNAMA. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6378345461837988>.



## Introdução

O turismo sustentável nas últimas décadas, consolidou-se como uma estratégia fundamental para conciliar o desenvolvimento econômico, a inclusão social e a preservação ambiental, especialmente em territórios de elevada sensibilidade ecológica, como as Áreas de Proteção Ambiental (APAs); no contexto brasileiro, as APAs são categorias de unidades de conservação previstas na Lei n.º 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), tendo como características, a possibilidade do uso sustentável de recursos naturais e pela presença de populações humanas em seu interior ( ). Essa configuração torna tais áreas, em espaços estratégicos para a implementação de práticas de turismo sustentável, ao tempo em que exige forte articulação entre as políticas ambientais, econômicas e sociais.

Mesmo com todo esse potencial, a fragmentação das políticas públicas, que é entendida como a desarticulação entre os níveis de governo, setores institucionais e instrumentos de planejamento, representa um dos principais entraves à consolidação do turismo sustentável em APAs ( ). No Brasil, essa fragmentação frequentemente resulta na sobreposição de competências, em conflitos normativos e na ausência de coordenação intersetorial, comprometendo assim, a efetividade das ações voltadas ao desenvolvimento local sustentável ( ). Nesse contexto, o município de Luís Correia - Piauí, inserido na Área de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba, é utilizado neste estudo como referência territorial de ancoragem contextual, ilustrando como as barreiras institucionais podem limitar o potencial transformador do turismo sustentável em áreas protegidas.

A relevância do tema reside na lacuna existente entre o planejamento formal de políticas públicas e sua implementação integrada em territórios de alto valor ecológico, embora a literatura reconheça a importância das APAs para a conservação ambiental e para a geração de benefícios socioeconômicos, ainda são insuficientes os estudos que analisam como a fragmentação das políticas públicas afeta diretamente os pequenos negócios locais, que são atores essenciais para o desenvolvimento sustentável dessas áreas ( ). Ao operarem na base da economia turística, esses empreendimentos enfrentam grandes dificuldades quando políticas ambientais, turísticas e de desenvolvimento econômico não dialogam entre si.

Nesse contexto, este artigo configura-se como um ensaio teórico, fundamentado na literatura sobre a governança colaborativa, a sustentabilidade e o desenvolvimento local, que utiliza o contexto de Luís Correia como elemento ilustrativo e analítico, e não como estudo de caso empírico. Tem como objetivo, examinar em nível conceitual, como a fragmentação das políticas públicas influencia a adoção de práticas sustentáveis e o desempenho dos pequenos negócios no turismo sustentável em Áreas de Proteção Ambiental. A questão de pesquisa que orienta o trabalho é: como a fragmentação das políticas públicas afeta a capacidade dos pequenos negócios de atuar de forma sustentável em destinos inseridos em APAs?

O artigo propõe que a superação dessas barreiras passa pela adoção de um modelo de governança adaptativa e colaborativa, com capacidade de integrar diferentes atores e níveis institucionais, levando em consideração as especificidades locais, que, ao articular a literatura sobre governança colaborativa, a sustentabilidade e o desenvolvimento local, o estudo vem discutir como a ausência de coordenação compromete práticas sustentáveis e limita o potencial socioeconômico das APAs ( ). Defende-se que estratégias baseadas na colaboração intersetorial e no fortalecimento institucional dos pequenos negócios são essenciais para alinhar objetivos ambientais, econômicos e sociais ( ).

A contribuição teórica do trabalho reside na integração entre os debates sobre a fragmentação das políticas públicas, a governança colaborativa e o turismo sustentável, enfatizando o papel dos pequenos negócios em áreas protegidas, recorte este, ainda pouco explorado na literatura brasileira. Do ponto de vista prático, o artigo vem oferecer diretrizes para a formulação de políticas públicas mais efetivas, voltadas à coordenação institucional e ao fortalecimento de empreendimentos locais como agentes de sustentabilidade.

Final, o artigo está estruturado da seguinte forma: a próxima seção apresenta a revisão de literatura sobre o turismo sustentável, as APAs, a fragmentação das políticas públicas, a governança colaborativa e os pequenos negó-



cios. Em seguida, são discutidas as implicações analíticas desse debate à luz do contexto de Luís Correia, articulando a teoria e a realidade territorial de forma ilustrativa, e como conclusão, sintetiza os principais achados e indica caminhos para futuras pesquisas e para o aprimoramento das políticas públicas voltadas ao turismo sustentável em áreas protegidas.

## 2. Revisão de Literatura

### 2.1. Turismo Sustentável: Definições e Práticas

O conceito de turismo sustentável emergiu como uma resposta aos impactos negativos provocados pelo crescimento desenfreado do turismo tradicional e pela crescente preocupação com a preservação ambiental, bem como, a equidade social (Becken et al., 2020). Definido por sua ênfase no equilíbrio entre o uso dos recursos naturais e culturais, a minimização dos impactos ambientais e a maximização dos benefícios socioeconômicos, o turismo sustentável é reconhecido como uma abordagem holística que promove a conservação e o desenvolvimento sustentável (Becken et al., 2020; Abdullah, Syed & Koburtay, 2024). Essa perspectiva ganhou força nos últimos anos, grande parte devido à integração das metas de desenvolvimento sustentável (ODS) em políticas e práticas turísticas, um esforço para alinhar o setor às demandas globais de sustentabilidade (Buhalis et al., 2023).

A evolução do turismo sustentável reflete mudanças significativas no entendimento das dinâmicas entre o turismo, as comunidades locais e os ecossistemas, onde, inicialmente o foco estava restrito à redução de impactos negativos, mas a abordagem contemporânea amplia essa visão ao enfatizar a regeneração dos recursos naturais e o fortalecimento das comunidades anfitriãs como elementos centrais para garantir a sustentabilidade a longo prazo (Bellato et al. 2023; Antão-Geraldes & Sheppard, 2020). Estudos mais recentes destacam a necessidade de incorporar práticas regenerativas e colaborativas, reconhecendo que o sucesso do turismo sustentável depende em grande parte, de uma interação eficaz entre os atores locais, os gestores públicos e os empreendedores (Amore, 2024; Dangi & Petrick, 2021).

Em áreas ecologicamente sensíveis, como reservas naturais e regiões costeiras protegidas, o turismo sustentável desempenha um papel estratégico na conciliação entre conservação e desenvolvimento econômico (Amore, 2024). Nessas áreas, a implementação de práticas sustentáveis requer uma compreensão profunda das especificidades locais, incluindo as necessidades das comunidades e as características dos ecossistemas (Campos-Silva et al., 202). O caso de estudo das áreas protegidas da Amazônia e das reservas naturais europeias exemplifica como a adoção de abordagens participativas e a valorização dos serviços ecossistêmicos podem catalisar benefícios socioeconômicos significativos, enquanto promovem a preservação ambiental (Borrie et al., 2022).

Estudos de caso internacionais, como os realizados na Costa Rica e no Butão, fornecem exemplos robustos de boas práticas em turismo sustentável, pois, na Costa Rica, o modelo de ecoturismo integra conservação ambiental e benefícios econômicos para as comunidades locais, mostrando que o turismo pode ser uma ferramenta eficaz para o desenvolvimento sustentável quando bem gerido (Honey, 2022). Da mesma forma, o Butão é frequentemente citado por sua política de “alto valor, baixo impacto”, que limita o número de turistas e maximiza os benefícios econômicos e culturais, garantindo a preservação de sua herança natural e cultural única (Campos et al., 2024).

Embora esses exemplos demonstrem o enorme potencial transformador do turismo sustentável, é crucial que reconheçamos os desafios enfrentados em sua implementação, especialmente em contextos de fragmentação das políticas públicas (Dangi & Petrick, 2021). A falta de coordenação entre diferentes níveis de governo e a ausência de mecanismos de governança colaborativa têm sido apontadas como barreiras significativas à consolidação de práticas sustentáveis (Becken & Loehr, 2024; Dangi & Petrick, 2021), assim, uma abordagem integrada e adaptativa torna-se essencial para superar essas limitações, promovendo uma gestão eficiente que integre as dimensões ambiental, social e econômica do turismo sustentável.

No entanto, o turismo sustentável não é apenas uma resposta às demandas por maior responsabilidade ambiental, mas também uma oportunidade para reimaginar as práticas turísticas em prol de um futuro mais equitativo e



resiliente e a literatura atual sublinha essa necessidade de continuar investigando modelos inovadores e adaptativos que possam ser replicados em diferentes contextos, reforçando a contribuição do turismo para as metas globais de sustentabilidade (Becken et al., 2020); essas discussões teóricas pavimentam o caminho para a implementação de práticas mais robustas, que respondam aos desafios do presente enquanto preparam o setor para um futuro mais sustentável.

## 2.2. Áreas de Proteção Ambiental (APAs) no Contexto Brasileiro

As Áreas de Proteção Ambiental (APAs) representam uma das principais estratégias do Brasil para promover a preservação ambiental integrada ao desenvolvimento local, possuindo uma configuração que permite o uso sustentável dos recursos naturais, conciliando a proteção ambiental com atividades econômicas (Campos-Silva et al., 2021). Essa dualidade de funções diferencia as APAs de outras categorias de unidades de conservação, possibilitando o envolvimento direto das comunidades locais na gestão desses territórios, fortalecendo sua capacidade de desenvolver atividades compatíveis com a conservação (Borrie et al., 2022; Campos-Silva et al., 2021). Ao mesmo tempo, a literatura destaca que a efetividade das APAs depende de uma governança colaborativa que integre múltiplos atores, incluindo gestores públicos, comunidades e setor privado (Becken & Loehr, 2024; Amore, 2024).

No Brasil, as APAs enfrentam desafios significativos que limitam sua eficácia como ferramentas de desenvolvimento sustentável e um dos problemas mais recorrentes é a fragmentação das políticas públicas, resultando em sobreposições de competências e conflitos de interesses entre diferentes níveis de governo (Dangi & Petrick, 2021). Essa fragmentação prejudica a implementação de ações coordenadas e compromete a possibilidade de responder às necessidades específicas de cada território, além da falta de recursos financeiros e técnicos, que representa uma barreira considerável, dificultando a execução de planos de manejo e a fiscalização das atividades realizadas nas APAs (Becken et al., 2020; Ariyani & Fauzi, 2022). Para superar esses desafios, estudos sugerem a necessidade de aprimorar os mecanismos de governança e fomentar uma maior participação das comunidades locais no processo decisório (Borrie et al., 2022; Antão-Geraldes & Sheppard, 2020).

O papel das APAs também se relaciona diretamente às políticas públicas nacionais de turismo, especialmente ao Plano Nacional de Turismo (PNT) do quadriênio 2024–2027, que é o principal instrumento de planejamento estratégico do governo federal para o setor; elaborado pelo Ministério do Turismo, o PNT estabelece diretrizes, metas e programas voltados ao desenvolvimento competitivo e sustentável da atividade turística no país, estruturando ações em eixos como sustentabilidade, regionalização, qualificação profissional e inovação (Brasil, 2024). No documento, as áreas protegidas são reconhecidas como territórios estratégicos para o turismo sustentável, com ênfase na necessidade de integrar conservação ambiental, inclusão produtiva e desenvolvimento econômico local (Brasil, 2024; Becken et al., 2020).

Portanto, a efetivação dessas diretrizes depende de uma forte articulação intersetorial e do alinhamento entre políticas ambientais, turísticas e do desenvolvimento regional, envolvendo diferentes níveis de governo e múltiplos atores institucionais (Becken & Loehr, 2024; Amore, 2024). Essa integração é fundamental para viabilizar iniciativas que não apenas ampliem os benefícios econômicos do turismo, mas também possam reforçar a preservação dos ecossistemas e valorizar os conhecimentos tradicionais das comunidades locais, especialmente em territórios de uso sustentável, como as APAs (Campos-Silva et al., 2021; Ariyani & Fauzi, 2022).

Além disso, a implementação de APAs no Brasil enfrenta pressões de ordem socioeconômica e política, que incluem desde conflitos fundiários, exploração ilegal de recursos naturais, até mesmo a falta de infraestrutura básica para atividades sustentáveis, como o ecoturismo (Campos et al., 2024). Essas questões são intensificadas pela ausência de indicadores claros que possam avaliar a eficácia das APAs na promoção do desenvolvimento sustentável, dificultando assim, a formulação de políticas públicas baseadas em evidências (Gasparini & Mariotti, 2023; Ariyani & Fauzi, 2022). Para mitigar esses problemas, a adoção de abordagens baseadas em dados e tecnologias emergentes, como o uso de sistemas de informação geográfica e análises de big data, vem sendo ventilada como uma forma de



melhorar o monitoramento e a gestão dessas áreas (Becken et al., 2020).

Assim, as APAs desempenham um papel central na estratégia brasileira de conservação e desenvolvimento sustentável, mas sua plena potencialidade ainda está longe de ser alcançada, pois a superação das barreiras existentes, exige um compromisso mais forte com a governança colaborativa, o fortalecimento das capacidades locais e a integração de políticas públicas que possam promover sinergias entre os objetivos de conservação e desenvolvimento (Amore, 2024; Campos-Silva et al., 2021). À medida que o Brasil avança em sua agenda de sustentabilidade, as APAs podem se tornar um modelo global de como alinhar a proteção ambiental com o progresso socioeconômico, desde que os desafios sejam enfrentados com estratégias inovadoras e baseadas em evidências (Becken & Loehr, 2024; Antão-Geraldes & Sheppard, 2020).

### 2.3. Fragmentação das Políticas Públicas

A fragmentação das políticas públicas é uma característica recorrente em diversos países, mas no Brasil ela assume proporções que impactam diretamente a eficácia da gestão de setores estratégicos, como o turismo sustentável, reforçando a falta de integração entre diferentes níveis governamentais, setores e instituições, resultando assim, em sobreposição de funções, contradições normativas e a dispersão de recursos (Amore, 2024; Becken & Loehr, 2024). No contexto do turismo, isso significa que, enquanto algumas iniciativas visam promover o desenvolvimento sustentável, outras, operando de forma isolada, podem contribuir para a degradação ambiental e a exclusão social, criando um ciclo de desarticulação que enfraquece a governança do setor (Bhuiyan et al., 2023; Ariyani & Fauzi, 2022).

Exemplos dessa dinâmica podem ser observados nas políticas de turismo no Brasil, onde a implementação do Plano Nacional de Turismo (PNT) no quadriênio 2024-2027, enfrenta desafios para se alinhar com estratégias estaduais e municipais, embora o PNT proponha diretrizes abrangentes para o desenvolvimento sustentável do turismo, sua execução é frequentemente prejudicada pela falta de coordenação entre as diferentes esferas do governo e pelos interesses conflitantes de stakeholders locais (Brasil, 2024; Dangi & Petrick, 2021). Além do mais, a fragmentação também ocorre entre ministérios e secretarias, resultando em iniciativas que não dialogam entre si, como projetos de infraestrutura turística que ignoram a proteção ambiental ou planos de conservação que desconsideram o impacto social e econômico do turismo em comunidades locais vulneráveis (Amore, 2024; Campos-Silva et al., 2021).

A desarticulação institucional tem impactos profundos no turismo sustentável, tornando mais difícil a adoção de práticas que equilibrem a conservação ambiental com o desenvolvimento econômico (Antão-Geraldes & Sheppard, 2020). A ausência de integração entre políticas públicas pode levar à duplicidade de esforços, desperdício de recursos e incapacidade de lidar com questões complexas, como a pressão sobre áreas protegidas e a desigualdade no acesso aos benefícios do turismo (Becken et al., 2020; Antão-Geraldes & Sheppard, 2020). Também, essa fragmentação mina a confiança entre os diferentes atores envolvidos, dificultando a formação de possíveis parcerias público-privadas que poderiam potencializar os benefícios do turismo sustentável (Bhuiyan et al., 2023; Becken & Loehr, 2024).

Para encarar esses desafios, especialistas sugerem que seja adotada uma governança colaborativa, que possa promover o diálogo e a cooperação entre os diversos atores, desde gestores públicos até comunidades locais, bem como o setor privado (Amore, 2024; Dangi & Petrick, 2021). É essencial investir em mecanismos como o monitoramento e a avaliação, que permitem identificar falhas na articulação institucional e redirecionar esforços de maneira mais eficiente, logo, a superação da fragmentação das políticas públicas não é apenas uma questão técnica, mas inclusive um desafio político e social que requer mudanças estruturais e culturais para consolidar um modelo de turismo verdadeiramente sustentável (Becken & Loehr, 2024; Campos-Silva et al., 2021).

### 2.4. Governança Colaborativa e Sustentabilidade

O conceito de governança colaborativa tem obtido crescente relevância como abordagem para fomentar a sustentabilidade no turismo, e esse modelo se baseia na integração de atores públicos, privados e comunitários para planejar e implementar políticas e práticas que estimulem o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, a inclu-



são social e a preservação ambiental (Amore, 2024; Becken & Loehr, 2024). No contexto do turismo, a governança colaborativa surge como uma resposta aos desafios impostos pela fragmentação institucional, que frequentemente é marcada por conflitos de interesses e pela falta de coordenação entre diferentes níveis e setores de governo (Bhuiyan et al., 2023; Ariyani & Fauzi, 2022).

A aplicação prática desse modelo está associada à criação de plataformas participativas que viabilizem a construção de consensos entre stakeholders diversos, incluindo os governos, as empresas, as organizações da sociedade civil e as comunidades locais (Becken et al., 2020; Campos-Silva et al., 2021); essa abordagem tem se mostrado particularmente relevante, pois permite alinhar objetivos de conservação ambiental com estratégias de desenvolvimento local, especialmente em áreas protegidas. Na Amazônia brasileira, por exemplo, as experiências promovidas em áreas de uso sustentável demonstraram como arranjos colaborativos podem gerar benefícios econômicos e sociais sem comprometer a biodiversidade, evidenciando ainda mais o potencial transformador da governança participativa (Campos-Silva et al., 2021; Antão-Geraldes & Sheppard, 2020).

Nesse arranjo institucional, os pequenos negócios assumem papel estratégico, por sua forte inserção territorial e capacidade de adaptação às especificidades locais, onde, esses empreendimentos frequentemente operam como agentes de mediação entre conservação ambiental e desenvolvimento econômico (Borrie et al., 2022). Iniciativas como o turismo de base comunitária e o ecoturismo dependem, em grande medida, de pequenos empreendedores que promovem o uso sustentável dos recursos naturais, valorizam a cultura local e estimulam práticas de consumo mais responsáveis por parte dos visitantes e assim, a efetividade da governança colaborativa também se expressa na capacidade de criar condições institucionais para que esses negócios se consolidem de forma sustentável (Borrie et al., 2022; Campos-Silva et al., 2021).

Contudo, a presença de pequenos negócios em áreas protegidas não garante, por si só, resultados sustentáveis e é fundamental que existam estruturas de governança que ofereçam suporte técnico, acesso a financiamento, capacitação gerencial e integração desses empreendimentos aos processos formais de planejamento turístico (Becken et al., 2020). A ausência de coordenação entre políticas ambientais, turísticas e de desenvolvimento econômico tende a ampliar barreiras regulatórias e operacionais, limitando o potencial desses atores locais (Becken et al., 2020; Bhuiyan et al., 2023). Dessa forma, a governança colaborativa atua como mecanismo de redução de assimetrias institucionais e de fortalecimento dos pequenos negócios como protagonistas do turismo sustentável e implementar modelos de governança colaborativa bem-sucedidos exige, ainda, a consolidação de estruturas institucionais baseadas em transparência, accountability e empoderamento das comunidades locais, garantindo assim, que suas vozes sejam consideradas nos processos decisórios (Dangi & Petrick, 2021; Becken & Loehr, 2024). A incorporação de tecnologias digitais e ferramentas de gestão participativa também pode amplificar a qualidade das decisões e a articulação entre esses atores (Bellato et al., 2023).

Diversos contextos ilustram a aplicação dessa abordagem a exemplo da região de Galápagos, onde a governança colaborativa tem sido empregada para alinhar conservação ambiental e turismo sustentável, integrando atores locais e internacionais em um modelo de gestão adaptativa (Bhuiyan et al., 2023). No Brasil, experiências de turismo de base comunitária evidenciam arranjos colaborativos apenas em escala local, como em comunidades que estruturam coletivamente a oferta turística, articulando a conservação ambiental, a geração de renda e a valorização cultural; de forma complementar, instâncias participativas como Conselhos Municipais de Turismo (COMTURs) têm desempenhado papel relevante na articulação entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil na construção de estratégias de turismo sustentável em diferentes destinos (Dangi & Petrick, 2021). Em Portugal, iniciativas em áreas rurais, como Atenor Village, demonstram como a inovação de pequenos negócios pode ser impulsionada por redes colaborativas, promovendo revitalização econômica e sustentabilidade territorial (Antão-Geraldes & Sheppard, 2020; Amore, 2024).

A governança colaborativa não se configura apenas como instrumento de coordenação institucional, mas como elemento estruturante para viabilizar a atuação sustentável de pequenos negócios em áreas protegidas, pois, ao integrar múltiplos



tiplos atores e reduzir a fragmentação das políticas públicas, esse modelo amplia as possibilidades de desenvolvimento turístico alinhado à conservação ambiental e à justiça socioeconômica (Bhuiyan et al., 2023; Becken et al., 2020).

## 2.5. Pequenos Negócios e Turismo Sustentável

Os pequenos negócios exercem papel estratégico no turismo sustentável em Áreas de Proteção Ambiental, ao articularem a geração de renda, a valorização cultural e o uso responsável dos recursos naturais, operando assim, em menor escala e com forte inserção territorial, esses empreendimentos tendem a desenvolver experiências turísticas mais autênticas, personalizadas e alinhadas às especificidades locais, contribuindo para a inclusão econômica e o fortalecimento das comunidades (Antão-Geraldes & Sheppard, 2020; Borrie et al., 2022).

Entretanto, o contexto das APAs impõe desafios significativos à consolidação desses empreendimentos, como as restrições regulatórias, comumente associadas à conservação ambiental, limitações de acesso a crédito e carências de infraestrutura básica (Becken et al., 2020). Tais barreiras são frequentemente agravadas pela baixa coordenação entre políticas ambientais, turísticas e de desenvolvimento econômico, o que dificulta a inserção estruturada dos pequenos negócios nas estratégias de turismo sustentável (Becken et al., 2020; Bhuiyan et al., 2023).

Apesar dessas limitações, pequenos negócios frequentemente protagonizam iniciativas próprias, como o turismo de base comunitária e o ecoturismo, promovendo práticas ambientalmente responsáveis e incentivando formas mais conscientes de consumo turístico, contudo, a permanência e o fortalecimento dessas iniciativas dependem diretamente de arranjos institucionais capazes de oferecer suporte técnico, acesso a financiamento e integração aos processos de planejamento territorial (Becken et al., 2020).

Dessa forma, a atuação dos pequenos negócios em APAs não pode ser analisada de maneira dissociada das estruturas de governança que moldam o ambiente institucional em que operam, no momento que, a governança colaborativa, ao promover coordenação intersetorial e participação de múltiplos atores, constitui um elemento central para transformar limitações estruturais em oportunidades de desenvolvimento sustentável (Bhuiyan et al., 2023).

## 3. Metodologia

### 3.1. Abordagem do Estudo

Este artigo caracteriza-se como um ensaio teórico, com base em revisão bibliográfica de natureza narrativa e analítica, que se volta à interpretação crítica e à articulação de diferentes perspectivas conceituais sobre o turismo sustentável, a fragmentação das políticas públicas, a governança colaborativa e o papel dos pequenos negócios em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

A revisão da literatura foi conduzida tendo como objetivo, identificar contribuições teóricas relevantes e evidências empíricas discutidas em estudos anteriores, priorizando publicações acadêmicas recentes, clássicas da área e documentos institucionais relacionados a políticas públicas de turismo e conservação ambiental. Foram também considerados, trabalhos nacionais e internacionais que abordam, de forma direta ou indireta, a relação entre governança, sustentabilidade e desenvolvimento local em contextos de áreas protegidas.

Os critérios gerais de seleção incluíram: (I) aderência temática aos eixos centrais do estudo; (II) relevância conceitual para a compreensão da fragmentação das políticas públicas e da governança colaborativa; e (III) contribuição para o debate sobre pequenos negócios e turismo sustentável. A análise buscou não apenas sintetizar o conhecimento existente, mas também estabelecer conexões entre as abordagens teóricas distintas, permitindo a construção de um modelo interpretativo que fosse capaz de explicar como arranjos institucionais influenciam a atuação dos pequenos negócios em contextos de alta sensibilidade socioambiental.

Por se tratar de um ensaio teórico com ancoragem contextual, o município de Luís Correia (PI) é utilizado como referência ilustrativa para dialogar com a literatura, sem a realização de coleta ou análise sistemática de dados empíricos primários e o foco do estudo está na construção conceitual e na proposição de diretrizes analíticas e práticas para o aprimoramento das políticas públicas e da governança do turismo sustentável em áreas protegidas.



### 3.2. Estratégias de Coleta e Análise de Dados

A seleção da literatura foi conduzida de forma intencional e orientada por critérios temáticos e analíticos, em consonância com a natureza teórica do estudo, pois, priorizou-se publicações acadêmicas indexadas em bases científicas reconhecidas, bem como livros e documentos institucionais relacionados a políticas públicas de turismo e conservação ambiental. A busca concentrou-se em produções que dialogassem com pelo menos um dos eixos centrais do artigo: turismo sustentável, Áreas de Proteção Ambiental, fragmentação das políticas públicas, governança colaborativa e pequenos negócios.

Como critérios de inclusão, consideraram-se: (I) aderência conceitual ao problema de pesquisa; (II) relevância teórica para a compreensão das relações entre governança, sustentabilidade e desenvolvimento local; e (III) contribuição analítica para o debate sobre o papel de atores locais em contextos de áreas protegidas. Também foram incorporados estudos empíricos prévios, utilizados como suporte ilustrativo e base para discussão teórica, e não como objeto de reanálise de dados.

A análise da literatura adotou uma abordagem qualitativa de caráter analítico-interpretativo, inspirada em princípios da análise de conteúdo e os textos selecionados foram examinados com o objetivo de identificar categorias conceituais recorrentes, convergências e divergências teóricas, bem como lacunas analíticas relevantes. Esse procedimento possibilitou organizar o campo de debate e estabelecer conexões entre diferentes abordagens, sustentando a construção do modelo interpretativo proposto no estudo.

Buscou-se ainda a triangulação de fontes, combinando referências clássicas, contribuições recentes e documentos institucionais, com a finalidade de ampliar a consistência das interpretações e reduzir a dependência de perspectivas isoladas e por se tratar de um ensaio teórico, não houve coleta de dados primários nem aplicação de técnicas estatísticas, sendo a análise fundamentada na interpretação crítica e sistemática da produção bibliográfica.

### 3.3. Limitações Metodológicas

Por se tratar de um ensaio teórico baseado em revisão bibliográfica, este estudo apresenta limitações inerentes à ausência de coleta e análise de dados empíricos primários, onde as interpretações propostas fundamentam-se na literatura existente, o que implica dependência das abordagens, recortes e evidências já produzidos por outros pesquisadores.

Outra limitação refere-se ao caráter interpretativo da análise, sujeito a escolhas analíticas e à ênfase atribuída a determinadas correntes teóricas, embora tenham sido adotados critérios de seleção e triangulação de fontes, a revisão não possui caráter exaustivo nem sistemático nos moldes de revisões sistemáticas ou meta-análises, podendo haver contribuições relevantes não contempladas.

Além disso, como o estudo utiliza o contexto de Luís Correia (PI) apenas como ancoragem ilustrativa, as proposições apresentadas não derivam de observação direta da realidade local, devendo ser compreendidas como interpretações teóricas aplicáveis a contextos semelhantes, e não como diagnósticos empíricos específicos.

Por fim, as diretrizes e implicações apresentadas têm natureza propositiva e dependem de investigações empíricas futuras para validação, adaptação e refinamento em diferentes realidades socioambientais. Assim, os resultados devem ser lidos como contribuições conceituais para o debate sobre governança e turismo sustentável, e não como evidências conclusivas sobre a eficácia de políticas ou práticas específicas.

## 4. Análise e Discussão

### 4.1. O Caso de Luís Correia, Piauí: Contextualização

O município de Luís Correia, situado no litoral do Piauí e inserido na Área de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba e apresenta características que o tornam um território emblemático para refletir sobre os desafios do turismo sustentável em áreas costeiras sensíveis. A presença de manguezais, praias, dunas e formações estuarinas confere elevada relevância ecológica à região, ao mesmo tempo em que sustenta a base da atividade turística local



e essa dependência direta dos recursos naturais evidencia a necessidade de equilibrar conservação ambiental e dinamização econômica (Campos-Silva et al., 2021).

O turismo no município estrutura-se fortemente a partir de pequenos negócios, como pousadas familiares, restaurantes e serviços de passeio, que desempenham papel central na circulação de renda e na geração de trabalho, tais empreendimentos, por sua proximidade com a comunidade e com o território, possuem potencial para promover práticas mais responsáveis e alinhadas às especificidades locais (Campos-Silva et al., 2021). Contudo, sua atuação ocorre em um ambiente institucional marcado por limitações de infraestrutura, lacunas de planejamento integrado e fragilidades na coordenação entre políticas ambientais e turísticas (Amore, 2024).

Nesse contexto, Luís Correia não é analisado como estudo de caso empírico, mas como referência territorial ilustrativa, permitindo aproximar o debate teórico das dinâmicas observáveis em destinos inseridos em APAs, contudo, a realidade local evidencia como a sustentabilidade do turismo depende menos apenas de atributos naturais e mais da capacidade institucional de organizar o uso do território de forma coordenada e participativa (Borrie et al., 2022).

#### 4.2. Impactos da Fragmentação das Políticas Públicas no Turismo Sustentável

A fragmentação das políticas públicas constitui um dos principais entraves à consolidação do turismo sustentável em áreas protegidas e essa desarticulação entre os órgãos governamentais, os níveis administrativos e os setores de política resulta em ações dispersas, sobreposição de competências e baixa efetividade das iniciativas voltadas ao desenvolvimento local sustentável (Amore, 2024).

Essa fragmentação compromete tanto a dimensão ambiental quanto a socioeconômica do turismo, pois, no plano ambiental, a ausência de coordenação dificulta o controle de impactos, o ordenamento do uso do território e a implementação de estratégias de conservação, já no plano social e econômico, as políticas desconectadas reduzem a capacidade de incluir comunidades locais e pequenos negócios nas cadeias de valor do turismo, favorecendo assim, a concentração de benefícios e ampliando desigualdades (Antão-Geraldes & Sheppard, 2020).

A literatura demonstra que a fragmentação não se limita a falhas administrativas, mas reflete um problema estrutural de governança, no qual instrumentos de planejamento, normas e programas operam de forma paralela, sem mecanismos efetivos de integração, onde, em contextos como o de Luís Correia, essa desarticulação se traduz em dificuldades de acesso a políticas de fomento, insegurança regulatória e ausência de estratégias de longo prazo (Dangi & Petrick, 2021; Becken & Loehr, 202).

Diante da diversidade de abordagens presentes na literatura e das múltiplas dimensões associadas à fragmentação das políticas públicas, torna-se necessário sistematizar os principais elementos analíticos discutidos; a fragmentação não se manifesta de forma única, mas por meio de sobreposições institucionais, lacunas de coordenação, conflitos de competência e ausência de mecanismos integradores entre setores e níveis de governo (Antão-Geraldes & Sheppard, 2020). O Quadro 01 a seguir sintetiza essas dimensões, relacionando-as aos seus efeitos sobre o turismo sustentável e aos autores que fundamentam essa discussão.

**Quadro 01:** Dimensão da fragmentação, sua manifestação e seus impactos

Dimensão da fragmentação	Como se manifesta	Impactos no turismo sustentável	Autores-base
Institucional	Sobreposição de competências e conflitos entre órgãos	Dificulta licenciamento, fiscalização e apoio ao turismo local	Amore; Abdullah et al.
Setorial	Falta de integração entre políticas de turismo, meio ambiente e desenvolvimento econômico	Ações isoladas e ineficazes	Becken & Loehr; Bianchi & De Man
Territorial	Desalinhamento entre políticas federais, estaduais e municipais	Descontinuidade de programas e ausência de suporte local	Ariyani & Fauzi



Dimensão da fragmentação	Como se manifesta	Impactos no turismo sustentável	Autores-base
Participativa	Baixa inclusão de comunidades e pequenos negócios nas decisões	Políticas pouco aderentes à realidade local	Dangi & Petrick; Borrie et al.
Instrumental	Planos, normas e programas que não dialogam entre si	Desperdício de recursos e baixa efetividade	Campos et al.

Fonte: Próprio autor, 2025

A sistematização apresentada evidencia que a fragmentação institucional atua de maneira transversal, afetando simultaneamente a coordenação governamental, a participação social e a efetividade das políticas voltadas ao turismo sustentável (Dangi & Petrick, 2021). Observa-se que os impactos não são apenas administrativos, mas repercutem diretamente na conservação ambiental e na distribuição dos benefícios econômicos do turismo e essa leitura reforça a necessidade de avançar para modelos de governança capazes de recompor a articulação entre atores e políticas, tema aprofundado na seção seguinte (Becken & Loehr, 202).

### 4.3. Governança Colaborativa como Solução para a Fragmentação

Diante desse cenário, a governança colaborativa emerge como abordagem capaz de enfrentar a fragmentação institucional ao promover a coordenação entre atores, a integração de políticas e o compartilhamento de responsabilidades, ao articular o governo, a iniciativa privada, a organizações da sociedade civil e as comunidades locais, onde, esse modelo amplia a legitimidade das decisões e favorece soluções mais aderentes às realidades territoriais (Becken et al., 2020).

Em destinos inseridos em APAs, a governança colaborativa é particularmente relevante, pois permite alinhar objetivos de conservação ambiental com estratégias de geração de renda, a exemplo de Luís Correia, onde as estruturas participativas, como conselhos municipais de turismo e fóruns territoriais, podem funcionar como arenas de negociação e planejamento integrado, reduzindo conflitos e promovendo maior coerência entre políticas ambientais, turísticas e de desenvolvimento local (Abdullah, Syed & Koburtay, 2024).

A adoção de instrumentos de gestão compartilhada, mecanismos de transparência e processos contínuos de capacitação fortalece a capacidade institucional do território e cria condições para que atores locais participem de forma mais qualificada das decisões, portanto, a governança colaborativa não atua apenas como mecanismo de coordenação, mas como elemento estruturante para a sustentabilidade do turismo (Bellato et al., 2023).

Considerando os limites impostos pela fragmentação institucional, a literatura aponta a governança colaborativa como uma abordagem capaz de promover maior integração entre atores, políticas e escalas de decisão e essa perspectiva desloca o foco da atuação isolada do Estado para arranjos cooperativos que envolvem governo, mercado e sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas (Bianchi & De Man, 2021). Para melhor visualizar os componentes centrais desse modelo, o Quadro 02 a seguir apresenta os principais elementos da governança colaborativa aplicados ao contexto do turismo sustentável.

**Quadro 02:** Elementos da governança, sua função e aplicação

Elemento da governança	Função no sistema turístico	Aplicação em destinos como Luís Correia
Participação multissetorial	Integra governo, mercado e comunidade	Conselhos municipais de turismo
Coordenação interinstitucional	Alinha políticas ambientais e turísticas	Planejamento conjunto entre secretarias



Elemento da governança	Função no sistema turístico	Aplicação em destinos como Luís Correia
Transparência e accountability	Fortalece confiança e legitimidade	Monitoramento público de ações
Capacitação local	Fortalece pequenos negócios e gestão comunitária	Programas de qualificação e assistência técnica
Instrumentos digitais de gestão	Melhora tomada de decisão e monitoramento	Plataformas de dados e indicadores
Arranjos adaptativos	Permite ajustes conforme mudanças ambientais e sociais	Gestão flexível em áreas costeiras sensíveis

Fonte: Próprio autor, 2025.

Os elementos sintetizados demonstram que a governança colaborativa vai além da simples participação, exigindo estruturas institucionais, regras de interação e mecanismos de coordenação contínua e quando aplicada ao turismo em áreas protegidas, essa abordagem favorece a construção de consensos, o compartilhamento de responsabilidades e a adaptação das políticas às especificidades territoriais (Ariyani & Fauzi, 2022); nesse arranjo, os pequenos negócios emergem como atores estratégicos, cuja atuação sustentável depende diretamente da qualidade desses processos de governança.

#### 4.4. Fortalecimento dos Pequenos Negócios como Agentes Sustentáveis

Os pequenos negócios ocupam posição estratégica na transição para modelos de turismo mais sustentáveis, especialmente em áreas protegidas. Sua escala reduzida, inserção territorial e vínculo com a comunidade local favorecem a adoção de práticas alinhadas à conservação ambiental e à valorização cultural, contudo, esse potencial depende de condições institucionais que garantam acesso a crédito, capacitação, redes de cooperação e inserção em políticas públicas (Abdullah, Syed & Koburtay, 2024).

Sem apoio adequado, pequenos empreendimentos tendem a operar em condições precárias, com baixa capacidade de inovação e limitada participação nos processos decisórios, por outro lado, quando integrados a arranjos de governança colaborativa, esses negócios podem se tornar vetores de desenvolvimento local sustentável, diversificando a economia e distribuindo de forma mais equitativa os benefícios do turismo (Antão-Geraldes & Sheppard, 2020).

O fortalecimento desses atores requer políticas públicas articuladas, instrumentos financeiros adequados e estratégias de qualificação que considerem as especificidades territoriais, pois, trata-se de um processo que depende diretamente da qualidade da governança e do grau de integração entre políticas setoriais (Briguglio & Avellino, 2021).

O papel dos pequenos negócios no turismo sustentável não pode ser compreendido apenas sob a ótica econômica, mas como parte de um arranjo institucional mais amplo que envolve políticas públicas, redes de cooperação e instrumentos de apoio e esses empreendimentos funcionam como mediadores entre conservação ambiental e geração de renda local, mas sua capacidade de atuar de forma sustentável depende de condições estruturais e institucionais adequadas (Campos-Silva et al., 2021). O Quadro 03 a seguir organiza os principais fatores que influenciam o fortalecimento dos pequenos negócios como agentes da sustentabilidade.

**Quadro 03:** Eixo de fortalecimento, suas ações e resultados

Eixo de fortalecimento	Tipo de ação necessária	Resultado esperado
Capacitação técnica	Treinamentos em gestão, sustentabilidade e inovação	Melhoria da competitividade



Eixo de fortalecimento	Tipo de ação necessária	Resultado esperado
Acesso a crédito	Microcrédito, fundos verdes, incentivos fiscais	Investimentos em práticas sustentáveis
Integração em redes	Associações, cooperativas, governança local	Maior poder de mercado
Inserção em políticas públicas	Participação em conselhos e planejamento	Políticas mais aderentes à realidade local
Inovação sustentável	Tecnologias limpas e economia circular	Redução de impactos ambientais

Fonte: Próprio autor, 2025

A síntese evidencia que o fortalecimento dos pequenos negócios exige uma combinação de capacitação, acesso a recursos, inserção em redes colaborativas e alinhamento às políticas públicas, no entanto, isoladamente, essas iniciativas empresariais tendem a ter impacto limitado, mas, integradas a estratégias de governança territorial, tornam-se vetores de desenvolvimento sustentável (Campos-Silva et al., 2021), segundo os autores, essa constatação reforça que a sustentabilidade do turismo em APAs depende tanto da ação estatal coordenada quanto da valorização dos atores econômicos locais.

#### 4.5. Indicadores de Sucesso no Turismo Sustentável

A consolidação de um modelo de turismo sustentável em APAs exige mecanismos de monitoramento capazes de avaliar resultados ambientais, sociais, econômicos e institucionais e ao definir indicadores, permite acompanhar a efetividade das políticas implementadas, orientar vários ajustes e promover ainda, maior transparência na gestão do território (Gasparini & Mariotti, 2023).

Esses indicadores devem refletir não apenas o desempenho econômico do turismo, mas também a conservação dos ecossistemas, a inclusão das comunidades locais e a qualidade da governança, a exemplo de Luís Correia, com a adoção de métricas integradas, pode e deverá auxiliar na identificação de pressões sobre os recursos naturais, na avaliação da participação dos pequenos negócios e na verificação do grau de coordenação institucional (Becken & Loehr, 2024).

Mais do que instrumentos técnicos, os indicadores funcionam como ferramentas de governança, pois estimulam a cooperação entre atores e a construção de objetivos compartilhados para o desenvolvimento do destino (Bellato et al., 2023).

A avaliação do turismo sustentável requer instrumentos que permitam traduzir princípios normativos, como a conservação, a inclusão e a eficiência econômica, em métricas observáveis, onde, a literatura destaca que indicadores eficazes devem ser multidimensionais, territorialmente sensíveis e capazes de orientar a tomada de decisão pública (Borrie et al., 2022). Para organizar essas diferentes dimensões, o Quadro 04 a seguir apresenta um conjunto de indicadores de sucesso aplicáveis ao turismo sustentável em áreas protegidas.

**Quadro 04:** Dimensões, indicadores e avaliações

Dimensão	Indicador	O que avalia
Ambiental	Estado de conservação dos ecossistemas	Impacto ecológico do turismo
Ambiental	Capacidade de carga turística	Pressão sobre áreas sensíveis
Social	Participação comunitária na governança	Inclusão nas decisões
Social	Geração de emprego local	Benefícios socioeconômicos
Econômica	Receita gerada por pequenos negócios	Distribuição dos benefícios do turismo
Econômica	Diversificação das atividades turísticas	Resiliência econômica
Governança	Existência de instâncias participativas	Qualidade da coordenação institucional
Governança	Monitoramento e transparência	Efetividade da gestão

Fonte: Próprio autor, 2025



Os indicadores sistematizados demonstram que o sucesso do turismo sustentável não pode ser aferido por métricas isoladas, mas por um conjunto articulado de variáveis ambientais, sociais, econômicas e institucionais, que além de instrumento de monitoramento, esses indicadores funcionam como ferramentas de governança, ao fornecer evidências para a coordenação de políticas e a correção de rumos (Bianchi & De Man, 2021)., segundo os autores, a mensuração de resultados torna-se parte integrante do processo de gestão pública do turismo em APAs.

## 5. Conclusão

Este ensaio teórico analisou o turismo sustentável em Áreas de Proteção Ambiental (APAs) a partir da relação entre fragmentação das políticas públicas, governança colaborativa e fortalecimento de pequenos negócios. O estudo partiu do pressuposto de que a sustentabilidade do turismo em territórios protegidos não depende apenas de atributos ambientais, mas principalmente da capacidade institucional de coordenar políticas, atores e instrumentos de gestão.

Entre os principais achados teóricos, destaca-se a compreensão de que a fragmentação institucional constitui um obstáculo estrutural à efetividade das políticas de turismo sustentável. A sobreposição de competências, a desarticulação entre níveis de governo e a ausência de mecanismos de coordenação intersetorial reduzem a capacidade do Estado de promover estratégias integradas que conciliem conservação ambiental e desenvolvimento local. Nesse cenário, a governança colaborativa emerge como abordagem capaz de mitigar esses efeitos, ao criar arenas de cooperação, ampliar a participação social e favorecer a construção de objetivos compartilhados.

O estudo também evidencia que os pequenos negócios exercem papel estratégico nesse arranjo, funcionando como vetores de desenvolvimento territorial quando inseridos em ambientes institucionais favoráveis. Seu potencial de promover práticas sustentáveis, valorizar recursos locais e distribuir benefícios econômicos depende diretamente da qualidade da coordenação das políticas públicas e da existência de instrumentos de apoio técnico, financeiro e organizacional. Assim, o fortalecimento desses atores não é apenas uma agenda econômica, mas um componente central da governança do turismo em áreas protegidas.

No campo da Administração Pública, o artigo contribui ao aproximar o debate sobre turismo sustentável das discussões clássicas sobre coordenação governamental, capacidade estatal e implementação de políticas públicas. Ao evidenciar como a fragmentação institucional afeta resultados concretos em territórios ambientalmente sensíveis, o estudo amplia a compreensão sobre os desafios da ação pública em contextos intersetoriais e multiníveis. Além disso, ao articular governança colaborativa, participação social e instrumentos de monitoramento, o trabalho oferece um referencial analítico útil para examinar políticas que dependem de alta integração entre diferentes áreas governamentais.

Do ponto de vista das políticas públicas, os resultados reforçam a necessidade de mecanismos permanentes de coordenação entre as agendas de turismo, meio ambiente e desenvolvimento local. Instrumentos como instâncias colegiadas, planejamento integrado e sistemas de monitoramento com indicadores multidimensionais mostram-se essenciais para reduzir a fragmentação e promover maior coerência nas ações do Estado. Essas medidas são particularmente relevantes em APAs, onde a pressão sobre os recursos naturais exige decisões baseadas em evidências e pactuação entre múltiplos atores.

Apesar das contribuições, o estudo apresenta limitações inerentes à sua natureza teórica, especialmente pela ausência de validação empírica direta dos modelos e indicadores discutidos. Nesse sentido, pesquisas futuras podem avançar na aplicação empírica do framework proposto em diferentes APAs, investigando como arranjos institucionais variados influenciam a coordenação de políticas e os resultados do turismo sustentável. Estudos comparativos e análises longitudinais também podem aprofundar a compreensão sobre os efeitos de longo prazo da governança colaborativa e das estratégias de fortalecimento de pequenos negócios.

Por fim, o artigo reforça que o turismo sustentável em áreas protegidas deve ser compreendido como um problema de governança pública. Mais do que uma questão setorial, trata-se de um desafio de coordenação estatal, integração de políticas e construção de capacidades institucionais. Ao destacar a fragmentação como variável central e a governança colaborativa como caminho analítico e normativo, o estudo contribui para os debates contemporâneos



os da Administração Pública sobre como o Estado pode atuar de forma mais integrada, participativa e eficaz diante de problemas complexos e interdependentes.

## Referências

- Abdullah, M., Syed, J., & Koburtay, T. (2024). A structure and agency perspective of sustainable tourism. *Current Issues in Tourism*, 1–18.
- Adeoye-Olatunde, O. A., & Olenik, N. L. (2021). Research and scholarly methods: Semi-structured interviews. *Journal of the American College of Clinical Pharmacy*, 4(10), 1358–1367.
- Amore, A. (2024). Tourism, public policy and governance. In D. Buhalis (Ed.), *The Wiley Blackwell companion to tourism* (pp. 635–651). Wiley-Blackwell.
- Antão-Geraldes, A. M., & Sheppard, V. A. (2020). Promoting sustainable tourism in rural and natural areas through small business innovation: The case of Atenor village (Northeast Portugal). *Journal of Ecotourism*, 19(2), 185–193.
- Ariyani, N., & Fauzi, A. (2022). A policy framework for sustainable tourism development based on participatory approaches: A case study in the Kedung Ombo tourism area, Indonesia. *GeoJournal of Tourism and Geosites*, 40(1), 129–135.
- Bastidas-Manzano, A.-B., Sánchez-Fernández, J., & Casado-Aranda, L.-A. (2021). The past, present, and future of smart tourism destinations: A bibliometric analysis. *Journal of Hospitality & Tourism Research*, 45(3), 529–552.
- Becken, S., & Loehr, J. (2024). Tourism governance and enabling drivers for intensifying climate action. *Journal of Sustainable Tourism*, 32(9), 1743–1761.
- Becken, S., Mahon, R., Rennie, H. G., & Shakeela, A. (2020). Tourism and climate change: Evaluating the extent of policy integration. *Journal of Sustainable Tourism*, 28(10), 1603–1624.
- Bellato, L., Frantzeskaki, N., & Nygaard, C. A. (2023). Regenerative tourism: A conceptual framework leveraging theory and practice. *Tourism Geographies*, 25(4), 1026–1046.
- Bhuiyan, M. A., Darda, M. A., Hossain, M. S., & others. (2023). Does good governance promote sustainable tourism? A systematic review of PESTEL analysis. *SN Business & Economics*, 3(1), Article 33.
- Bianchi, R. V., & De Man, F. (2021). Tourism, inclusive growth and decent work: A political economy critique. In J. Higgins-Desbiolles & A. Carnicelli (Eds.), *Justice and tourism* (pp. 220–238). Routledge.
- Borrie, W. T., Gale, T., & Bosak, K. (2022). Privately protected areas in increasingly turbulent social contexts: Strategic roles, extent, and governance. *Journal of Sustainable Tourism*, 30(11), 2631–2648.
- Brasil. (2018). *Plano nacional de turismo*. Ministério do Turismo.
- Brasil. (2024). *Plano nacional de turismo 2024–2027*. Ministério do Turismo.
- Braun, V., & Clarke, V. (2024). Reporting guidelines for qualitative research: A values-based approach. *Qualitative Research in Psychology*, 1–40.
- Briguglio, L., & Avellino, M. (2021). Overtourism, environmental degradation and governance in small islands with special reference to Malta. In L. Briguglio (Ed.), *Shaping the future of small islands: Roadmap for sustainable development* (pp. 301–322). Springer.
- Buhalis, D., Leung, R., & Lin, M. (2023). Tourism 2030 and the contribution to the sustainable development goals: The tourism review viewpoint. *Tourism Review*, 78(2), 293–313.
- Campos, C., et al. (2024). ‘Small-scale’ tourism versus traditional tourism: Which will be the new key to achieve the desired sustainable tourism? *Science of the Total Environment*, 912, Article 168964.
- Campos-Silva, J. V., Hawes, J. E., Andrade, P. C. M., & Peres, C. A. (2021). Sustainable-use protected areas catalyze enhanced livelihoods in rural Amazonia. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(40), e2105480118.
- Dangi, T. B., & Petrick, J. F. (2021). Enhancing the role of tourism governance to improve collaborative participation, responsiveness, representation and inclusion for sustainable community-based tourism: A case study.



*International Journal of Tourism Cities*, 7(4), 1029–1048.

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (1996). *Handbook of qualitative research*. Sage.

Flick, U. (2022). *The SAGE handbook of qualitative research design*. Sage.

Gasparini, M. L., & Mariotti, A. (2023). Sustainable tourism indicators as policy making tools: Lessons from ETIS implementation at destination level. *Journal of Sustainable Tourism*, 31(7), 1719–1737.

Hall, C. M., & Page, S. J. (2014). *The geography of tourism and recreation: Environment, place and space* (4th ed.). Routledge.

Hall, C. M., Seyfi, S., & Koupai, S. N. (2022). Politics and the sustainable development goals: Tourism agenda 2030 perspective article. *Tourism Review*, 78(2), 314–320.

Honey, M. (2022). Microfinanciamento e colaboração no turismo sustentável. *International Journal of Tourism Research*, 24(2), 158–170.

Jackson, A. Y., & Mazzei, L. A. (2022). *Thinking with theory in qualitative research*. Routledge.

Rastegar, R., & Ruhanen, L. (2023). A safe space for local knowledge sharing in sustainable tourism: An organisational justice perspective. In A. Farmaki & C. Hall (Eds.), *Knowledge management, organisational learning and sustainability in tourism* (pp. 103–119). Routledge.

Saarinen, J., & Rogerson, J. M. (2021). Tourism and change: Issues and challenges in the Global South. In J. Saarinen & J. M. Rogerson (Eds.), *Tourism, change and the Global South* (pp. 3–14). Routledge.

# O ALINHAMENTO ENTRE GOVERNANÇA E GESTÃO NA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DO SENADO FEDERAL

---

*Ilana Trombka<sup>1</sup>*

---

*Danielle Abud Pereira<sup>2</sup>*

---

*Paulo Ricardo dos Santos Meira<sup>3</sup>*

---

1 Doutora em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Diretora-Geral do Senado Federal. <https://orcid.org/0009-0006-7461-3610>.

2 Servidora do Núcleo de Responsabilidade Social e professora do Instituto Legislativo Brasileiro -ILB/Programa Interlegis.<https://orcid.org/0009-0002-1058-038X>.

3 Mestre e Doutor em Marketing pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, servidor do Senado Federal. <https://orcid.org/0000-0002-5051-3272>.



## Introdução

As últimas décadas têm sido marcadas pelo desafio global de empreender ações efetivas em defesa do meio ambiente e pela necessidade premente de reduzir as desigualdades sociais. O enfrentamento das mudanças climáticas, a intenção de aliviar a pressão sobre os recursos naturais e a promoção de práticas sustentáveis e consumo consciente tornaram-se imperativos inadiáveis. Nesse contexto, a atuação das instituições públicas, como agentes indutores de boas práticas, requer a implementação de medidas eficazes, resultados mensuráveis e o aprimoramento contínuo de iniciativas alinhadas à gestão sustentável dos recursos naturais.

A sustentabilidade na esfera da administração pública, respaldada constitucionalmente, transcende o mero estabelecimento de atos normativos internos e genéricos, configurando-se como um princípio-síntese de internalização coletiva de propósitos e valores. Conforme destacado por Freitas (2016, p.43), esse respaldo implica na imediata e direta responsabilidade do Estado e da sociedade na consecução solidária de um desenvolvimento inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente. O propósito subjacente é assegurar, segundo o autor, o pleno exercício do direito ao bem-estar, tanto no presente quanto no futuro.

Além do disposto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, inserido no capítulo dedicado ao Meio Ambiente, há um abrangente conjunto normativo infraconstitucional de caráter cogente, a exemplo da Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre os procedimentos licitatórios e de contratação, da Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), entre outras normas. Essas leis refletem os avanços alcançados no contexto legal relacionado à sustentabilidade ambiental.

O arcabouço que envolve o direcionamento de padrões sustentáveis de consumo também encontra amparo nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em prol do desenvolvimento sustentável, que incentivam medidas em direção à sustentabilidade em sentido amplo. Um exemplo significativo é a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que reúne 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Esta agenda mais ampla visa concretizar ações em favor do meio ambiente e de produções mais sustentáveis, nos âmbitos local e global, entre outros objetivos.

Adicionalmente, existem os Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), os quais emitem recomendações e determinações específicas aos gestores públicos no que diz respeito à sustentabilidade e a elaboração e implantação de Planos de Logística Sustentável (PLS) como instrumentos de gestão. Esses acórdãos estabelecem um entendimento uniforme sobre a necessidade de coordenar e integrar ações para aprimorar e implementar critérios, requisitos e práticas de sustentabilidade ambiental a serem observados por órgãos e entidades da administração pública federal.

Contudo, no que pese a imperatividade de leis e normas que buscam concretizar o princípio constitucional de preservação do meio ambiente para as gerações atuais e futuras, a implantação desse tema na administração pública ocorre de forma lenta e gradual. Conforme observado por Cader e Villac (2022), apesar da obrigatoriedade legal, a efetiva incorporação da sustentabilidade na prática, considerando as rotinas e fluxos organizacionais, contratações e gestão de resíduos, nem sempre é constatada de maneira efetiva nos órgãos públicos.

No âmbito do Senado, a sustentabilidade ambiental está alinhada com os objetivos estratégicos e com a declaração de valores definidos na Carta de Compromissos institucional, estabelecida no Ato da Comissão Diretora nº 5, de 2015. Além disso, são declarados objetivos e resultados-chave organizados no Plano de Logística Sustentável (PLS), atualmente Plano de Sustentabilidade Ambiental (PSAM) e no Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) que em conjunto contribuem para estabelecer um modelo de governança ajustado ao contexto e aos objetivos organizacionais. Esses instrumentos, articulados entre si, estabelecem diretrizes, metas e mecanismos de monitoramento que estruturam um modelo de governança sustentável coerente com o contexto organizacional e convergente com a entrega de valores à sociedade.

A experiência demonstra que a consolidação da sustentabilidade ambiental como política organizacional depende de arcabouço normativo consistente, integração ao planejamento estratégico, definição precisa de responsabilidades, adoção de indicadores de desempenho e implementação de mecanismos efetivos de transparência e



responsabilização. Esses elementos fortalecem a capacidade administrativa e contribuem para a continuidade das ações para além dos ciclos de gestão. Em contextos latino-americanos, marcados por demandas socioambientais crescentes e complexas, a configuração adotada pelo Senado apresenta-se como um referencial estruturado de governança capaz de aprimorar a convergência entre estratégia institucional e sustentabilidade.

Ademais, ao alinhar-se a marcos normativos nacionais e a referenciais internacionais — como a Agenda 2030, as diretrizes da OCDE e padrões de responsabilidade social —, o modelo adquire consistência metodológica, potencial de adaptação a distintas realidades administrativas e capacidade de produzir evidências mensuráveis de impacto. Com isso, transcende a condição de iniciativa setorial e passa a configurar um arranjo de governança sustentável aplicável ao setor público, com potencial de inspirar outros entes federativos e experiências internacionais.

Dessa forma, o presente trabalho tem por objetivo apresentar o processo de institucionalização da política de sustentabilidade ambiental do Senado Federal, a partir da função direcionadora da governança e da função realizadora da gestão, considerando os resultados alcançados e o monitoramento contínuo da evolução dos indicadores, bem como a implementação de ações que visam aprimorar a eficiência do gasto público, a utilização dos recursos naturais e a diminuição dos impactos ambientais adversos.

Trata-se de pesquisa qualitativa, desenvolvida por meio de estudo de caso, a partir de relato institucional. A estratégia metodológica fundamenta-se na análise documental e no exame de dados institucionais, abrangendo atos normativos internos, planos institucionais - como o Plano de Logística Sustentável (PLS), atualmente denominado Plano de Sustentabilidade Ambiental (PSAM), e o Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), relatórios de gestão, documentos estratégicos, registros administrativos e indicadores divulgados no Portal da Transparência. Também foram considerados dados secundários oriundos de avaliações externas, a exemplo do Índice ESG (iESGo 2024) do Tribunal de Contas da União. As informações foram organizadas segundo eixos analíticos previamente definidos, formalização normativa, integração ao planejamento estratégico, monitoramento e resultados, o que permitiu examinar, de maneira estruturada, a consolidação da sustentabilidade ambiental no âmbito organizacional.

## 2 Referencial teórico

### 2.1 Governança Pública

De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a governança pública consiste em regras, procedimentos, práticas e interações formais e informais do Estado, e entre o Estado, instituições não estatais e cidadãos, que moldam o exercício da autoridade pública e a tomada de decisões no interesse público (OCDE, 2020, p.15).

Conforme delineado na definição descrita pela OCDE, a boa governança pública é a combinação dos seguintes elementos interconectados: os valores, os facilitadores e os instrumentos e ferramentas. Essas dimensões refletem os princípios de comportamento que guiam a governança pública na promoção do interesse público; uma rede integrada de práticas que sustentam a concepção e execução de reformas; e um conjunto de políticas públicas e práticas de gestão para assegurar uma governança eficiente.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) descreve a governança como um sistema composto por princípios, regras, estruturas e processos, pelos quais as organizações são dirigidas e monitoradas, visando à geração de valor sustentável. Esse sistema orienta a atuação dos agentes de governança e demais indivíduos na organização, buscando equilibrar os interesses de todas as partes e contribuindo de maneira positiva para a sociedade e o meio ambiente (IBGC, 2023, p.16).

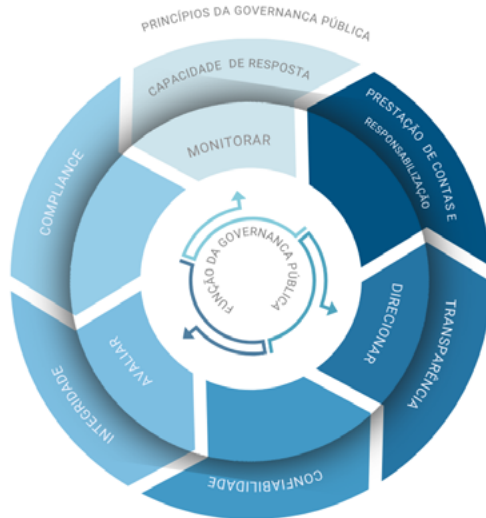
Segundo o Decreto nº 9.203, de 2017 que define a política de governança na administração pública são princípios da governança pública, a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade e a transparência.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), no contexto organizacional, a governança pode ser compreendida como a aplicação de práticas de liderança, estratégia e de controle, possibilitando que os dirigentes da organização



pública e as partes interessadas avaliem sua situação e demandas, orientem suas ações e monitorem seu funcionamento, com o intuito de ampliar as chances de fornecer resultados positivos aos cidadãos (TCU, 2020, p.15). A figura 1 ilustra os aspectos dos princípios e função da governança pública.

**Figura 1:** Princípios e função da governança pública



**Fonte:** elaborado pelos autores.

Nesse sentido, cabe destacar que a governança desempenha papel essencial no modelo de gestão. Esse alinhamento envolve a adoção de boas práticas de governança e a incorporação da responsabilidade social como um princípio estruturante. Dessa forma, a integração entre governança e gestão deve se refletir nas práticas institucionais, garantindo a promoção do interesse coletivo, o fortalecimento do bem comum, a preservação ambiental e a busca pela eficiência econômica de maneira equilibrada e sustentável.

De acordo com o Modelo de Governança e Gestão Pública, apresentado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos em 2023, é no âmbito da gestão que se pretende alcançar os melhores resultados por meio da utilização eficiente dos recursos públicos. A interação entre as dimensões de governança e gestão é representada pela perspectiva do TCU, conforme ilustrado na figura 2.

**Figura 2:** Relação entre governança e gestão.



**Fonte:** criado pelos autores a partir das referências do TCU.



Sob a perspectiva da sustentabilidade na relação entre governança e gestão, a formulação de políticas direciona as decisões organizacionais e impulsiona transformações nas práticas e processos organizacionais. Esse movimento impacta diretamente a cultura organizacional, sendo fundamental para o alinhamento entre objetivos estratégicos e ações operacionais.

## 2.2 Responsabilidade Social

A responsabilidade social é um conceito dinâmico, frequentemente utilizado como sinônimo de responsabilidade socioambiental, sustentabilidade e responsabilidade social corporativa. Com a publicação da norma ISO 26000, convencionou-se a adoção do termo sem complementos, aplicado às organizações e às responsabilidades que estas possuem para atender às expectativas da sociedade.

Segundo a ISO 26000/2010 e a ABNT NBR 16001/2020, a responsabilidade social é definida como a obrigação de uma organização pelos impactos de suas decisões e atividades na sociedade e no meio ambiente, devendo ser exercida por meio de um comportamento ético e transparente que contribua para o desenvolvimento sustentável, considere as expectativas das partes interessadas, esteja em conformidade com a legislação aplicável, alinhe-se às normas internacionais de comportamento e esteja integrada em toda a organização, refletindo-se em suas relações.

Paz e Odélius (2021) ressaltam que a responsabilidade social é uma competência essencial para a gestão pública, especialmente em áreas como sustentabilidade nas contratações públicas (Leal & Boff, 2020), responsabilidade social nos contratos administrativos (Baldutti & Tabak, 2022) e gestão de pessoas no setor público (Bergue, 2020). Busatto (2004) complementa essa visão ao afirmar que a responsabilidade social, ao envolver diversos setores da sociedade, contribui para o fortalecimento de uma democracia mais sólida e genuína.

No campo normativo, a Lei nº 14.133/2021 se destaca por incorporar critérios de sustentabilidade e responsabilidade social às contratações públicas. A legislação determina que a aquisição de bens e serviços pela administração considere os impactos sociais, ambientais e econômicos, além da aplicação de critérios ESG (ambientais, sociais e de governança). Um dos dispositivos mais relevantes prevê que empresas contratadas pelo poder público devem reservar um percentual mínimo de vagas para mulheres vítimas de violência doméstica<sup>48</sup>.

Além dessa legislação, há outros instrumentos normativos que reforçam a responsabilidade social na administração pública. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) estabelece diretrizes para a gestão sustentável de resíduos, enquanto o Decreto nº 9.203/2017 institui a Política de Governança Pública, orientando os órgãos públicos a adotarem práticas voltadas para a ética, a transparência e a responsabilidade socioambiental.

Entretanto, Pimenta et al. (2023, p. 98) alertam que a transição de um modelo de gestão focado apenas em questões econômicas para uma abordagem que também contemple aspectos sociais e ambientais exige mudanças estratégicas profundas. Muitas organizações, no entanto, ainda negligenciam os princípios da sustentabilidade na formulação e execução de projetos, o que compromete os resultados esperados.

## 2.3 Sustentabilidade no contexto da administração pública

Ao longo dos anos, a questão da sustentabilidade tem ocupado espaço significativo no contexto da administração pública. No âmbito internacional, a publicação, em 1987, do Relatório “Nosso Futuro Comum” pela Organização das Nações Unidas (ONU) exerceu influência ao direcionar atenção global para a interdependência crítica entre o crescimento econômico e a preservação dos recursos naturais.

48 O Senado Federal foi pioneiro nessa ação de destinar percentual de vagas de contratos de terceirização para mulheres vítimas de violência doméstica. Após a divulgação dessa ação pioneira em congressos e palestras em vários locais do Brasil, diversas instituições passaram a adotá-la, antes mesmo da Lei nº 14.133/2021.



Em uma breve linha temporal, a Constituição Federal do Brasil, em seu art.170, inciso VI, estabelece a defesa do meio ambiente como um dos princípios gerais da atividade econômica. Adicionalmente, o art. 225, *caput*, destaca a necessidade de um ambiente ecologicamente equilibrado. Esses dispositivos legais refletem o comprometimento normativo em integrar considerações ambientais, na condução das atividades econômicas do país, tendo como base a sustentabilidade.

No contexto da aplicação do tema na esfera da administração pública, esse compromisso se manifesta continuamente, como evidenciado na legislação mais recente relacionada a licitações e contratos, Lei nº14.133/2022, que estabelece a sustentabilidade como um princípio nas compras públicas. Adicionalmente, destacam-se iniciativas de longa data, a exemplo da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)<sup>49</sup>, promovida pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), a qual orienta adoção de práticas sustentáveis nos órgãos da administração pública.

Conforme observado por Cader e Villac (2022, p.55), a adesão voluntária à A3P, aliada à flexibilidade na elaboração do plano de trabalho, configura-se como um elemento atrativo para os órgãos públicos no contexto da governança socioambiental. Entretanto, a ausência de uma inserção mais formalizada das iniciativas na estrutura organizacional desses órgãos públicos, acarreta dificuldades internas na implementação de ações sustentáveis mais perenes.

Outra iniciativa de relevância para a incorporação de práticas sustentáveis nos entes públicos é o Plano de Logística Sustentável (PLS), originado no Ministério do Planejamento, em 2012, e mantido pelo atual Ministério da Fazenda. Este plano abarca uma variedade de aspectos que orientam a atuação dos entes públicos, incentivando a implementação de iniciativas organizadas em eixos temáticos, tais como água, energia e resíduos sólidos, entre outros. Essas ações são delineadas com metas específicas, indicadores de desempenho e um sistema de monitoramento ao longo do tempo.

O Plano de Logística Sustentável (PLS) é reconhecido como um instrumento de governança, conforme estabelecido na Portaria da Secretaria de Gestão e Inovação SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021. Com uma metodologia própria de elaboração, o PLS desempenha um papel fundamental na orientação da formulação dos planos anuais de contratações, dos estudos técnicos preliminares, bem como dos anteprojetos, projetos básicos e termos de referência relacionados às contratações realizadas pela Administração Pública Federal.

Considerando as especificidades de cada Poder, diversos normativos foram publicados ao longo dos anos com o objetivo de orientar a elaboração do Plano de Logística Sustentável (PLS), alinhados ao planejamento estratégico e à Agenda 2030 da ONU. O Quadro 1, a seguir destaca os principais marcos regulatórios sobre sustentabilidade na Administração Pública Federal (APF), com ênfase nas normas que tratam do PLS.

**Quadro 1:** Principais marcos normativos relacionados ao PLS.

Ano	Marcos Normativos
2010	<ul style="list-style-type: none"><li>• Lei nº 12.349/2010. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, incluindo princípios para compras sustentáveis. Tornou-se instrumento para promoção do desenvolvimento nacional sustentável.</li></ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"><li>• Acórdão nº 1752/2011. Avaliação das ações adotadas pela administração pública federal acerca do uso racional e sustentável de recursos naturais. Pertinência, atualidade e relevância do tema. Determinações. Recomendações.</li></ul>

49 Agenda Ambiental na Administração Pública A3P: Programa de adesão voluntária que visa estimular a adoção de critérios socioambientais na gestão dos órgãos públicos, iniciativa idealizada pelo Ministério do Meio Ambiente, em 1999.



2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto nº 7.746/2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e estabelece critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento sustentável nas contratações públicas.</li> <li>• Instrução Normativa nº 10/2012. Define as regras para a elaboração do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) no âmbito da Administração Pública Federal.</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acórdão TCU nº 2.622/2015. Avalia a existência de diretrizes referentes à sustentabilidade nas contratações e à elaboração do PLS.</li> <li>• Acórdão TCU nº 2.328/2015. Verifica se as organizações auditadas definiram diretrizes de sustentabilidade nas contratações e se elaboraram o PLS.</li> <li>• Acórdão TCU nº 2.113/2015. Avalia a presença de diretrizes de sustentabilidade nas contratações e a elaboração do PLS em estados, Distrito Federal e municípios.</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acórdão TCU nº 1.056/2017. Determina que os Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) ou instrumentos equivalentes estejam previstos no planejamento estratégico de cada órgão e entidade da Administração Pública Federal.</li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto de Lei nº 10.453/2018. Propõe diretrizes para a elaboração e implementação do PLS em âmbito nacional, abrangendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios (em tramitação no Congresso Nacional)<sup>50</sup>.</li> </ul>
2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acórdão TCU nº 600/2019. Planos de Logística Sustentável (PLS) devem estar previstos no planejamento estratégico de cada órgão e entidade da Administração Pública Federal.</li> </ul>
2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portaria SEGES/ME nº 8.678/ 2021. Estabelece o PLS como instrumento de governança para orientar a gestão estratégica das contratações e da logística no Poder Executivo Federal.</li> <li>• Resolução CNJ nº 400/2021. Institui a Política de Sustentabilidade no Poder Judiciário e determina a obrigatoriedade do PLS para os órgãos judiciais. Acórdão nº 3.254/2021.</li> </ul>
2023	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução CNJ nº 594/2023. Cria o Programa Justiça Carbono Zero, ampliando o uso do PLS para ações de redução de emissões de gases de efeito estufa no Judiciário.</li> </ul>
2024	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolução 550/2024. Altera a Resolução CNJ 400/2021 que dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário.</li> </ul>
2025	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto nº 12.771/2025. Institui a Estratégia Nacional de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável e altera o Decreto nº 11.890, de 22 de janeiro de 2024, para dispor sobre a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável.</li> </ul>

**Fonte:** organizado pelos autores



Nesse sentido, a consolidação do PLS como um instrumento de governança na administração pública reflete o avanço das políticas de sustentabilidade no Brasil. Essa trajetória evidencia a crescente institucionalização das práticas de sustentabilidade ambiental, integradas ao planejamento estratégico e à gestão de contratos e aquisições.

Contudo, a efetividade dessas iniciativas ainda depende da incorporação sistemática da sustentabilidade nas estruturas organizacionais, do uso de métricas e monitoramento dessas ações. Nesse contexto, a governança torna-se um eixo central para garantir que os compromissos assumidos transcendam o papel normativo e resultem em impactos concretos e materiais na gestão pública.

Como forma de incluir valores de sustentabilidade no processo de tomada de decisão e estabelecer parâmetros voltados à eficiência da gestão, de modo a gerar economia, eficiência com menor impacto ambiental e integrar a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre os meios natural, social, econômico e cultural, o Senado Federal instituiu a política de responsabilidade socioambiental, por meio da Ato da Comissão Diretora nº4, de 2013.

Antes mesmo da publicação do referido Ato, o Senado já apresentava protagonismo nas iniciativas relevantes no campo da responsabilidade social, especialmente no que se refere à acessibilidade. Desde 1988, a instituição disponibiliza publicações em Braille, garantindo maior inclusão e democratização da informação. O SEIB, vinculado à Secretaria de Editorações e Publicações (SEGRAF), desempenha um papel fundamental nesse processo, alinhando-se às diretrizes da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência e da Política Nacional do Livro. Além disso, a equipe responsável pela formatação, impressão e revisão dos materiais em Braille é majoritariamente composta por servidores com deficiência visual, reforçando o compromisso da Casa com a acessibilidade e a inclusão social.

No contexto da sustentabilidade ambiental, destaca-se o protagonismo da Comissão Especial Programa Senado Verde, em 2007, destinada a assessorar a implementação da gestão ambiental na Casa. Esta iniciativa precursora desempenhou um papel fundamental na sensibilização e mobilização dos setores do Senado em relação à coleta seletiva e campanhas educativas.

Com a publicação do Ato nº4/2013, as iniciativas de responsabilidade socioambiental passaram a ser submetidas ao Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica, sujeitas a revisão e atualização periódicas. Em 2014, com a publicação do Ato da Comissão Diretora nº 8/2014, o Núcleo de Coordenação de Ações Socioambientais (atualmente Núcleo de Coordenação de Responsabilidade Social) foi incumbido da implementação e disseminação das práticas de sustentabilidade, além do monitoramento e elaboração de relatórios sobre as ações de sustentabilidade implementadas. Mais recentemente, o Regulamento Orgânico Administrativo do Senado, através do Ato da Comissão Diretora nº14, de 2022, atribuiu à Diretoria-Executiva de Gestão (DIREG) a coordenação da política de responsabilidade social e ambiental.

Dentro dos parâmetros estabelecidos para promover a sustentabilidade no Senado, os componentes táticos da organização desempenham um papel crucial. Eles delinham a direção estratégica e garantem que as ações estejam alinhadas com os objetivos institucionais. Tanto na definição da Visão quanto da Carta de Compromissos assumidos pelo Senado, a sustentabilidade é explicitamente reconhecida como valor organizacional.

Com ênfase no âmbito da gestão, destacam-se os resultados dos Planos de Logística Sustentável, Acessibilidade e Equidade de Gênero e Raça organizados por servidores da Casa que compõe as respectivas Comissões ou Comitês, nomeados pela Diretoria da Casa com atribuição de definir ações, metas, responsáveis, prazos e forma de monitoramento de iniciativas vinculadas a cada tema.

Evolutivamente, a metodologia aplicada aos planos foi redesenhada e incorporada com o estabelecimento de objetivos gerais e resultados-chave específicos – um *framework* estratégico que possibilita alinhar as diretrizes da organização e monitorar o progresso dos planos de maneira eficaz.

Os resultados obtidos com a experiência do Senado na implementação da política de sustentabilidade, alinhando-se à orientação da alta administração e aos padrões de gestão, refletem a integração do tema em todas as unidades responsáveis e envolvidas na Casa.



A implementação dos planos de responsabilidade socioambiental desenvolvidos de forma colaborativa e com metodologia unificada para monitoramento, apresenta características específicas em suas iniciativas. Os planos estruturam-se a partir de uma matriz de referência que organiza os principais eixos temáticos — como água, energia, compras públicas sustentáveis, gestão de resíduos sólidos, entre outros — e explicita, para cada eixo, as ações previstas, metas quantitativas e qualitativas, indicadores de desempenho, unidades responsáveis pela execução e acompanhamento, bem como séries históricas de consumo ou de desempenho, quando aplicável. Esse instrumento sistematiza informações estratégicas e operacionais, permitindo a comparação temporal dos dados, a identificação de tendências e a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas. As informações são registradas em sistemas de monitoramento próprios, consolidadas periodicamente e divulgadas em relatórios institucionais. Esses planos, disponíveis no Portal da Transparência, são acompanhados por colegiados de servidores, que elaboram relatórios de gestão detalhando os resultados alcançados.

Os dados que evidenciam o cumprimento das metas e a adesão do Senado às práticas de sustentabilidade ambiental, governança e responsabilidade social podem ser analisados a partir do levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por meio do iESGo 2024 – Índice ESG (Environmental, Social and Governance). Esse índice avaliou o grau de comprometimento das organizações públicas federais e demais entes jurisdicionados ao TCU com as práticas ESG. O índice integrado de sustentabilidade ambiental e social alcançou 95,5%, enquanto o índice de governança e gestão da sustentabilidade ambiental registrou 92,4%, e o índice de governança e gestão da sustentabilidade social atingiu 98%. Diante desse cenário, no qual a responsabilidade social contribui com a transversalidade pelo modo de agir com base nos valores de sustentabilidade, equidade e integridade, a seção seguinte apresenta o relato de experiência do Senado Federal, evidenciando a viabilidade de uma política de sustentabilidade organizacional estruturada a partir dos princípios de governança. O estudo de caso demonstra como a instituição implementou procedimentos para alinhar suas ações às melhores práticas sustentáveis, promovendo resultados positivos no contexto do Poder Legislativo Federal.

Com o propósito de conferir maior clareza à trajetória institucional examinada e reforçar a dimensão analítica do estudo de caso, apresenta-se um quadro-síntese dos principais marcos normativos e organizacionais da política de responsabilidade socioambiental do Senado Federal, estruturado de forma cronológica.

### Marcos da Responsabilidade Social e Socioambiental do Senado Federal

- **1998.** Criação do **Serviço de Impressão em Braille do Senado Federal**, marco inicial das ações estruturadas de acessibilidade e inclusão.
- **2007.** Instituição do **Programa Senado Verde**, voltado à gestão ambiental e ao uso racional de recursos naturais.
- **2008.** Criação do **Programa Permanente de Acessibilidade e de Valorização da Pessoa com Deficiência**, ampliando a agenda institucional de inclusão.
- **2013.** Instituição formal da **Política de Responsabilidade Socioambiental do Senado**, consolidando diretrizes normativas para a atuação socioambiental.
- **2014.** Criação do **Núcleo de Responsabilidade Socioambiental**, responsável pela coordenação e monitoramento das ações de sustentabilidade.
- **2015.** Elaboração e publicação da **Carta de Compromissos (Objetivos Estratégicos)**, incorporando a sustentabilidade ao planejamento estratégico institucional. Publicação do 1º Plano de Sustentabilidade do Senado, com definição de metas, indicadores e mecanismos de acompanhamento e publicação do 1º Plano de Gestão de Logística Sustentável.
- **2016.** Publicação do 1º Plano de Acessibilidade
- **2017** Publicação do 1º **Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos do Senado.**
- **2018** Criação da **Rede Nacional de Sustentabilidade no Legislativo e Rede Nacional de Acessibilidade**



- **2019** Publicação do **1º Plano de Equidade de Gênero e Raça**
- **2021** Experiência na colaboração remota na Rede do Senado Federal
- **2022** Criação da Rede de Equidade de Gênero e Raça no âmbito federal
- **2023** Implantação do painel digital da Responsabilidade Social
- **2024 10 anos do Núcleo de Responsabilidade Social no Senado e 200 anos do Senado**
- **1º Lugar Prêmio ABRIG Marco Maciel em ações**, programas e projetos ESG, para promoção da melhoria das condições socioambientais do planeta, dos colaboradores e stakeholders, com implementação de processos de governança adequados;
- **1º Lugar na categoria Construções Sustentáveis, do 10º Prêmio A3P de Melhores Práticas de Sustentabilidade promovido pelo Ministério do Meio Ambiente;**
- **2025 1º Lugar na 5ª Edição do Prêmio Conexão Inova**, com a formação de gestores públicos no Brasil a partir da experiência de sustentabilidade e governança do Senado;
- **1º Lugar na 7ª Edição do Prêmio Espírito Público**, categoria Meio Ambiente e Emergência Climática.

### 2.3.1 Ações de sustentabilidade ambiental

A sustentabilidade ambiental tem sido um dos pilares das iniciativas institucionais do Senado Federal. O presente relato apresenta as principais ações implementadas para a gestão ambiental, incluindo o Viveiro do Senado, a educação ambiental, a gestão de resíduos e a promoção de práticas sustentáveis no cotidiano da instituição realizadas no âmbito da gestão em atendimento as diretrizes da Casa por meio da política de responsabilidade socioambiental e implementadas por um conjunto de ações descritas no PLS e PGRS, publicados no portal da transparência e monitorados mensalmente, com relatórios publicados no portal da transparência.

#### Viveiro do Senado e a Infraestrutura Sustentável

O Viveiro do Senado é parte do compromisso assumido pelo Senado na promoção da responsabilidade social. O local inaugurado em 2008 foi criado para suprir a demanda interna de mudas utilizadas no paisagismo da instituição. Posteriormente, o espaço foi consolidado como uma unidade demonstrativa de práticas de inclusão social e de responsabilidade ambiental. Em 2024, recebeu a certificação de Sala Verde pelo Ministério do Meio Ambiente e foi vencedor do Prêmio A3P na categoria construções sustentáveis.

A estrutura do viveiro incorpora princípios que propõem menor desperdício de materiais e conservação dos recursos naturais. A edificação do local foi concebida para que o sistema construtivo gerasse o menor impacto ambiental possível no local. Foram utilizados na construção materiais ecológicos, como tijolos de superadobe produzidos no próprio local e aproveitamento de vidros, a edificação conta com um sistema de reuso de água, energia fotovoltaica, ventilação e iluminação naturais, além dos parâmetros de acessibilidade estabelecidos por Lei. Esse espaço é utilizado para a promoção da educação ambiental de servidores, colaboradores e visitantes.

Nesse sentido, a edificação do viveiro com materiais sustentáveis e técnicas inovadoras, como o superadobe e o reuso de água, revela um modelo de gestão que alinha planejamento estratégico e inovação. Isso demonstra que a sustentabilidade não é apenas um conceito isolado, mas uma diretriz transversal que impacta diversas áreas da instituição.

O Viveiro também abriga uma agrofloresta, resultado do processo de recuperação da área anteriormente degradada. O espaço de 8 mil metros quadrados conta com trilhas acessíveis e identificação botânica de espécies por meio da plataforma “Flora do Senado”. Essa ferramenta disponibiliza informações em diferentes formatos acessíveis, incluindo legendas, áudio e língua brasileira de sinais, promovendo uma experiência educativa inclusiva sobre jardinagem, manejo sustentável e biodiversidade. O local também serve como cenário para gravações do Programa EcoSenado, que dissemina informações sobre sustentabilidade e boas práticas ambientais.



## Gestão de Resíduos e Eficiência Energética

O Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos do Senado Federal, lançado em 2023 adota uma abordagem sistemática para a gestão dos resíduos gerados na instituição, abrangendo coleta seletiva monitorada, triagem, destinação adequada, reciclagem e compostagem orgânica. Anteriormente, o tema era tratado no âmbito do Plano de Gestão de Resíduos Sólidos e no Plano de Logística Sustentável.

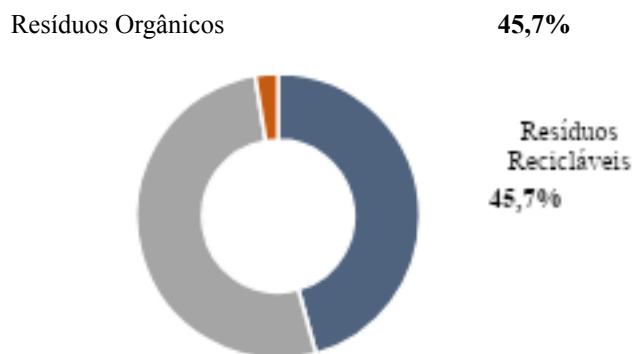
A coleta seletiva no Senado é estruturada em três categorias principais de coletores: resíduos orgânicos, indiferenciados e recicláveis. Todo o material coletado é encaminhado para a central de triagem interna, onde passa por um processo de segregação baseado na identificação dos resíduos por meio de sacos plásticos translúcidos, o que facilita a distinção dos diferentes tipos de descarte.

Na central de triagem, os resíduos indiferenciados são pesados e encaminhados ao aterro sanitário, enquanto os recicláveis são direcionados para uma cooperativa parceira, promovendo a valorização desses materiais e incentivando a economia circular. O material eletroeletrônico é destinado a ONG Programando o Futuro que viabiliza por meio da reciclagem, a inclusão digital de adolescentes e jovens. Em 2024, foram destinados cerca de 208kg de matérias entre pilhas, baterias e eletroeletrônico em geral.

Os resíduos orgânicos são destinados ao Viveiro do Senado, onde passam pelo processo natural de compostagem, contribuindo para a redução da carga de resíduos descartados e fomentando práticas sustentáveis dentro da instituição. O processo da compostagem teve início de forma experimental em 2012, com a construção de duas composteiras, motivo que abriu a perspectiva de integração ao atual modelo de gerenciamento de resíduos, além do aprimoramento da técnica aplicada à compostagem dos resíduos.

O processo de compostagem utiliza composteiras termofílicas, que operam a 70°C por 45 dias, promovendo a degradação do material pelo calor e pela ação de bactérias. O volume dos resíduos orgânicos compostados cresceu, em 2024, 127% em comparação ao ano anterior. Em 2023, foram tratados 5.098kg, em 2024 esse dado passou para 11.586kg. Esse salto é resultado do processo de monitoramento e aprimoramento do processo de coleta da origem ao descarte final. Além a produção de fertilizante orgânico para uso na jardinagem economiza recurso público e reduz a deposição de lixo no aterro sanitário. O gráfico abaixo ilustra a produção de resíduos no ano de 2024.

**Figura 3:** Resíduos Orgânicos, Reciclados e Não reciclados produzidos pelo Senado em 2024.



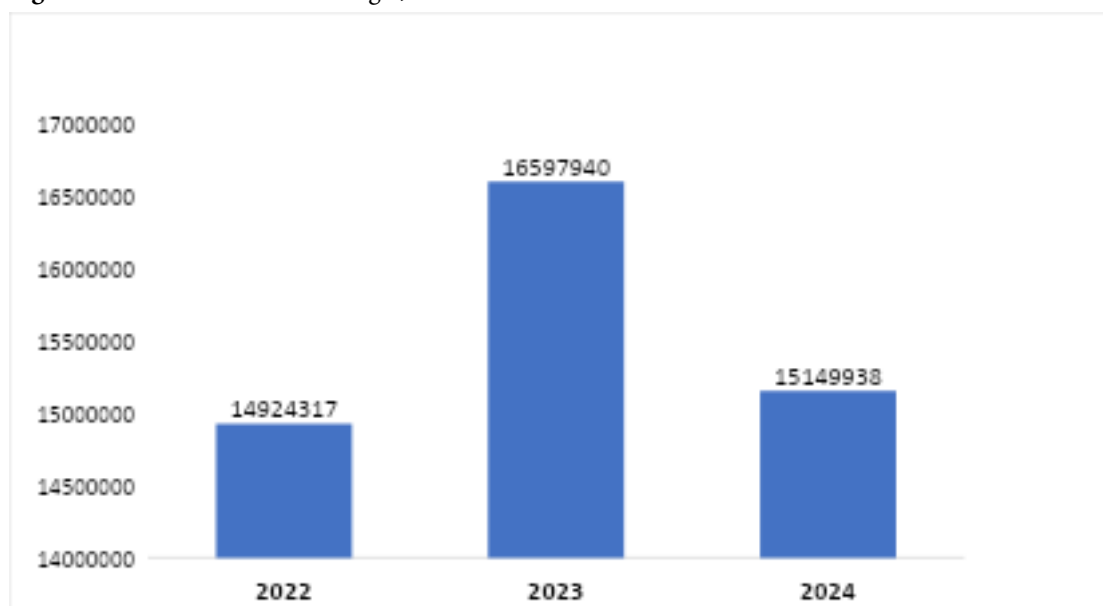
**Fonte:** elaborado pelos autores.

No contexto da eficiência energética, o Senado adotou medidas para otimizar o consumo de eletricidade, incluindo a substituição de lâmpadas fluorescentes por modelos mais eficientes e a instalação de uma usina solar fotovoltaica com potência instalada de 180 kW. Esse sistema gera, em média, 23.047,97 kWh por mês, proporcionando uma economia mensal de aproximadamente R\$ 16.825,00 e uma redução anual de custos superior a R\$ 200 mil, conforme relatório anual publicado pelo Senado (2024).



Além dos benefícios econômicos, a iniciativa contribui significativamente para a mitigação dos impactos ambientais, reduzindo a dependência de fontes energéticas baseadas em combustíveis fósseis e minimizando a pegada de carbono da instituição. A usina solar fotovoltaica do Senado evita, aproximadamente, a emissão de 10,65 toneladas de CO<sub>2</sub> por ano. Essa redução contribui para a diminuição da pegada de carbono da instituição, alinhando-se às metas de sustentabilidade e mitigação das mudanças climáticas. É importante notar que o fator de emissão<sup>51</sup> da matriz elétrica brasileira pode variar anualmente, influenciado por diversos fatores, como a participação de fontes renováveis e o acionamento de usinas termelétricas. Nos últimos anos o consumo de energia do Senado pode ser observado segundo consumo abaixo.

**Figura 4:** Consumo anual de energia, em kWh



**Fonte:** elaborado pelos autores.

O compromisso com a sustentabilidade também se reflete no incentivo à alimentação saudável e à valorização da agricultura familiar. A Feira Orgânica semanal oferece produtos cultivados de forma sustentável para servidores e seus familiares, incentivando a adoção de hábitos alimentares mais saudáveis. As ações de sustentabilidade do Senado vão além dos limites da instituição, contribuindo para a disseminação de boas práticas ambientais por meio da participação em redes e iniciativas de responsabilidade socioambiental.

Como evidência desse protagonismo, o Senado Federal foi novamente reconhecido, em 2025, com o Selo Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), concedido pelo governo federal, alcançando a certificação pelo sexto ano consecutivo. O reconhecimento ocorre em um contexto internacional marcado pela intensificação do debate sobre mudanças climáticas e pela centralidade da agenda ambiental, especialmente diante das discussões promovidas no âmbito da COP30.

O Selo A3P tem por finalidade estimular a incorporação de práticas sustentáveis na administração pública, sinalizando, segundo o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), o compromisso dos órgãos participan-

<sup>51</sup> De acordo com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), o fator médio anual de emissão de CO<sub>2</sub> na geração de energia elétrica no Brasil em 2023 foi de 0,0385 toneladas de CO<sub>2</sub> por megawatt-hora (tCO<sub>2</sub>/MWh), ou seja, 38,5 kg de CO<sub>2</sub> por MWh gerado.



tes com a eficiência da gestão pública associada à preservação ambiental. Além dessa certificação, o Senado obteve o primeiro lugar em práticas ESG no Prêmio Marco Maciel (2024) e nos prêmios Conexão INOVA e Espírito Público (2025), reforçando o reconhecimento externo da consistência e da maturidade de sua política de sustentabilidade.

Entretanto, a obtenção de certificações e distinções públicas também impõe responsabilidades adicionais e eleva o grau de exigência quanto à manutenção dos padrões alcançados. Em 2025, a continuidade do reconhecimento demanda qualificação das equipes, capacitação em liderança e inovação, sistemas de monitoramento, atualização normativa, além de iniciativas coordenadas que proporcionam engajamento e superação de resistência à mudança de cultura organizacional.

Nesse sentido, a trajetória evidencia que a consolidação da sustentabilidade como prática organizacional envolve não apenas avanços pontuais ou ao cumprimento formal de metas, mas também envolve o enfrentamento de desafios estruturais, o fortalecimento da transparência e de mecanismos de accountability, bem como a promoção de ações contínuas de educação ambiental voltadas à transformação de comportamentos e à internalização de valores socioambientais na rotina administrativa da Casa.

**Figura 5:** Sexto selo A3P



**Fonte:** Intranet do Senado Federal

### Considerações finais

A partir da experiência do Senado na implementação da Política de Sustentabilidade, destacam-se aspectos que podem ser adaptados à realidade e às características das organizações do poder público, especialmente do Poder Legislativo.

Entre os elementos potencialmente transferíveis destacam-se: (i) a incorporação da sustentabilidade como diretriz estratégica formalmente vinculada à alta administração; (ii) a elaboração de planos estruturados com definição de metas, indicadores e responsabilidades; (iii) a publicidade dos instrumentos de planejamento e dos resultados alcançados; e (iv) a adoção de práticas administrativas de baixo custo incremental, como licitações sustentáveis e



modelos de gerenciamento de resíduos sólidos baseados em racionalização de fluxos e reaproveitamento de materiais. Tais componentes não dependem exclusivamente de elevada disponibilidade orçamentária, mas sobretudo de capacidade organizacional, coordenação intersetorial e compromisso institucional.

A experiência evidencia, ainda, que a consolidação desses instrumentos não se desenvolve de maneira linear ou isenta de obstáculos. Entre os desafios iniciais destacaram-se a estruturação de uma metodologia sistemática para elaboração dos planos, a definição de periodicidade para divulgação de relatórios, a organização e transparência dos dados, bem como a implementação de mecanismos consistentes de monitoramento e controle. Soma-se a isso a necessidade de administrar expectativas por resultados imediatos e enfrentar resistências internas decorrentes da revisão de rotinas administrativas consolidadas.

Nesse contexto, a sustentação política conferida pela alta administração, associada ao comprometimento das lideranças intermediárias e das equipes técnicas, revelou-se elemento estruturante para a consolidação da política de sustentabilidade. Esse alinhamento institucional ampliou a legitimidade interna da agenda socioambiental, fortaleceu a coordenação entre áreas e possibilitou a internalização progressiva de práticas orientadas por metas, indicadores e mecanismos de monitoramento.

O estudo demonstra, assim, que a efetividade de políticas socioambientais no setor público depende menos de iniciativas isoladas e mais da convergência entre direção estratégica, capacidade administrativa e cultura institucional. Ao evidenciar essa articulação, o estudo oferece subsídios para o debate sobre fortalecimento da governança pública na América Latina, indicando que a consolidação de agendas sustentáveis requer liderança, institucionalização normativa, transparência, participação e colaboração dos agentes públicos na construção de iniciativas e compromisso contínuo com a geração de valor público intergeracional.

## Referências

- Baldutti, E., & Tabak, B. M. (2022). Violência doméstica: Um desafio para os formuladores de políticas públicas. In I. Trombka, M. T. Nunes, & P. R. S. Meira (Orgs.), *Equidade de gênero no Senado Federal: Um relato da mudança de cultura organizacional por meio da ação gerencial* (1ª ed.). Senado Federal.
- Bergue, S. T. (2020). *Gestão estratégica de pessoas no setor público* (2ª ed.). Fórum.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal.
- Brasil. (2010a). Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Diário Oficial da União*.
- Brasil. (2010b). Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Diário Oficial da União*.
- Brasil. (2012a). Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e estabelece critérios para a promoção do desenvolvimento sustentável nas contratações públicas. *Diário Oficial da União*.
- Brasil. (2012b). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012. Define regras para a elaboração do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS). *Diário Oficial da União*.
- Brasil. (2021). Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
- Busatto, C. (2004). Responsabilidade social no setor público: Um caminho para a democracia. *Global Manager*, 4(6).
- Cader, R., & Villac, T. (2022). *Governança e sustentabilidade: Um elo necessário*. Fórum.
- Conselho Nacional de Justiça. (2021). Resolução nº 400, de 16 de junho de 2021. Institui a Política de Sustentabilidade no Poder Judiciário. *Diário Oficial da União*.
- Conselho Nacional de Justiça. (2024). Resolução nº 550, de 2024. Altera a Resolução CNJ nº 400/2021. *Diário Oficial da União*.
- Diretoria-Geral do Senado Federal. (2014). Ato nº 24, de 2014. Estabelece diretrizes para o Plano de Gestão de Logística Sustentável do Senado Federal.
- Freitas, J. (2016). *Sustentabilidade: Direito ao futuro* (3ª ed.). Fórum.



- Instituto Brasileiro de Normas Técnicas. (2010). *NBR ISO 26000: Diretrizes sobre responsabilidade social*. ABNT.
- Instituto Brasileiro de Normas Técnicas. (2020). *NBR 16000: Responsabilidade social – Diretrizes sobre sistemas de gestão*. ABNT.
- OECD. (2020a). *Panorama das administrações públicas: América Latina e Caribe 2020*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9e6d37a1-pt>
- OECD. (2020b). *Policy framework on sound public governance: Baseline features of governments that work well*. <https://www.oecd-ilibrary.org>
- Organização das Nações Unidas. (2015). *Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>
- Paz, L. M. C. Á., & Odelius, C. C. (2021). Managerial competencies scale in a public management context: Development and validation evidences. *Organizações & Sociedade*, 28(97), 370–397. <https://doi.org/10.1590/1984-92302021v28n9706EN>
- Pimenta, M. L. R., Rosa, B. L., & Pimenta, P. C. R. (2023). Perspectivas futuras para a gestão de projetos e sua relação com a sustentabilidade das organizações. *Revista de Gestão de Projetos*, 14(30).
- Tribunal de Contas da União. (2017). Acórdão nº 1.056/2017 – Plenário. *Diário Oficial da União*.
- Tribunal de Contas da União. (2019). Acórdão nº 600/2019 – Plenário. *Diário Oficial da União*.
- Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*.
- Tribunal de Contas da União. (2021). Acórdão nº 3.254/2021 – Plenário. *Diário Oficial da União*.

# **DIMENSÕES RELEVANTES PARA O DESENVOLVIMENTO DA GOVERNANÇA DA CIDADE INTELIGENTE: UMA VISÃO DE ESPECIALISTAS BRASILEIROS**

---

---

*Luiz Antonio Felix Júnior<sup>1</sup>*

---

---

*Luciana Gondim de Almeida Guimarães<sup>2</sup>*

---

---

*Cristine Hermann Nodari<sup>3</sup>*

---

1 Instituto Federal da Paraíba (IFPB) e Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (PPGP/UFPB). CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7110954980183541>.

2 Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Potiguar (PPGA/UnP) e École de Technologie Supérieure (ÉTS). CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3509662599357582>.

3 Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Potiguar (PPGA/UnP) e Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Feevale (PPGA/ Universidade Feevale). CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7733142149584772>.



## 1. Introdução

A governança pública já possuía alerta de necessidades de mudanças por volta do fim da década de 1990 e início dos anos 2000, modificações estas que se direcionam para uma governança mais centrada no cidadão com intermédio das novas tecnologias (Tapscott & Agnew, 1999; Co, Paquet & Roy, 2001).

Gil-Garcia (2012) dá indícios do alinhamento desse processo de modificação da governança e sua vinculação ao conceito de cidades inteligentes, argumentando que o próximo passo potencial é a criação da governança inteligente e dos governos inteligentes, que usam tecnologias da informação sofisticadas para integrar informações, processos, instituições e infraestrutura física para melhor servir aos cidadãos e às comunidades.

Conforme Gohari et al. (2020), existe um consenso de que a governança inteligente desempenha um papel essencial na melhoria dos sistemas governamentais, envolvendo várias partes e oferecendo oportunidades iguais de envolvimento do cidadão e informações transparentes. Pois, em uma sociedade democrática, uma preocupação com os valores democráticos deve ser primordial na forma como pensamos sobre os sistemas de governança (Denhardt & Denhardt, 2000).

Os valores democráticos são pontos-chave do objetivo da cidade inteligente, a qual não condiz apenas com a utilização de novas tecnologias, mas sim com um olhar de comunidade, rede e participantes (Meijer, 2016), objetivando, assim, a qualidade de vida (Hall, 2000; Giffinger et al., 2007; Nam & Pardo, 2011).

O processo de desenvolvimento desta governança inteligente também envolve fatores contextuais, pois uma abordagem que produz bons resultados em uma cidade pode falhar em outra (Meijer, 2016). Logo, as características culturais, democráticas, sociais e econômicas são diferentes entre países, logo, com o Brasil, não seria diferente.

Neste sentido, o Brasil vem apresentando esforços para o desenvolvimento de iniciativas inteligentes, como o desenvolvimento da Carta Brasileira de Cidades Inteligentes (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2023), a Estratégia Nacional de Governo Digital (2024 a 2027) e a Rede Nacional de Governo Digital - Rede Gov.br (Brasil, 2024). Destaca-se também a aparição de cidades brasileiras no *Ranking* IESE Cities in Motion Index (CIMI) das cidades inteligentes (Berrone & Ricart, 2024). Contudo, não são observados bons desempenhos das cidades brasileiras no *Ranking* geral do CIMI assim como no requisito da governança: Rio de Janeiro (98<sup>a</sup>), Brasília (103<sup>a</sup>), São Paulo (110<sup>a</sup>), Curitiba (135<sup>a</sup>), Salvador (159<sup>a</sup>) e Belo Horizonte (134<sup>a</sup>) (Berrone & Ricart, 2024). Observação atenuante, pelo fato da governança ser a base para o desenvolvimento coerente de uma cidade inteligente (European Parliament, 2014; Scholl & Scholl, 2014).

Os destaques demonstram intenções do Brasil no desenvolvimento de iniciativas inteligentes nas cidades, mas também a fragilidade da governança nas cidades brasileiras. Portanto, esta proposta se baseia na relevância da temática das cidades inteligentes no contexto da atualidade, bem como pelo fato de que cidades inteligentes aspirantes em economias emergentes, como é o caso de diversos países latino-americanos, precisam se engajar no processo de transformação da governança, em vez de adotar soluções temporárias (Praharaj, Han & Hawken, 2018). Posto isto, o objetivo do presente estudo foi o de verificar a adequação dos elementos antecedentes e consequentes da governança na perspectiva da cidade inteligente no contexto brasileiro.

Para o seu desenvolvimento foi realizado um levantamento teórico, acerca dos fatores envolvidos no modelo da governança inteligente na literatura internacional, tendo como bases de dados a Scopus® e a Web of Science (WoS)®. O trabalho seguiu com a validação dos fatores identificados na literatura, com 28 especialistas de 13 estados brasileiros, sendo utilizada a estatística descritiva e a análise de conteúdo com apoio Software Atlas ti®.

Para a estruturação deste capítulo, além desta introdução, apresenta-se uma breve discussão sobre a governança em cidades inteligentes; a descrição do método adotado para o desenvolvimento do estudo; a apresentação e discussão dos resultados; as conclusões decorrentes dessa discussão; e as referências que fundamentam teoricamente a pesquisa.

## 2. Governança nas Cidades Inteligentes

Neste estudo, a governança é compreendida como um elemento base para o desenvolvimento de cidades inteligentes. Pois a governança inteligente é entendida como um conceito essencial para governar cidades inteligentes



(Bolívar, 2019), e que os governos em cidades inteligentes devem confiar mais em colaboração, rede e aprendizado se quiserem implementar sistemas inteligentes de forma eficiente, tornando operações e serviços verdadeiramente centrados no cidadão (Batagan, 2011).

É sabido, então, que a governança pública neste contexto é uma função de inteligência mais forte para coordenar os diversos componentes que compõem a cidade inteligente, possuindo em si uma visão integrada dos diversos aspectos de uma cidade inteligente (Bolívar & Meijer, 2016). Portanto, a governança desempenha um papel crucial ao liderar essas iniciativas em direção ao sucesso ou condená-las ao fracasso (Razaghi & Finger, 2018).

Noori, Hoppe e De Jong (2020) mencionam que, considerando a forma como o governo interage com outros atores, existem diferentes modalidades de governar cidades inteligentes, como governança tecnocrática, governança centrada no cidadão, governança sociotécnica e governança hierárquica. Ressalta-se que a governança aqui estudada envolve diversos atores no seu desenvolvimento, mas preza por uma vertente centrada no cidadão, pois, de acordo com Reforgiato Recupero *et al.* (2016), os cidadãos são o coração de uma cidade e os principais atores em uma infinidade de desafios urbanos enfrentados por meio da urbanização contínua e do crescimento demográfico, dos hábitos de consumo e das expectativas crescentes. Por este motivo eles devem estar no centro da solução.

Portanto, a governança inteligente se refere a uma nova forma de governar, onde uma rede de atores públicos e privados compartilha a responsabilidade de definir políticas e de regular e fornecer serviços públicos. Exemplos desses atores - comumente chamados de *stakeholders* - são agências governamentais, cidadãos, iniciativa privada e organizações de diversas naturezas (Gil, Cortés-Cediel & Cantador, 2019). Esta governança inteligente implica na participação dos atores públicos e privados nos processos de tomada de decisão, na transparência dos sistemas de governança, na disponibilidade de serviços públicos e na qualidade das estratégias políticas (Wijs, Witte & Geertman, 2016).

Uma cidade torna-se inteligente quando os investimentos em capital humano e social e as modernas tecnologias da informação e comunicação (TICs) impulsionam o crescimento econômico sustentável e uma alta qualidade de vida, com uma gestão inteligente dos recursos naturais, por meio de governança participativa (Caragliu, Del Bom, & Nijkamp, 2011). Logo, muitos estudiosos concordam que a governança, que se baseia na negociação e na racionalidade colaborativa, é fundamental para a concepção e implementação de iniciativas de cidades inteligentes (Gohari *et al.*, 2020).

Esta percepção da conceituação da governança inteligente segue a evolução do conceito de smart city, que, conforme Macadar, Porto e Luciano (2016), em uma pesquisa de revisão de literatura, constataram que o conceito evoluiu. A ênfase inicial centrou-se no aspecto tecnológico e, desde então, tem se desenvolvido para evidenciar mais os aspectos humanos, sociais e a governança participativa, visando à sustentabilidade e à qualidade de vida em uma cidade.

### 3 Métodos e Técnicas

#### 3.1 Levantamento teórico

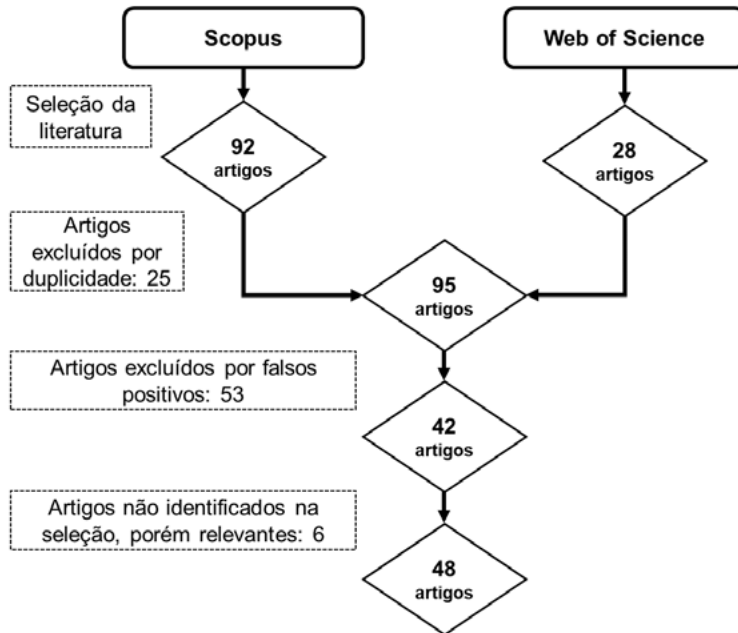
Para o desenvolvimento desta etapa, utilizou-se os critérios adotados na pesquisa de Ruhlandt (2018). A busca foi realizada no banco de dados da Scopus® *database* (Elsevier) e da ISI Web of Science (WoS)®, sendo as palavras-chave escolhidas “*smart governance*”, termo adotado no estudo de Bolívar e Meijer (2016) e Pereira *et al.* (2018b), e “*model\**”, para filtrar artigos que tratavam sobre modelos de governança inteligente. Foram admitidos trabalhos científicos empíricos e de revisão, os termos pesquisados deveriam estar nos títulos, resumos e/ou palavras-chave.

O período de busca realizado foi entre 2009 a 2020. Destaca-se que, apesar do parâmetro de busca realizado nesta pesquisa ser de 2009 até 2020, dentre as pesquisas identificadas, apenas em 2015 surgem os primeiros estudos utilizando a terminologia “*smart governance*” (governança inteligente) e, apenas nos últimos três anos, a produção científica se intensifica, ressaltando que o ano de 2020 teve sua produção avaliada até o mês de julho, evidenciando a relevância e atualidade da palavra-chave selecionada para discussão da governança da cidade inteligente no período investigado.



Após a adoção dos critérios e as análises das produções científicas, foram selecionados 48 trabalhos no total, sendo a síntese da seleção expressa na Figura 1:

**Figura 1:** Síntese da seleção de artigos da revisão sistemática da literatura



### 3.2 Avaliação dos especialistas

Com base no levantamento teórico realizado, foram identificados, em meio à literatura mundial, os antecedentes e consequentes da governança inteligente. São elementos antecedentes os elementos identificados como formadores da governança nas cidades inteligentes, fatores construtivos da governança em um olhar inteligente; já os elementos consequentes são possíveis resultados gerados e identificados a partir da existência da governança nas cidades inteligentes. A Tabela 1 apresenta os elementos antecedentes e consequentes identificados na revisão teórica.

**Tabela 1:** Antecedentes e consequentes da governança inteligente posterior à revisão teórica

Tipo de fator	Fator	Sigla
Antecedente	Normatização	NOR
	Tecnologia da Informação e Comunicação	TIC
	Transparência	TRANS
	Engajamento do Cidadão	ENG
	Comunicação	COM
	Participação e Parceria	PP
	Fatores Contextuais	FAT
Consequente	Governo Interagindo e Centrado no Cidadão	GICC
	Cidadão Includo e Qualificado	CIQ
	Governo mais Efetivo	GME



Para verificar a adequação dos antecedentes e consequentes da governança inteligente no contexto brasileiro, os fatores foram apresentados a especialistas brasileiros na temática da cidade inteligente, sendo eles líderes de grupo de pesquisa e de projetos de cidades inteligentes, bem como pesquisadores.

A avaliação dos especialistas foi realizada por meio da aplicação de um questionário, disposto no Apêndice, com os fatores identificados na literatura, utilizando, de forma adaptada, a estrutura desenvolvida por Bolívar (2018) e Bolívar e Meijer (2016), avaliando o grau de importância de cada fator, conforme a estrutura:

- Apresentação da pesquisa e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Adultos (TCLE), como determinado na Resolução nº. 466 de 2012 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2012);
- Avaliação dos antecedentes;
- Avaliação dos consequentes;
- Espaço qualitativo: exposição de elementos não mencionados e/ou realizar considerações sobre os já apresentados.
- Espaço qualitativo: conceituação da governança por meio de especialistas brasileiros;
- Perfil institucional dos especialistas.

Como opção de resposta às questões de avaliação dos antecedentes e consequentes, foi utilizada a escala Likert de 5 pontos, variando de 1 – nada importante à 5 – extremamente importante.

Após o desenvolvimento do questionário, foi realizada uma avaliação prévia junto a 3 professores doutores e 2 doutorandos externos à instituição dos pesquisadores, sendo possível avaliar a compreensão e relevância da estrutura proposta no formulário de pesquisa.

Seguindo a coleta de dados, por meio de uma coleta mediada via e-mail durante o mês de novembro de 2022, os especialistas foram convidados a colaborar com o estudo, tendo sido obtido o retorno de 28 especialistas de 13 Estados brasileiros, sendo codificados de Especialista 1 a Especialista 28.

Os dados oriundos da avaliação dos fatores antecedentes e consequentes, bem como o perfil institucional dos especialistas, foram analisados por meio da estatística descritiva avaliando os níveis de importância dos fatores apresentados com base no contexto brasileiro por meio das frequências, médias, medianas e desvios padrões.

Já as questões que exigiam respostas dissertativas referentes às considerações adicionais dos especialistas em relação aos antecedentes e consequentes, foram analisadas por meio da análise de conteúdo preconizada por Bardin (2009). Neste sentido, as considerações realizadas pelos especialistas foram associadas às categorias que são os fatores antecedentes e consequentes levantados na literatura, com o objetivo de alcançar contribuições para o aperfeiçoamento do fator ao contexto brasileiro.

Para análise da questão que apresentou, por meio dos especialistas brasileiros, os conceitos sobre governança na cidade inteligente, foram observados os conceitos elencados, bem como desenvolvida uma nuvem de palavras a partir do *Software Atlas ti*® (versão 9), com base nos termos de maior destaque.

## 4. Resultados e Discussões

### 4.1 Levantamento teórico

Com base na produção científica selecionada na etapa do levantamento teórico, a Tabela 2 evidência quais autores estão em consonância com os conceitos dos antecedentes e consequentes da governança inteligente.

**Tabela 2:** Cluster de referência, classificado por ano de publicação

Referência	Antecedentes						Consequentes			
	NOR	TIC	TRANS	ENG	COM	PP	FAT	GICC	CIQ	GME
Odendaal (2003)		x			x	x		x	x	x
Giffinger (2007)		x	x			x		x		



Nam e Pardo (2011)			X		X	X			
Chourabi (2012)		X			X	X			X
Abu-Shanab (2015)		X						X	
Lin, Zhang e Geertman (2015)		X		X		X		X	
Maestre Góngora e Nieto Bernal (2015)					X				
Wijs, Witte e Geertman (2016)			X						
Reforgiato Recupero <i>et al.</i> (2016)				X					X
Scholl e AlAwadhi (2016)						X			
Tahir e Malek (2016)		X				X			
Bolívar e Meijer (2016)	X	X			X	X	X	X	X
Meijer (2016)		X					X		X
Pereira <i>et al.</i> (2017)		X	X		X	X			X
Kumar e Sharma (2017)		X				X			
Garau, Balletto e Mundula (2017)	X					X			
Palomo-Navarro e Navío-Marco (2018)			X	X					
Razaghi e Finger (2018)		X							
Barns (2018)		X							
Praharaj, Han e Hawken (2018)						X			
Bolívar (2018a)		X							X
Lin (2018)	X	X					X		
Pereira <i>et al.</i> (2018a)						X	X		X
Pereira <i>et al.</i> (2018b)		X		X		X			
Bolívar (2018b)				X					
Javed, Khan e McClatchey (2018)						X			
Webster e Leleux (2018)				X		X	X	X	
Ruhlandt (2018)	X	X				X	X		
Tomor <i>et al.</i> (2019)							X		
Faraji, Nozar e Arash (2019)									X
Jiang, Geertman e Witte (2019)		X							





**Figura 2:** Mapa de participação de especialista na pesquisa por Estado



A contribuição em números de especialista variou por Estado, conforme a Tabela 3.

**Tabela 3:** Número de especialistas participantes por estado e instituição

Estado	Instituição	Nº. de especialistas
Amapá	Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)	1
Ceará	Universidade Federal do Cariri (UFCA)	2
Piauí	Prefeitura Municipal do Piauí (PMPI)	1
Rio Grande do Norte	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)	3
	Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)	
	Universidade Potiguar (UnP)	
Bahia	Cia. de Governança Eletrônica de Salvador (COGEL)	1
Pernambuco	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	2
	Centro Universitário UniFBV	
Alagoas	Prefeitura Municipal de Maceió (PMM)	1
Sergipe	Universidade Federal de Sergipe (UFS)	1
Minas Gerais	Universidade Federal de Viçosa (UFV)	1
	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)	
	Prefeitura Municipal de Campinas (PMC)	
São Paulo	Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)	5
	Universidade Nove de Julho (UNINOVE)	
	Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)	



Paraná	ICITIES Smart Cities Solutions	5
	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) - Projeto Curitiba 2035	
	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) - Projeto Curitiba 2035	
Rio Grande do Sul	Universidade Federal do Paraná (UFPR) - Projeto Curitiba 2035	5
	Universidade Federal do Rio Grande (FURG)	
	Universidade Feevale	
	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS)	
Total		28

A participação do Rio Grande do Sul foi majoritariamente das universidades, por meio de seus pesquisadores. Já São Paulo e Paraná foram representados por membros de iniciativas de cidades inteligentes, da Prefeitura de Campinas e do Projeto Curitiba 2035, respectivamente.

Em relação ao contato dos especialistas com o tema das cidades inteligentes, foram alcançados pesquisadores que desenvolvem estudos por meio de seus respectivos grupos de pesquisas e gestores de projetos nas cidades que estão à frente do desenvolvimento das iniciativas de cidades inteligentes nas cidades brasileiras, conforme apresenta a Tabela 4:

**Tabela 4:** Contato do especialista com a temática das cidades inteligentes

Forma de contato	Nº. de especialistas
Pesquisador(a) na área.	17
Pesquisador e professor de curso de extensão.	1
Pesquisador Membro do Projeto ERASMUS Cap4city.	1
Pesquisador, Consultor, Assessor Especial do Gabinete da Reitoria em Processos de TIC e Cidades Inteligente.	1
Diretor de Assuntos Federativos e Internacionais (Agenda Teresina 2030).	1
Coordenadora do Curso “Smart City Expert” (ICITIES).	1
Secretária do Gabinete de Governança de Maceió.	1
Coordenador do Plano Diretor de Tecnologia da Cidade Inteligente (PDTCI Salvador).	1
Membro do Comitê Executivo do Curitiba 2035 e pesquisadora na área de cidades inovadoras.	1
Assessor Técnico de CT&I na Prefeitura Municipal de Campinas.	1
Pesquisador, vice-presidente de mobilidade urbana do Instituto Smart City Business America e ex-dirigente de empresa municipal responsável por transporte público e equipamentos urbanos.	1
Superintendente da Secretaria de Planejamento e Administração de Curitiba, pesquisadora e captadora de recursos (Projeto Curitiba 2035).	1
Total	28

#### 4.2.2 Análise do conceito da Governança Inteligente na visão dos especialistas

Os especialistas brasileiros em cidades inteligentes foram solicitados a transcorrer sobre um conceito, a partir de sua percepção, sobre o que seria a governança inteligente. Foram observadas diversas percepções sobre o conceito da governança inteligente. Contudo, são identificados elementos que convergem a pontos comuns, como a centralidade no cidadão, o uso de tecnologias, a melhor prestação de serviços e a transparência das informações. Portanto, foi desenvolvida uma nuvem de palavras com base nos conceitos levantados pela pesquisa, como disposto na Figura 3.



**Figura 3:** Nuvem a partir dos conceitos apresentados por especialistas brasileiros



Elaboração própria, a partir de dados extraídos do *Software Atlas.ti*®.

Desta forma, considerando os conceitos coletados e a nuvem de palavras, forma-se o conceito desenvolvido a partir da percepção de especialistas brasileiros sobre governança da cidade inteligente: a governança inteligente é um conjunto de mecanismos que auxilia na tomada de decisão do governo, por meio do uso da tecnologia, proporcionando interação com a sociedade, pautada pela transparência, participação e colaboração, objetivando uma melhor prestação de serviços públicos ao cidadão.

#### 4.2.3 Análise dos antecedentes da Governança Inteligente na visão dos especialistas

Após a apresentação dos conceitos sobre governança na cidade inteligente, os 28 especialistas avaliaram o grau de importância de cada antecedente e conseqüente relacionado, sendo eles: Normatização, Tecnologia da Informação e Comunicação, Transparência, Engajamento do Cidadão, Comunicação, Participação e Parceria e Fatores Contextuais, conforme a Tabela 5:

**Tabela 5:** Estatística descritiva dos antecedentes da governança inteligente

Antecedentes da Governança Inteligente	NI (%)	BI (%)	N (%)	MI (%)	EI (%)	Média	Mediana	Desvio Padrão
Normatização	0	3,60	14,30	32,10	50,00	4,29	4,50	0,73
Tecnologia da Informação e Comunicação	0	0	10,70	28,60	60,70	4,50	5,00	0,48
Transparência	0	0	7,10	14,30	78,60	4,71	5,00	0,36
Engajamento do Cidadão	0	3,60	3,60	17,90	75,00	4,64	5,00	0,53
Comunicação	0	0	0	25,00	75,00	4,75	5,00	0,19
Participação e Parceria	0	0	7,10	32,10	60,70	4,54	5,00	0,41
Fatores Contextuais	0	0	17,90	28,60	53,60	4,36	5,00	0,61

NI – Nada importante / BI – Baixa importância / N – Neutro / MI – Moderadamente importante / EI – Extremamente importante

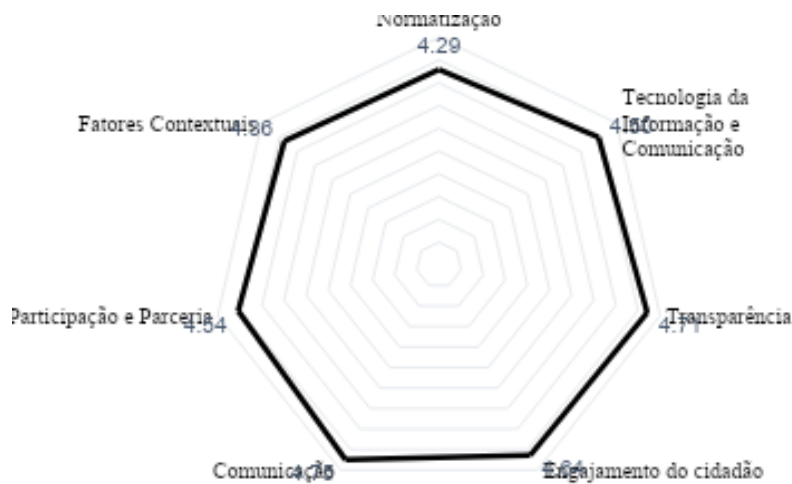
Nota: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do *Software SPSS*®.



Todos os antecedentes obtiveram maior percentual na escala de avaliação como moderadamente importante e extremamente importante. Quando somados, permanecem entre 82,10% e 100%. Com o maior percentual em extremamente importante, destacam-se Transparência (78,60%), Engajamento do Cidadão (75%) e Comunicação (75%). Nenhum antecedente foi considerado pelos especialistas como nada importante.

Observando-se as médias das respostas por fator, conforme a Tabela 5 e representado na Figura 4, o antecedente com menor média foi a normatização (4,29), e o de maior média foi a comunicação (4,75), estando todos com um desvio padrão abaixo de 1 e a mediana entre 4,5 e 5, evidenciando, assim, o alto nível de concordância dos especialistas com os antecedentes expressos.

**Figura 4:** Gráfico da média de respostas dos antecedentes



Elaboração própria, a partir de dados extraídos do *Software SPSS*®.

Apesar do alto nível de concordância dos especialistas em relação aos antecedentes evidenciados, foram realizadas considerações por eles, quando questionados se existia algum fator não mencionado, mas que deveria ser levado em consideração no desenvolvimento da governança da cidade inteligente. Tais considerações vêm auxiliar esta etapa para uma nomenclatura mais adequada do antecedente e uma melhor mensuração destes antecedentes, considerando o contexto brasileiro. Para isso, buscou-se associar as considerações apontadas pelos especialistas brasileiros aos fatores antecedentes levantados teoricamente.

Iniciando-se pelo engajamento do cidadão, ficou clara a necessidade da qualificação deste cidadão para que haja melhor envolvimento e participação nas tomadas de decisão da cidade. O Especialista 9 apresenta a “educação cidadã”, e o Especialista 18 retrata que “é preciso que os cidadãos, de diferentes classes sociais, sobretudo os mais pobres, saibam utilizar o computador e o celular para além das redes sociais”, além de destacar a necessidade de sinais de *internet* acessíveis, sendo a ausência destes fatores limitantes do controle social. Também é mencionado o interesse e responsabilidade de cada ator na iniciativa inteligente (Especialista 15). Conforme Denhardt e Denhardt (2007), o incentivo ao engajamento é um dever das organizações públicas para que o cidadão se interesse pela sua comunidade, assumindo responsabilidades e buscando soluções de longo prazo para sua localidade. Outro ponto destacado foi a percepção dos cidadãos de benefícios socioeconômicos como incentivo para sua maior participação (Especialista 4), pois a participação da comunidade é um meio para a melhoria da sustentabilidade, qualidade de vida e bem-estar. Logo, benefícios como esses precisam estar definidos e claros para incentivá-lo na participação (Tahir & Malek, 2016; Webster & Leleux, 2018).



Portanto, de posse da discussão apresentada, o Fator Engajamento do Cidadão passou a ser intitulado de Engajamento e Capacitação do Cidadão, para que possa considerar a contextualização em que se encontra o cidadão brasileiro, representando, assim, o envolvimento do cidadão por meio de sua qualificação, possibilitando uma participação ativa.

Já no fator comunicação, que discorre sobre o processo de diálogo e formas de elos que proporcionem a interação cidadão-governo, são observadas considerações sobre o papel das lideranças e representações das comunidades (Especialista 20 e 22), bem como é apontado o papel de “liderança do prefeito” (Especialista 5), “vontade política do gestor” (Especialista 7) e “envolvimento efetivo da gestão municipal” (Especialista 11), o que é apontado na literatura como Leadership, a figura do ator intermediário, representando a população para que ela possa ser ouvida (Pereira et al., 2017; Chourabi et al., 2012), papel que toma destaque na região brasileira pelas lideranças de bairro.

O fator transparência, que comunica e aborda as formas de apresentação das informações governamentais aos diversos stakeholders, ficou reforçado pelos Especialistas 11 e 23, que apontam a necessidade de comunicação dos resultados planejados e alcançados para a sociedade, como previsto por Wijs, Witte e Geertman (2016), que tratam do compartilhamento, com as partes interessadas, das visões, metas, prioridades, e Nam e Pardo (2011), sobre os planos estratégicos da administração pública, como pontos importantes para o alcance da governança inteligente, conforme o Especialista 12, desenvolvendo, a partir dessa ação, a percepção de valor público do cidadão.

Em relação à participação e parceria, destaca-se o reforço do Especialista 25, que aponta a necessidade de inclusão da diversidade de vozes e atores presentes na cidade dentro do processo de participação e parceria “para além das organizações formais, o que inclui os grupos informais, novos movimentos sociais, coletivos urbanos, movimentos insurgentes, etc.” (Especialista 25). Esse destaque pode estar associado à diversidade de regiões existente no Brasil e aos diferentes grupos que habitam nelas. O Especialista 11 também chama a atenção para o envolvimento das instituições influentes na localidade. Esses pontos são distados na literatura, desde a participação cidadã (Giffinger et al., 2017), passando pela construção de parcerias público-privadas (Odendaal, 2003; Nam; Pardo, 2011; Chourabi et al. 2012; Blanco, 2015), seguido pelo diálogo entre os diversos níveis de governo (Odendaal, 2003) e até mesmo com diferentes jurisdições, os acadêmicos e as entidades sem fins lucrativos e voluntários (Nam; Pardo, 2011).

No tocante ao fator normatização, que destaca a necessidade de normas atualizadas que suportem a ideia da cidade inteligente e os mecanismos de governança, o Especialista 21 acrescentou a necessidade de avaliação das práticas da governança de forma independente da estrutura pública, o que pode estar associado ao contexto de corrupção na esfera brasileira. O Especialista 23 reforça a necessidade do acompanhamento das legislações das tendências econômicas nacionais e internacionais, que Ruhlandt (2018) conceitua como a necessidade de normas revisadas que retratem a modernidade e suportem a governança inteligente.

Ainda foi destacada a importância da criação de órgãos responsáveis pela governança dentro da estrutura do governo (Especialista 28), como já é possível ver nas cidades de Maceió, com a Secretaria de Gabinete de Governança, e em Salvador, com a Companhia de Governança Eletrônica de Salvador (COGEL), ponto importante para auxiliar na implementação dos novos marcos que devem delimitar até onde pode se dar a influência do cidadão na governança (Batty et al., 2012; Bolívar & Meijer, 2016), por exemplo.

Seguindo o contexto de atualização normativa observado na literatura, mas também considerando a necessidade fiscalizatória caracterizada pelo especialista brasileiro, o Fator Normatização passou a ser intitulado de Normatização e Avaliação.

No fator tecnologia da informação e comunicação, foi observado, na visão do especialista brasileiro, que a tecnologia é importante para os “mecanismos sistemáticos de interação estado-sociedade” (Especialista 25), pois a TIC auxilia no desenvolvimento de novos canais de comunicação com o cidadão (Giffinger et al., 2007; Bolívar & Meijer, 2016), mas também para a “identificação de tendências e necessidades geradas pelos habitantes” e “utilização de aplicativos que mostrem a dinâmica da cidade” (Especialista 23). Fica claro, então, o uso da tecnologia para além do auxílio no desenvolvimento de novos canais de comunicação com o cidadão, passando a ser visto, também, como um observador das práticas sociais para, assim, alcançar maior satisfação e qualidade de vida ao cidadão.



Por fim, sobre os fatores contextuais, o Especialista 21 alerta para o financiamento da governança inteligente, chamando a atenção, em especial, para o dispêndio com as questões de infraestrutura tecnológica e de recursos humanos qualificados. Estes pontos são retratados na literatura como diferenças entre países em relação a culturas administrativas (Ruhlandt, 2018) e diferenças na difusão da tecnologia (Ruhlandt, 2018; Tomor *et al.*, 2019).

#### 4.2.4 Análise dos consequentes da Governança Inteligente na visão dos especialistas

Na sequência, foram observados os consequentes da governança inteligente, sendo eles: Governo Interagindo e Centrado no Cidadão, Cidadão Inclusivo e Qualificado e Governo mais Efetivo, conforme a Tabela 6:

**Tabela 6:** Estatística descritiva dos consequentes da governança inteligente

Consequentes da Governança Inteligente	NI (%)	BI (%)	N (%)	MI (%)	EI (%)	Média	Mediana	Desvio Padrão
Governo Interagindo e Centrado no Cidadão	0	0	0	28,60	71,40	4,71	5,00	0,21
Cidadão Inclusivo e Qualificado	0	0	10,70	25,0	64,30	4,54	5,00	0,48
Governo mais Efetivo	0	3,60	7,10	28,60	60,70	4,46	5,00	0,63

NI – Nada importante / BI – Baixa importância / N – Neutro / MI – Moderadamente importante / EI – Extremamente importante

Nota: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do Software SPSS®.

Os três consequentes identificados na literatura e apresentados obtiveram alto percentual na escala de avaliação como moderadamente importante e extremamente importante, sendo sua soma variante entre 89,3% e 100%, uma margem maior em relação aos antecedentes. O consequente com maior percentual de extremamente importante foi o Governo Interagindo e Centrado no Cidadão, com 71,40%. Nenhum consequente foi considerado pelos especialistas como nada importante.

Com base nas médias das respostas por fator, conforme a Tabela 6 e representado na Figura 4, todos obtiveram uma alta média, considerando a escala de 5 pontos, sendo a menor média o consequente Governo mais Efetivo (4,46). O de maior média foi o Governo Interagindo e Centrado no Cidadão (4,71), estando todos com um desvio padrão abaixo de 1 e a mediana em 5, evidenciando, assim, o alto nível de concordância dos especialistas com os consequentes evidenciados.

**Figura 5:** Gráfico da média de resposta dos consequentes



Elaboração própria, a partir de dados extraídos do Software SPSS®.



Apesar do alto nível de concordância dos especialistas em relação aos consequentes, foram realizadas considerações para a sua melhor adequação, sendo associadas as considerações apontadas pelos especialistas brasileiros em relação aos consequentes levantados teoricamente.

O fator consequente que mais apresentou considerações associadas dos especialistas foi o do governo mais efetivo, que está relacionado às questões estratégicas das cidades como respostas às mudanças (Odendaal, 2003) e ao melhor uso dos recursos (Meijer & Bolívar, 2016), por exemplo.

Ficou destacada a importância do envolvimento dos diversos atores de diferentes segmentos da sociedade como parceiros da cidade, a exemplo das parcerias público-privadas (Especialista 4, 5, 11 e 22). Como forma de incentivo ao envolvimento destes atores, o Especialista 22 apresenta a motivação a partir da visão compartilhada dos interesses da cidade.

Outro destaque ao governo mais efetivo é a capacidade do planejamento estratégico e análise de ambiente (Especialista 8), conceito mais difundido na gestão da iniciativa privada, bem como a análise de desempenho por meio de avaliação dos resultados da gestão da cidade (Especialista 21) e a capacitação dos servidores para a adequada atuação enquanto agentes públicos (Especialista 9), sendo todos os esforços para a aceleração da implementação de soluções das cidades (Especialista 11) e a “redução de despesas com recursos públicos no médio e longo prazos” (Especialista 20).

Este governo mais efetivo também se associa à característica da cidade inteligente, que é a antecipação com soluções a possíveis problemas, como destacou o Especialista 23, tratando como “predição de necessidades futuras e, consequentemente, melhorias nos recursos disponíveis de maneira antecipada”.

Em relação ao fator cidadão incluso e qualificado, podemos associar as contribuições dos especialistas voltadas à governança com o aspecto colaborativo (Especialistas 16 e 24), que é apresentado como o conceito de governança deste estudo, reforçando, assim, a importância desta linha de conceituação. Já o Especialista 12 destaca a melhoria da qualidade de vida e melhores oportunidades ao cidadão, pois, com o processo de inclusão do cidadão e a sua qualificação, esse poderá contribuir de forma mais efetiva para um espaço urbano mais adequado à sua vivência.

Foi mencionado o termo valor público pelos Especialistas 2 e 20, como um consequente da governança inteligente, assim como também foi abordado nos conceitos de governança inteligente apresentados pelos Especialistas 2 e 12. Contudo, o Especialista 20 ressaltou que o fator cidadão incluso e qualificado pode ser considerado um meio de geração do valor público para o cidadão pela capacidade de percepção de valor na gestão na qual está inserido e participando ativamente. Portanto, o valor público será abordado dentro do fator cidadão incluso e qualificado. Este é um conceito importante, que, conforme Bolívar (2018a), é alcançado a partir de uma governança mais participativa, ultrapassando o tradicionalismo das instituições.

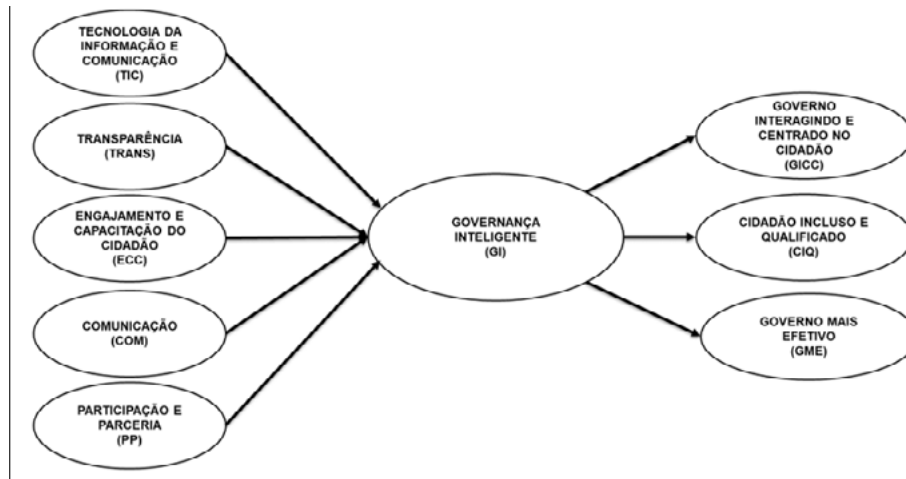
Outro fator é o intitulado governo interagindo e centrado no cidadão. O Especialista 25 contribui com este fator, evidenciando a importância de se pensar na relação governo e cidadão, extrapolando a ideia de cidadão-usuário/beneficiário do serviço público, mas, sim, como coprodutor dos bens e serviços públicos, dando a ele um papel mais ativo (Especialista 25), tornando o cidadão mais ativo e participativo nos diálogos sobre assuntos locais e na tomada de decisão (Webster & Leleux, 2018). Conforme Pereira et al. (2018a), a co-produção pode se utilizar da tecnologia da informação para desenvolver-se, tendo, como insumos, as mídias sociais, portais de dados abertos e sistemas de geoinformação, dentre outros.

#### 4.2.5 Modelo teórico após análise dos especialistas

Para a composição final dos antecedentes e consequentes da governança inteligente, com o objetivo de trazer os fatores que são considerados mais importantes, foram selecionados apenas os antecedentes e consequentes que atingiram percentual acima de 60% como extremamente importante na escala de grau de importância.



**Figura 6:** Modelo teórico das dimensões antecedentes e consequentes da governança inteligente, conforme avaliação dos especialistas brasileiros



Em síntese, as principais alterações se relacionam aos fatores da Normatização e Fatores Contextuais, que passaram a não compor o modelo após a avaliação dos especialistas, por não atingirem 60% de extrema importância. Outro destaque foi no ajuste do fator engajamento do cidadão, que passou a ser intitulado de engajamento e capacitação do cidadão, que considerou, além do elemento engajamento, uma necessidade de representar a importância da capacitação do cidadão para seu efetivo envolvimento nas decisões da cidade. Já com relação aos consequentes, não houve alterações oriundas da avaliação dos especialistas em suas nomenclaturas advindas da teoria, assim como todos atingiram o percentual acima de 60% como extremamente importante.

## 6. Conclusões

Os antecedentes identificados neste estudo, são elementos que de forma conjunta possibilitam uma governança inteligente e os consequentes são advindos das ações coordenadas da governança em uma cidade inteligente, estes foram inicialmente obtidos por meio do levantamento teórico. Logo, teoricamente foram identificados como antecedentes, normatização (NOR), tecnologia da informação e comunicação (TIC), transparência (TRANS), engajamento do cidadão (ENG), comunicação (COM), participação e parceria (PP) e os fatores contextuais (FAT). Já como possíveis relações consequentes foram apresentadas, o fator governo interagindo e centrado no cidadão (GICC), cidadão incluso e qualificado (CIQ) e o governo mais efetivo (GME).

Com base na seleção de fatores identificados na literatura, seguiu-se com a verificação da adequação dos elementos antecedentes e consequentes da governança na perspectiva da cidade inteligente no contexto brasileiro, considerando a percepção de especialistas brasileiros. Concluindo que NOR e FAT não são elementos extremamente importantes ao contexto investigado, assim como o fator engajamento do cidadão (ENG) necessitava compreender também um cidadão capacitado e capaz de dar maior efetividade a sua contribuição na cidade inteligente, passando a ser intitulado de engajamento e capacitação do cidadão (ECC). Isto posto, foram definidos como fatores representantes do modelo, 5 fatores antecedentes: Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), Transparência (TRANS), Engajamento e capacitação do cidadão (ECC). Comunicação (COM), Participação e Parceria (PP), e 3 fatores consequentes: Governo Interagindo e Centrado no Cidadão (GICC), Cidadão Incluso e Qualificado (CIQ) e Governo mais Efetivo (GME).

A contribuição teórica deste estudo para a temática da governança em cidades inteligentes está relacionada à definição dos elementos que compõem o desenvolvimento da governança inteligente (GI). A pesquisa estrutura, de



forma conceitual, seus antecedentes e consequentes, conflitando com as considerações de especialistas brasileiros em cidades inteligentes, validando uma proposta que dialoga também com países latino-americanos, dada a similaridade contextual dos países desta região.

No campo da gestão, o estudo apresenta um framework que representa os principais construtos envolvidos, destacando aspectos relevantes para o fortalecimento da GI no contexto brasileiro. A coleta de dados com especialistas de todas as regiões do país confere amplitude e representatividade aos resultados.

Contudo, modelos de governança inteligente não são universalmente transferíveis, uma vez que sua efetividade depende fortemente de fatores institucionais, sociais e econômicos específicos de cada contexto. Portanto, modelos de governança pensados no Brasil, revelam-se particularmente pertinentes para os países latino-americanos, que compartilham características estruturais comuns, tais como processos de urbanização acelerados e desiguais, fragilidades institucionais e assimetrias na capacidade estatal, déficits em processos de participação cidadã e de confiança nas instituições públicas, além de uma forte dependência do poder público local como indutor do desenvolvimento urbano e social.

Logo, o Brasil pode ser compreendido, no âmbito do estudo, como um caso representativo ampliado da região latino-americana, na medida em que compartilha com outros países do bloco desafios estruturais semelhantes, como a forte heterogeneidade territorial, a exclusão digital de caráter estrutural, a necessidade das políticas públicas locais para a promoção da inclusão social e o uso crescente das tecnologias da informação e comunicação.

Esta pesquisa propõe que a estrutura apresentada seja considerada para investigar a governança como suporte ao desenvolvimento das smart cities. Portanto, no desenvolvimento de estudos futuros, indica-se seguir a pesquisa aplicada, com o desdobramento de variáveis para a composição dos fatores identificados como relevantes para a governança em contexto das cidades inteligentes, sendo possível avaliar a partir desses aspectos: o poder de influência que cada fator traz para governança, determinando sua intensidade de uso; o poder de explicação que tais fatores são capazes de gerar; também podem ser avaliadas a composição real dos fatores de acordo com o contexto aplicado.

## Referências

- Bardin, L. (2009). *Análise de conteúdo*. Editora 70.
- Batagan, L. (2011). Smart cities and sustainability models. *Informatica Economică*, 15(3), 80–87.
- Batty, M., Axhausen, K. W., Giannotti, F., Pozdnoukhov, A., Bazzani, A., Wachowicz, M., & Portugali, Y. (2012). Smart cities of the future. *The European Physical Journal Special Topics*, 214(1), 481–518.
- Berrone, P., & Ricart, J. E. (2024). IESE Cities in Motion Index 2024. IESE Business School. Recuperado em 10 de janeiro de 2025, de <https://www.iese.edu/media/research/pdfs/ST-0649-E>
- Blanco, I. (2015). Between democratic network governance and neoliberalism: A regime-theoretical analysis of collaboration in Barcelona. *Cities*, 44, 123–130.
- Bolívar, M. P. R. (2018). Creative citizenship: The new wave for collaborative environments in smart cities. *Academia Revista Latinoamericana de Administración*, 31(1), 277–302.
- Bolívar, M. P. R. (2019). Governance in smart cities: A comparison of practitioners' perceptions and prior research. In *Smart cities and smart spaces: Concepts, methodologies, tools, and applications* (pp. 1688–1707). IGI Global.
- Bolívar, M. P. R., & Meijer, A. J. (2016). Smart governance: Using a literature review and empirical analysis to build a research model. *Social Science Computer Review*, 34(6), 673–692.
- Brasil. (2024). Decreto nº 12.069, de 21 de junho de 2024: Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Gov.br e institui a Estratégia Nacional de Governo Digital para o período de 2024 a 2027. *Diário Oficial da União*. Recuperado em 11 de julho de 2024, de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2024/Decreto/D12069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D12069.htm)
- Caragliu, A., Del Bo, C., & Nijkamp, P. (2011). Smart cities in Europe. *Journal of Urban Technology*, 18(2), 65–82.
- Chourabi, H., Nam, T., Walker, S., Gil-García, J. R., Mellouli, S., Nahon, K., Pardo, T. A., & Scholl, H. J. (2012).



Understanding smart cities: An integrative framework. *Proceedings of the 45th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)*, 2289–2297. IEEE Computer Society. <https://ieeexplore.ieee.org/document/6149291>

Coe, A., Paquet, G., & Roy, J. (2001). E-governance and smart communities: A social learning challenge. *Social Science Computer Review*, 19(1), 80–93.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.

European Parliament. (2014). *Mapping smart cities in the EU* (Study for the ITRE Committee). European Parliament, Directorate General for Internal Policies. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOLITRE\\_ET\(2014\)507480\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOLITRE_ET(2014)507480_EN.pdf)

Giffinger, R., Fertner, C., Kramar, H., Kalasek, R., Pichler-Milanović, N., & Meijers, E. J. (2007). *Smart cities: Ranking of European medium-sized cities* (Final report). Centre of Regional Science, Vienna University of Technology. [http://www.smart-cities.eu/download/smart\\_cities\\_final\\_report.pdf](http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf)

Gil-García, J. R. (2012). Towards a smart state? Inter-agency collaboration, information integration, and beyond. *Information and Polity*, 17, 269–280.

Gil, O., Cortés-Cediel, M. E., & Cantador, I. (2019). Citizen participation and the rise of digital media platforms in smart governance and smart cities. *International Journal of E-Planning Research*, 8(1), 19–34.

Gohari, S., Ahlers, D., Nielsen, B. F., & Junker, E. (2020). The governance approach of smart city initiatives: Evidence from Trondheim, Bergen, and Bodø. *Infrastructures*, 5(4), 31.

Hall, R. E. (2000). The vision of a smart city. *Proceedings of the 2nd International Life Extension Technology Workshop (ILETW)*, 1-6. <https://www.osti.gov/scitech/servlets/purl/773961/>

Macadar, M. A., Porto, J. B., & Luciano, E. (2016). Smart city: A rigorous literature review of the concept from 2000 to 2015. In H. J. Scholl, M. Janssen, M. A. Wimmer, C. E. Moe, & L. S. Flak (Eds.), *Electronic government and electronic participation* (pp. 203–210). IOS Press. <https://ebooks.iospress.nl/doi/10.3233/978-1-61499-670-5-203>

Meijer, A. J. (2016). Smart city governance: A local emergent perspective. In J. R. Gil-García, T. A. Pardo, & T. Nam (Eds.), *Smarter as the New Urban Agenda: A Comprehensive View of the 21st Century City*. (pp. 73-85). Springer International Publishing. [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-17620-8\\_4](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-17620-8_4)

Ministério da Saúde. (2012, 12 de dezembro). *Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012*. [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466\\_12\\_12\\_2012.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html)

Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. (2023). *Carta Brasileira de Cidades Inteligentes*. Recuperado em 10 de outubro de 2024, de <https://cartacidadesinteligentes.org.br/>

Nam, T., & Pardo, T. A. (2011). Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions. *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times*, 282-291. Association for Integrated Digital Government Research Conference (AIDGRC). <https://dl.acm.org/doi/epdf/10.1145/2037556.2037602>

Noori, N., Hoppe, T., & De Jong, M. (2020). Classifying pathways for smart city development: Comparing design, governance and implementation in Amsterdam, Barcelona, Dubai, and Abu Dhabi. *Sustainability*, 12(10), 4030.

Odendaal, N. (2003). Information and communication technology and local governance: Understanding the difference between cities in developed and emerging economies. *Computers, Environment and Urban Systems*, 27(6), 585–607.

Pereira, G. V., Cunha, M. A., Lampoltshammer, T. J., Parycek, P., & Testa, M. G. (2017). Increasing collaboration and participation in smart city governance: A cross-case analysis of smart city initiatives. *Information Technology for Development*, 23(3), 526–553.

Pereira, G. V., Eibl, G., Stylianou, C., Martínez, G., Neophytou, H., & Parycek, P. (2018a). The role of smart technologies to support citizen engagement and decision making: The SmartGov case. *International Journal of Electronic Government Research*, 14(4), 1–17.



Pereira, G. V., Parycek, P., Falco, E., & Kleinhans, R. (2018b). Smart governance in the context of smart cities: A literature review. *Information Polity*, 23, 143–162.

Praharaj, S., Han, J. H., & Hawken, S. (2018). Towards the right model of smart city governance in India. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 13(2), 171–186.

Razaghi, M., & Finger, M. (2018). Smart governance for smart cities. *Proceedings of the IEEE*, 106(4), 680–689.

Reforgiato Recupero, D., Castronovo, M., Consoli, S., Costanzo, T., Gangemi, A., Grasso, L., Lodi, G., Merendino, G., Mongiovì, M., Presutti, V., & Rapisarda, S. D. (2016). An innovative, open, interoperable citizen engagement cloud platform for smart government and users' interaction. *Journal of the Knowledge Economy*, 7(2), 388–412.

Ruhlandt, R. W. S. (2018). The governance of smart cities: A systematic literature review. *Cities*, 81, 1–23.

Scholl, H. J., & Scholl, M. C. (2014). Smart governance: A roadmap for research and practice. *iConference 2014 Proceedings*, 163–176. iSchools. <https://files01.core.ac.uk/download/pdf/19961174.pdf>

Tahir, Z., & Malek, J. A. (2016). Main criteria in the development of smart cities determined using analytical method. *Journal of Malaysian Institute of Planners*, 14, 1–14.

Tapscott, D., & Agnew, D. (1999). Governance in the digital economy. *Finance & Development*, 36, 34–37.

Tomor, Z., Meijer, A., Michels, A., & Geertman, S. (2019). Smart governance for sustainable cities: Findings from a systematic literature review. *Journal of Urban Technology*, 26(4), 3–27.

Webster, C. W. R., & Leleux, C. (2018). Smart governance: Opportunities for technologically-mediated citizen co-production. *Information Polity*, 23, 95–110.

Wijs, L., Witte, P., & Geertman, S. (2016). How smart is smart? Theoretical and empirical considerations on implementing smart city objectives – A case study of Dutch railway station areas. *The European Journal of Social Science Research*, 29(4), 424–441.

## APÊNDICE - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS ESPECIALISTAS

### TEXTO EXPLICATIVO DA PESQUISA AO RESPONDENTE

#### **Apresentação da Pesquisa e Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para Adultos – TCLE**

Link de acesso: <https://tinyurl.com/y2bjphn7>

Após convenientemente esclarecido pelo(a) pesquisador(a) sobre o contexto da pesquisa, aceito participar da presente pesquisa.

#### **Instruções para preenchimento do formulário:**

- Pedimos que leia cada conceito com atenção;
- Não existem respostas certas ou erradas, responda conforme julgar o nível de importância.



**1) Antecedentes da Governança Inteligente:**

Abaixo são elencados entre os itens 1.1 e 1.7 os fatores antecedentes da governança inteligente identificados na literatura. Avalie cada item pelo seu grau de importância, conforme a seguinte escala: 1 – Nada importante / 2 – Baixa importância / 3 – Neutro / 4 – Moderadamente importante / 5 – Extremamente importante.

**1.1) NORMATIZAÇÃO como suporte a governança inteligente:** necessidade de normas revisadas, por meio de instrumentos modernos que possam suportar a governança inteligente. Esta necessidade está vinculada ao processo de abertura de dados e consequente acesso a informação proposto nos governos inteligentes. Portanto, novos marcos são aspectos fundamentais para determinar até que ponto os cidadãos são capazes de influenciar a governança nas suas cidades.

Nada importante                      1   2   3   4   5                      Extremamente importante

**1.2) Uso da TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TICs):** auxilia no desenvolvimento de arranjos inovadores de governança. Está presente nos novos canais de comunicação com os cidadãos, contribuindo no incentivo a participação eletrônica do cidadão, na comunicação do cidadão com a gestão pública por meio das mídias sociais, no melhor planejamento e tomada de decisões, na ampliação e aprofundamento da participação, tornando os dados públicos.

Nada importante                      1   2   3   4   5                      Extremamente importante

**1.3) TRANSPARÊNCIA:** entendida como o acesso a dados ou informações governamentais, contribuindo com a sociedade em sua capacidade de influência sobre o governo. Portanto, o compartilhamento das visões, metas, prioridades, bem como os planos estratégicos da administração pública, com as partes interessadas, é relevante no alcance da governança inteligente.

Nada importante                      1   2   3   4   5                      Extremamente importante

**1.4) ENGAJAMENTO DO CIDADÃO:** capacidade de envolver diretamente os cidadãos ou através de um ator intermediário. São mecanismos de engajamento: envolver cidadãos na identificação de problemas e preferências para o futuro, participar do processo de planejamento, desenvolver oficinas e reuniões e realizar pesquisas, assim como eventos de participação cívica, laboratórios vivos, painéis, dados abertos e gamificação.

Nada importante                      1   2   3   4   5                      Extremamente importante



<p><b>1.5) COMUNICAÇÃO:</b> é a ligação entre os governos e os membros da sociedade. Tem o objetivo de incentivar a participação dos cidadãos nos processos decisórios, melhorando a prestação de informações e serviços, reforçando a transparência e a credibilidade.</p>						
Nada importante	1	2	3	4	5	Extremamente importante
<p><b>1.6) PARTICIPAÇÃO e PARCERIA:</b> Diversos <i>stakeholders</i> contribuem com ideias e conhecimentos para que os governos possam fazer políticas com benefícios amplos para a sociedade, buscando a eficácia do governo e incentivando as parcerias e cooperações. É capaz de envolver diversos atores: cidadãos, organizações não governamentais, governo (nos diversos níveis) e iniciativa privada.</p>						
Nada importante	1	2	3	4	5	Extremamente importante
<p><b>1.7) FATORES CONTEXTUAIS:</b> O processo de desenvolvimento da governança inteligente envolve fatores contextuais, pois uma abordagem que produz bons resultados em uma cidade pode falhar em outra. São exemplos de fatores contextuais, culturas administrativas, fatores políticos ou demográficos, fatores tecnológicos, regulamentações, nível de confiança dos cidadãos nos agentes públicos, diferença entre países na difusão da tecnologia, o sentido de urgência do tema governança inteligente como atrativo de maior compromisso do governo e o histórico político democrático da região.</p>						
Nada importante	1	2	3	4	5	Extremamente importante
<p>2) Após observar os antecedentes da governança inteligente (itens 1.1 a 1.7) há algum fator não mencionado anteriormente, mas que deve ser levado em consideração no desenvolvimento da governança da cidade inteligente? Quais?</p>						
<p><b>3) Consequentes da Governança Inteligente:</b></p> <p>Abaixo são elencados entre os itens 3.1 e 3.3 os fatores consequentes da governança inteligente identificados na literatura. Avalie cada item pelo seu grau de importância, conforme a seguinte escala: 1 – Nada importante / 2 – Baixa importância / 3 – Neutro / 4 – Moderadamente importante / 5 – Extremamente importante.</p>						
<p><b>3.1) GOVERNO INTERAGINDO E CENTRADO NO CIDADÃO:</b> A interação está relacionada a capacidade dos governos dialogarem com o seu público no processo da prestação dos serviços governamentais, buscando a melhoria da centralidade no cidadão que é impulsionada pela colaboração entre os setores governamentais e as comunidades.</p>						



Nada importante	1	2	3	4	5	Extremamente importante
<p><b>3.2) CIDADÃO INCLUSO E QUALIFICADO:</b> inclusão social de toda a população em serviços públicos por meio de políticas que ofereçam acesso igualitário a benefícios do aumento da qualidade de vida. Qualificando o cidadão por meio de aprendizagem de novos mecanismos da tecnologia, capacidade de acesso e interpretação de dados abertos, desenvolvimento sólido do conhecimento cooperativo da localidade e programas de capacitação que os auxiliem no ato da tomada de decisão.</p>						
Nada importante	1	2	3	4	5	Extremamente importante
<p><b>3.3) GOVERNO MAIS EFETIVO:</b> Capacidade de fazer melhor uso dos recursos disponíveis e um melhor serviço público por meio da integração das esferas governamentais e da comunicação com a população.</p>						
Nada importante	1	2	3	4	5	Extremamente importante
<p>4) Após observar os consequentes da governança inteligente (itens 3.1 a 3.3), há algum fator não mencionado anteriormente, mas que deve ser levado em consideração como um possível resultado da governança da cidade inteligente? Quais?</p>						
<p>5) Defina a partir de sua percepção o conceito de governança inteligente:</p>						
<p><b>Perfil Institucional:</b></p> <p>6) Qual Estado você reside atualmente?                  7) Qual instituição/empresa você está vinculado?                  8) Qual o seu contato com a temática das cidades inteligentes? (ex.: pesquisador na área, atuo em projeto de cidade inteligente e etc.)</p>						

# **AS OCUPAÇÕES URBANAS IRREGULARES DE ALTA VULNERABILIDADE SOCIAL NOS INSTRUMENTOS SOCIOTERRITORIAIS DA POLÍTICA URBANA DO DISTRITO FEDERAL**

---

*Regina Maria Alves Martins<sup>1</sup>*

---

1 Universidade de Brasília. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8150962232961125>.



## Introdução

As ocupações irregulares no Distrito Federal são comuns. Elas são práticas realizadas tanto por classe mais favorecida quanto pela parte menos favorecida do Distrito Federal. Desde o primórdio da construção de Brasília, ou antes dela, ocupações irregulares já existiam, e quando chega o momento da construção da capital, as ocupações irregulares se concentraram na região central da capital, devido ao alto volume de trabalhadores contratados para trabalhar nesta construção e passaram ocupar o quadrilátero do Distrito Federal. Desde então, as ocupações irregulares fazem parte do desenho urbano do Distrito Federal, sendo uma alternativa recorrente para as pessoas de baixa renda terem acesso à moradia.

As ocupações irregulares que existem hoje por quase todas as Regiões Administrativas são uma das problemáticas mais recorrentes da sociedade, no entanto, também é umas das que nunca foram solucionadas pelo poder estatal do DF, apesar de existir instrumentos governativos: Lei Orgânica do DF, Lei de Uso e Ocupação do Solo - LOUS, Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT, a Política de regularização fundiária - REURB, que são especificamente voltados para solucionar este problema.

O presente capítulo pretende analisar como os instrumentos socioterritoriais governativos têm trabalhado com a problemática das ocupações irregulares, em especial, com as de alta vulnerabilidade social, de forma que, serão analisadas algumas ocupações que surgiram no primórdio da construção da capital até o ano de 2023, com o estudo de caso do assentamento Miguel Lobato.

A pesquisa a seguir tratar-se de recorde de algumas partes retiradas do trabalho de conclusão de curso da autora, onde, as metodologias usadas foram levantamento e análise bibliográfica, análise documental, entrevistas e estudo de caso. Ressaltando, que as entrevistas foram cedidas por livre e espontânea vontade dos entrevistados, preservando a anonimidade de todos. Sendo, a presente pesquisa contou com três entrevistas: da Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDES, Subsecretária de Políticas e Planejamento Urbano - SUPLAN - DF e a coordenadora social do assentamento Miguel Lobato.

Ação pública e instrumentos de ação pública nas ocupações urbanas irregulares de alta vulnerabilidade social

As ações públicas governativas são carregadas de interesse políticos, econômicos e sociais, logo, os instrumentos dessas ações não são vistos neutros e desprovidos de interesse, mas sim, como “portadores de valor, nutridos de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação” (Lascoumes & Le Galès, 2012, p. 21).

Os instrumentos de ação pública (IAP) são vistos como instituições por Lascoumes e Patrick Le Galès (2012). Instituição não no sentido de uma organização ou órgão estatal, mas sim no sentido de também estruturar ou modelar as políticas públicas; determinando quais os recursos que serão usados e por quem na hora implementação de uma política pública. E, mais ainda, possibilitaram a existência de ações coletivas e de influenciar os comportamentos dos atores (Lascoumes, Le Galès, 2012).

Dessa forma, assim como o padrão comportamental dos atores das instituições podem estruturar as políticas públicas, os instrumentos também podem. (MARCH; OLSEN, 1989 apud HALPERN et al., 2021, p. 34). Todavia, nesse contexto de incerteza em que estão envolvidos os atores, eles acabam tendo o poder de escolha diferente da função de um instrumento, abrindo possibilidade para outras interpretações. É assim que a incorporação da noção de instituições à noção de instrumento permitiu olhar estes últimos “a partir de uma perspectiva de análise do poder, da formatação dos fatos sociais envolvidos, das ações de pedagogia, do enquadramento e, às vezes, da manipulação que suscita, e em conexão com os interesses da legitimidade e politização/despolitização.” Charlotte, Lascoumes e Le Galès, 2021, pág. 34).

Apoiando-nos nos fundamentos de Lascoumes e Le Galès (2012), compreende-se a ação pública como uma forma de acessar a ação coletiva, entendida como um instrumento de governança capaz de promover mudanças sociais, solucionar conflitos, gerar tomadas de decisão nos contextos sociais (AS da Silva, 2018). Compreendo, assim, as dinâmicas sociais em que os atores (no sentido de indivíduo, comunidade) também têm o poder de resolução dos problemas públicos em que estão envolvidos. De forma que, ao olhar esses atores como parte da solução



do problema, os problemas sociais passam a ser entendidos de forma aprofundada e chegando ao extremo, onde o poder estatal não poderá solucioná-los sem a participação desses atores (AS da Silva, 2018). Contudo, os autores também criticam a concepção que enxerga o Estado como um grande provedor de políticas públicas e enaltece a que visualiza a partir das ações coletivas (AS da Silva, 2018).

### Instrumentos socioterritoriais governativos

Instrumentos socioterritoriais governativos são um conjunto de instrumentos de planejamento territorial que visam o impacto social ativados pelos governos em qualquer um dos seus níveis (federal, estadual, do Distrito Federal, ou municipal) (Boullosa e Peres, 2020). Dentro do aparelho estatal brasileiro, os instrumentos clássicos de intervenção territorial exercem um papel bastante coercitivo, tecnocrático e até considerados de difícil aplicabilidade, como resultado, vemos um volume enorme de leis, normas, planos, estatutos voltados para o planejamento do desenvolvimento territorial, mas que não são eficazes o bastante para conter problemáticas como a questão das invasões irregulares, e, adicionalmente, eles não chegam a ser executados por não condizerem com a realidade socioterritorial (Boullosa, Peres, 2020). Um bom exemplo podem ser os diferentes tipos Plano de Ordenamento e Desenvolvimento Territorial - PDOT, que em muitas cidades brasileiras se mostram como instrumentos superlotados de regras e procedimentos, que, ao invés de induzir o desenvolvimento sustentável, acabam dificultando o direito ao uso do território. Além do Plano Diretor, os Planos Setoriais e Intersetoriais são exemplos de outros instrumentos socioterritoriais de ação estatal, só que em uma atuação micro. Outros exemplos de instrumentos são: a Lei de Regularização Fundiária - Lei Complementar nº 986/2021 (Lei da Reurb), além da Lei das Áreas de Regularização de Interesse Social (Aris).

No entanto, Boullosa e Peres (2020) tem outra percepção de intervenção socioterritorial. Posicionadas na tradição pós-positivista dos estudos em políticas públicas, as autoras interpretam intervenção socioterritorial como

*(...) um processo planejado e articulado de promoção do desenvolvimento social sobre um território compreendido com uma rede de práticas de uso, que o modelam e são por ele modelados, por meio de ações que envolvem, pelo menos, cinco dimensões críticas de análise (complexidade de atores; múltiplas racionalidade; interação entre escalas; modelos de governança e práticas territoriais), e outras cinco, também críticas, de projeção (redes de práticas; futuros possíveis; objetivos de desenvolvimento, instrumentos e argumentos; e sistema de aprendizagem e de avaliação) (Boullosa e Peres, 2020, pág. 11).*

A concepção das autoras sugere que haja novos modelos de intervenção socioterritoriais com mais espaço para a participação social, logo, as ações coletivas como forma de instrumento socioterritorial (Lascoumes e Le Galès, 2012). Para tanto, entende-se que a intervenção socioterritorial deve ser consolidada com diversos perfis de atores civis socioterritoriais de todos os posicionamentos políticos, além de maior diversidade de instituições (coalizões, mesas, fóruns, plenárias, associações, sindicatos e redes) (Boullosa, Peres, 2020), por meio da gestão social, por exemplo.

Gestão social, dentre as suas múltiplas definições, pode ser compreendida como a relação entre Estado-Sociedade dentro do espaço público que está voltado tanto para o social quanto para o econômico (Benevides, 2019). Além dessa relação, a gestão social é nascedoura da própria sociedade que com seus mecanismos de autoorganização lida com os conflitos e mudanças sociais. Fazendo referência à ideia de ação coletiva de Lascoumes e Le Galès (2012), a gestão social deveria ser coordenada por diversos atores que pelos seus próprios instrumentos tomam suas decisões coletivamente, podendo ser entendida como ação pública das organizações (França Filho, 2003 apud Benevides, 2019).

Benevides (2019) sintetiza a gestão social como a:

*(...) tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último. Advertimos que tal conceito não tem caráter prescritivo, pois pode haver gestão social para além dele. Busca-se uma delimitação do campo*



que possa criar fronteiras para serem mudadas com o decorrer das pesquisas e da própria prática na área Benevides, 2019 apud CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p.697 apud CANÇADO, 2014, p. 80.

Uma vez definida a ideia de instrumento e instrumentação da ação pública, intervenção socioterritorial e a de gestão social, é o momento situarmos sobre os novos instrumentos socioterritoriais que têm o poder de intervenção nos territórios. No entanto, é fundamental também nos posicionarmos em relação à noção de território.

### **Estudo de caso do assentamento Miguel Lobato**

O estudo de caso que será apresentado a seguir, demonstra como ação pública governativa do Estado não é tão eficiente quando se trata da regularização de uma ocupação irregular de alta vulnerabilidade e que ação coletiva de uma comunidade traz resultados mais eficientes, ainda que de forma precária. O recorde temporal do estudo compreende o período entre 7 de outubro de 2016, data de início da ocupação, até dezembro de 2023, quando se encerra a análise.

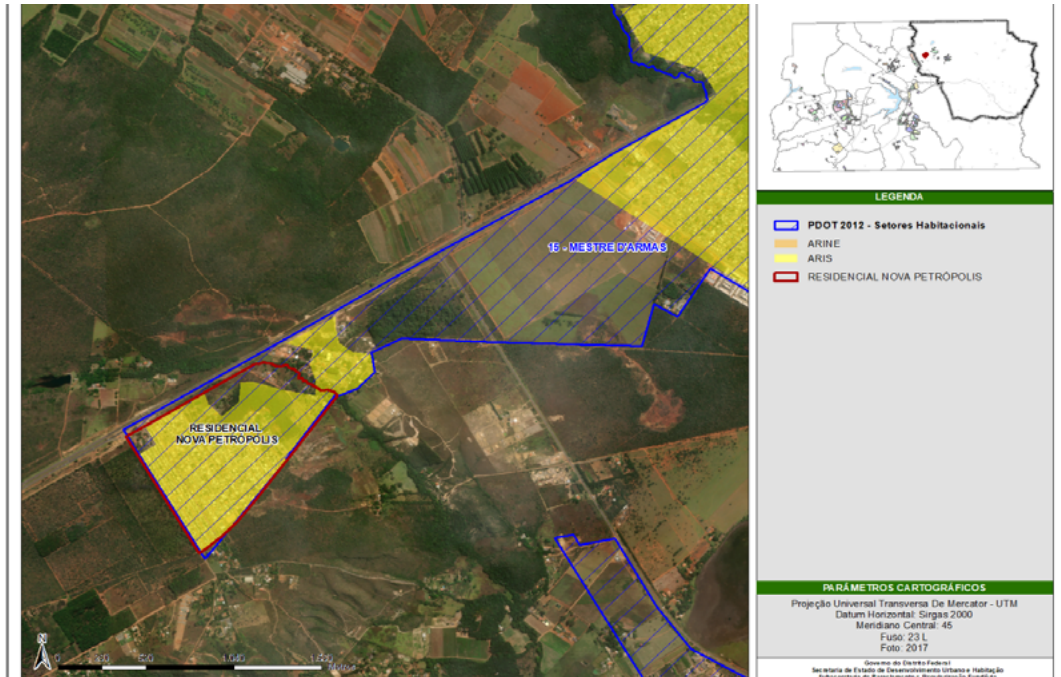
O assentamento está localizado entre a Região Administrativa de Sobradinho e a Região Administrativa de Planaltina-DF, onde era a Fazenda Sálvia. A então Fazenda Sálvia é um território alvo de disputa de vários atores. Para além dos ocupantes do assentamento Miguel Lobato, o território tem outra ARIS chamada Nova Petrópolis, além dessa, o território é palco de atividade de piscicultura, pecuária, ecoturismo, além de produtores rurais, chacareiros, e até contemplada pelas políticas de reintegração de terra do INCRA.

O assentamento Miguel Lobato iniciou em 7 de outubro de 2016, por meio de ação coletiva dos movimentos sociais Movimento de Trabalhadoras e dos Trabalhadores por Direitos (MTD) e Movimento Organizado dos Trabalhadores Urbanos (MOTU). De acordo com a atual coordenadora social, soubemos que o assentamento não está mais na coordenação desses movimentos, sendo coordenado agora pelo Movimento Nacional de Luta Pela Moradia - MNLM.

O território também já esteve nos planos do GDF. Em 2011, o território onde se encontra a ARIS Nova Petrópolis foi destinado a ser o local onde seriam construídos setores habitacionais do programa Morar Bem do DF. Em 2012, foi incorporado ao Plano Distrital de Habitação de Interesse Social. Em 2009, foi incluído no PDOT/2009 como Zona Urbana de Uso Controlado II. Neste momento, as terras da fazenda referida já pertenciam à União. No entanto, no local também já havia loteamentos irregulares feitos tempos antes da ação do GDF para gerar moradia para a população, de forma que, em 2012, já havia muitos loteamentos vendidos. Estes esforços só confirmam ser mais um caso de ocupação irregular clássica do DF, isto é, aquelas que nascem por meio de parcelamento irregular e ficam anos ansiando a regularização. Todavia, apenas em 2016 o território onde está a ARIS Nova Petrópolis foi incluído no PDOT, fazendo parte do Setor Habitacional Mestre D'Armas mencionado na seção anterior.



**Figura 1:** Poligonal da ARIS Nova Petrópolis



**Fonte:** Portaria da Regularização. Disponível em <https://portaldaregularizacao.seduh.df.gov.br/mapa-regularizacao>

Atualmente, parte do território onde era a Fazenda Sálvia encontra-se o Residencial Nova Petrópolis que, apesar de estar incluso no PDOT deste 2009, a ARIS até a data desta pesquisa (2023), encontra-se com infraestrutura urbana totalmente precária, sem pavimentação, sem rede de esgoto, escolas, posto de saúde ou linha de ônibus urbano, onde o único equipamento que a comunidade desfruta é a iluminação pública.

No ano de 2023, os moradores do condomínio, juntamente com sua líder comunitária, organizaram um abaixo-assinado solicitando posto de saúde, quadra de esporte e escolas. Como resultado, a líder, em diálogo com Deputados Federais, conquistou a ampliação da circulação de ônibus escolares no condomínio para levar para a escola nas RAs mais próximas. Em paralelo, conquistou-se também a pavimentação com massa asfáltica de algumas ruas para a circulação desses ônibus.

Na outra parte deste território, encontra-se o Assentamento Miguel Lobato. O assentamento tem aproximadamente 10 hectares e surge em paralelo ao parcelamento irregular da ocupação Nova Petrópolis. O acampamento surge como uma forma de impedir o parcelamento irregular que estava ocorrendo na Nova Petrópolis, realizado pela suposta dona da área, como foi relatado pela coordenadora social. Desde o processo de formação do assentamento, estabelece-se uma relação conflituosa entre seus moradores e a suposta proprietária das terras, conflito que persiste até os dias atuais. Para tanto, essa relação conflituosa tem prejudicado o desenvolvimento do assentamento: em relato, a coordenadora social diz que devido ao processo judicial de reintegração de posse que a outra parte entrou contra o MNLM não foi possível implementar rede de água em todas as quadras do assentamento.

Assim, o assentamento se encontra sem pavimentação asfáltica, sem rede de esgoto, sem energia elétrica ou qualquer outro tipo de infraestrutura urbana. No tocante ao abastecimento de água, o equipamento foi adquirido também por articulação entre os coordenadores do MNLM e atores políticos e estatais. Apesar do Miguel Lobato ser considerado uma ARIS desde a última revisão do PDOT, em 2021, o assentamento não sofreu nenhuma melhoria em dois anos, ainda que seja considerado ARIS pelo poder estatal. Prova disso foi que em 2023, do mês de junho ao mês de agosto, ficou sem energia elétrica. A energia elétrica vinha de um gerador da comunidade, esse gerador queimou e a forma que a comunidade encontrou para ter novamente iluminação foi através da ação coletiva de



uma “*vaquinha*” entre os próprios moradores, isto é, sem nenhuma ação pública do poder estatal. A troca da fiação elétrica, que era necessária, também foi feita pelos próprios moradores.

**Figura 2:** Troca da fiação no Assentamento Miguel Lobato, em 23 de junho de 2023.



**Fonte:** Elaboração própria.

Todavia, as ações coletivas sempre fizeram parte do assentamento. No início, em 2017, houve tentativa de derrubada e remoção dos moradores do Miguel Lobato. Essa tentativa aconteceu em resposta à decisão do Poder Judiciário do DF que deliberou que as terras onde está o assentamento pertenciam à suposta dona, de forma que deveria ser feita uma reintegração de posse, conforme requerido pela outra parte (Ferreira, 2021).

A decisão foi baseada em documento apresentado pela suposta dona e não levou em consideração que aquelas tinham sido incluídas no PDOT, sendo elas, no caso, terras públicas doadas pela União ao Governo do Distrito Federal (Ferreira, 2021).

Com base nessa decisão, em 2017, iniciaram-se as tentativas de remoção. Em resposta, a comunidade do assentamento fez manifestação na margem BR-020, requerendo a paralisação que estava sendo feita pela Agência de Fiscalização do Distrito Federal - AGEFIS (Ferreira, 2021).



**Figura 3:** Manifestação contra ação da AGFIS em 2017



**Fonte:** Ferreira, 2017.

Apesar da ação de derrubada não ter sido efetivada, tanto que o assentamento permanece até a atualidade, o processo judiciário também permanece e vem impedindo o desenvolvimento do assentamento, como mencionado anteriormente.

Ações públicas implementadas pelos atores estatais nas ocupações irregulares por meio dos instrumentos socio-territoriais tradicionais, por vezes, não leva em consideração a realidade das ocupações, além de serem desproporcionais ao desenvolvimento daquela ocupação. No sentido de, quando os atores estatais estão pensando em desenhar as poligonais para a implementação dos equipamentos públicos, os atores sociais, por meio de seus próprios instrumentos, buscam alcançar seus objetivos por meio das ações coletivas, mesmo já sendo uma ARIS, como foi o caso da falta da energia elétrica no Miguel Lobato.

Em entrevista com os representantes da SUPLAN-DF, ficou explicado que, após a inclusão de uma ARIS no PDOT, ela passará por diversas instituições do GDF, pela Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - CAESB para analisar a viabilidade da instalação da água. Além disso, também há questão da licença ambiental e o tamanho dos lotes.

Questionando-as se há algum tratamento diferenciado após a inclusão de uma ARIS no PDOT, foi respondido que é exigido um percentual menor para implementação de escolas, posto de saúde, etc., por estarem em condição de vulnerabilidade. Ora, isso entra em contradição com o caso da ARIS e da Nova Petrópolis, que desde 2009 está no PDOT e ainda não foi contemplada com nenhum desses equipamentos urbanos. Outro benefício que o assentamento supostamente tem é o não pagamento pelo desenho urbanístico, do qual, é feito pela CODHAB.

Ao ser perguntado sobre a relação da secretaria com participação social, isto é, se há participação na revisão do PDOT ou em outro momento, foi explicado que a participação social é feita por meio de audiência pública, para qual, há um chamado público publicado no Diário Oficial do DF. Nessa Audiência Pública é apresentado o projeto urbanístico, ou seja, o desenho da poligonal do parcelamento urbano e também dado um momento de fala para os líderes comunitários<sup>52</sup>.

52 Essas Audiências Públicas são gravadas e publicadas no site da SEDUH. ([duh.df.gov.br/audiencias-publicas-2023/](http://duh.df.gov.br/audiencias-publicas-2023/)).



Em visita ao site da SEDUH, não se encontram muitas Audiências Públicas de ARIS. No ano de 2023 não foi realizada nenhuma Audiência Pública de ARIS, apenas foram encontradas audiências de áreas de interesse econômico e de interesse comunitário - regularização de uma igreja. Em 2022, só foi encontrada uma Audiência Pública de uma ARIS: ARIS Vila dos Carroceiros, que há vinte anos esperava por sua regularização.<sup>53</sup> Em 2021 e 2020, também não houve nenhuma Audiência Pública de regularização de ARIS.

Contudo, analisando o caso do Miguel Lobato, pode-se compreender que os instrumentos de desenvolvimento territorial não foram minimamente suficientes para amparar uma ocupação irregular de alta vulnerabilidade - entendendo-se que eles não são implementados de forma eficaz para que essas pessoas possam ter o acesso aos direitos básicos de cidadania, assegurados pela Constituição Federal de 1988. Durante uma conversa com a coordenadora social do assentamento, ela afirmou que a comunidade não recebe nenhum tipo de assistência dos órgãos estatais. Que o apoio do governo ou de algum representante político é somente em ano eleitoral. Além da vulnerabilidade socioeconômica que os moradores desse assentamento encontram, continuam sujeitos à vulnerabilidade de interesse político.

O caso Miguel Lobato também mostra que a ação coletiva, por sua vez, é um instrumento socioterritorial capaz de transformar e construir o território, além de garantir direitos básicos: a energia elétrica, a rede de água, o lazer, a educação e, principalmente, o direito à moradia, pois o pouco que foi conseguido foi por meio dos movimentos sociais.

### Considerações finais

O objetivo desta pesquisa foi analisar criticamente como instrumentos socioterritoriais governativos têm lidado com o problema das ocupações irregulares de alta vulnerabilidade dentro do DF. Como resultado, foi possível verificar que, no aparelho estatal do Distrito Federal, há um volume considerável de instrumentos socioterritoriais que poderiam regularizar as ocupações irregulares que existem pelo DF, ou então, poderiam dar uma melhor qualidade de vida para quem está em uma ocupação irregular, através da implementação dos equipamentos públicos. No entanto, não é uma pauta prioritária na agenda do governo do Distrito Federal a regularização das ocupações irregulares, tanto que várias ARIS entraram no PDOT há anos, como foi o caso da Nova Petrópolis, por exemplo, mas que até hoje, não estão regularizadas e nem tem seus equipamentos públicos implementados.

Outro resultado que chama atenção é que os atores, isto é, os líderes comunitários e coordenadores sociais estão sempre promovendo ações coletivas para chamar a atenção do poder estatal e dos representantes políticos (deputados distritais) sobre suas demandas, isto é, para a comunidade ter acesso aos serviços básicos - os equipamentos públicos. No entanto, a resposta a essas demandas é demorada em relação ao desenvolvimento de uma ocupação. Dessa forma, os atores sociais, por meio de suas ações coletivas, promovem o acesso a serviços que não são implementados através dos instrumentos socioterritoriais.

Para mais, ao analisar como os equipamentos públicos não são implementados nas ocupações de alta vulnerabilidade, isto é, como os serviços públicos não são prestados para essas pessoas, mostra-se que os atores públicos e suas ações não são neutras, pelo contrário, elas são carregadas de interesse sociopolíticos.

Ademais, a falta de representatividade nas instituições do GDF faz com que as demandas da classe baixa não sejam atendidas de forma eficiente e eficaz. Na realidade, há um olhar de cima para baixo, entre quem implementa os instrumentos e quem vivencia os instrumentos, caracterizando-se uma relação vertical. Todavia, a falta representatividade quem vivencia uma ocupação.

Contudo, ao analisar a implementação dos instrumentos socioterritoriais governativos através do estudo de caso do assentamento Miguel Lobado, pode-se aferir que a ação pública estatal não foi minimamente capaz de entregar os equipamentos públicos coletivo: rede de esgoto, energia elétrica, quando o gerador de energia da comunidade

53 Audiência Pública - PLC Vila dos Carroceiros. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sWMxQytPxNg>



queimou, e iluminação pública. Ao passo que, quando esses problemas reais surgiram, a comunidade, por meio da coletiva, conseguiram fazer a *vaquinha* para comprar outro gerador de energia, iluminação pública, colocando refletores de led nos portes e, o mais importante, o direito à moradia.

Sendo assim, o presente capítulo contribui para que a Administração Pública passe a considerar a ação coletiva como um instrumento das políticas públicas, reconhecendo que a burocracia estatal pode ser excessivamente morosa e que há comunidades ansiosas pela implementação de equipamentos públicos capazes de melhorar seu bem-estar.

Sem embargo, esses resultados contribuem para analisar se as ações públicas dos atores estatais são realmente neutras. No sentido de analisar se processo de licença, de implementação dos equipamentos públicos em um setor habitacional em um bairro de classe média e alta se dá na mesma vagarosidade de um processo de regularização de ocupação irregular de alta vulnerabilidade. Ademais, porque essa vagarosidade some em anos eleitorais, os vieses eleitoreiros quebram a neutralidade das ações públicas e abrem portas para os interesses políticos?

Para mais, o capítulo também contribui para que Administração Pública, ao demonstrar que a efetividade das políticas públicas depende não apenas do desenho formal dos instrumentos, mas também da capacidade administrativa, da equidade na implementação e do reconhecimento dos atores territoriais como parte da ação pública. Ao evidenciar os limites da neutralidade estatal e os efeitos da morosidade burocrática, a pesquisa oferece elementos concretos para o aprimoramento da gestão pública em contexto de elevada vulnerabilidade social.

Essa pesquisa se limita a analisar as ocupações irregulares sobre uma perspectiva etnográfica, no sentido, de analisar os recorde racial das pessoas que moram nessas ocupações irregulares. E para pesquisa futuras, propõe aprofundar a segregação racial no Distrito Federal e propõem analisar, profundamente, a governança pública e o processo de marginalização dessas ocupações.

## Referência Bibliográfica

- Benevides, T. M. (2019). *Instrumentos de gestão do desenvolvimento territorial*.
- Blanco, K. C. (2018). As peculiaridades das ocupações irregulares no Distrito Federal. *Paranoá*, 21.
- Boullosa, R. D. F., & Peres, J. L. P. (2020). *Análise, elaboração e gestão de programas e projetos* (pp. 31–57).
- Brasil. (2019). *Lei complementar nº 951, de 25 de março de 2019*. [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/8815d609bb134b6fa055711bab4e2b49/Lei\\_Complementar\\_951\\_25\\_03\\_2019.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/8815d609bb134b6fa055711bab4e2b49/Lei_Complementar_951_25_03_2019.html)
- Brasil. (2012). *Lei complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012*. [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72806/Lei\\_Complementar\\_854\\_15\\_10\\_2012.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72806/Lei_Complementar_854_15_10_2012.html)
- Brasil. (2021). *Lei complementar nº 986, de 30 de junho de 2021*. [http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/3e-31558072eb4b7791ab7c55335ffd13/Lei\\_Complementar\\_986\\_30\\_06\\_2021.html](http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/3e-31558072eb4b7791ab7c55335ffd13/Lei_Complementar_986_30_06_2021.html)
- Brasil. (2022). *Lei complementar nº 1007, de 28 de abril de 2022*. [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5e-658a130ee84ee19785c3d9286f3943/Lei\\_Complementar\\_1007\\_28\\_04\\_2022.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5e-658a130ee84ee19785c3d9286f3943/Lei_Complementar_1007_28_04_2022.html)
- Brasil. (s.d.). *Lei orgânica do Distrito Federal*. <https://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/Te-laSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>
- Costa, M. A., & Marguti, B. O. (2015). *Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros*.
- Dallabrida, V. R. (2020). Território e governança territorial, patrimônio e desenvolvimento territorial: estrutura, processo, forma e função na dinâmica territorial do desenvolvimento. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 16(2).
- Ferreira, F. R. (2021). *Da ocupação à moradia regularizada: conflitos na formação territorial do Assentamento Miguel Lobato em Planaltina-DF (2016–2021)*.
- Freitas, C. F. S. (2017). Regulações territoriais e expansão urbana informal: é possível preservar e incluir? *Paranoá*, 19.
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2021). As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública (pp. 31–59).
- Jatobá, S. U. (2016). Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal. *Texto para Discussão*, 18.



- Krause, C. (Org.), & Denaldi, R. (Org.). (2022). *Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional*.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos.
- Lima, A. F. R., Costa, M. A., Santos, M. P. G., Marguti, B., Pirani, N., Pinto, C. V. S., Curi, L. C., Ribeiro, C. C., & Albuquerque, C. G. (2018). *Vulnerabilidade social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras* (Texto para Discussão nº 2364).
- Manzini, E. J. (2004). Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. *Seminário Internacional sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos*, 2, 58–59.
- Mattos, A. P. M., & Boiteux, G. L. C. (2020). Judicialização das políticas públicas na regularização fundiária do DF.
- Paviani, A. (2010). A construção injusta do espaço urbano. In *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. UnB.
- Pinto, V. C. (2003). *Ocupação irregular do solo urbano: o papel da legislação federal* (Vol. 8).
- Plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal. (s.d.). [https://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/documento\\_tecnico\\_pdot12042017.pdf](https://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/documento_tecnico_pdot12042017.pdf)
- Plano diretor e gestão urbana. (s.d.). <http://cegpm.virtual.ufpb.br/wp-content/uploads/2013/07/PLANO-DIRETOR-E-GEST%C3%83O-URBANA3.pdf>
- Região do Sol – ARIS Pôr. (s.d.). *Diretrizes urbanísticas*.
- Rossato, M., & Martínez, A. M. (2018). Contribuições da metodologia construtiva interpretativa na pesquisa sobre o desenvolvimento da subjetividade. *Revista Lusófona de Educação*, 40, 65–78.
- Silva, A. S. (2018). A ação pública: um outro olhar sobre Estado, sociedade e políticas públicas. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 8(1), 194–204.
- Sousa, A. S., Oliveira, G. S., & Alves, L. H. (2021). A pesquisa bibliográfica: princípios e fundamentos. *Cadernos da FUCAMP*, 20(43).

# SBAP

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

