

REVISTA
ELETRÔNICA

eISSN 2764-6009

Campo de Públicas: conexões e experiências

v.4 n.1 - janeiro/junho 2025

FJP
FUNDAÇÃO
JOÃO PINHEIRO

Governo do Estado de Minas Gerais

Governador | Romeu Zema Neto; **Vice-Governador** | Mateus Simões;

Secretária de Estado de Planejamento e Gestão | Silvia Caroline Listgarten Dias

Fundação João Pinheiro

Presidente | Luciana Lopes Nominato Braga; **Vice-Presidente** | Mônica Moreira Esteves Bernardi

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Diretora-geral | Kamila Pagel de Oliveira; **Coordenadora-Geral** | Rosânia Rodrigues de Sousa

CAMPO DE PÚBLICAS
conexões e experiências

@ 2022 Fundação João Pinheiro

É permitida a reprodução dos artigos desta publicação, desde que citada a fonte. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencias/>

Campo de Públicas: conexões e experiências

A missão da revista é constituir um espaço de diálogo com o campo de públicas, para publicação de artigos voltados às áreas de administração pública, gestão governamental, políticas públicas, liderança, *compliance*, gestão financeira orçamentária, planejamento e demais assuntos relacionados.

Periodicidade

A revista Campo de Públicas: conexões e experiências é uma publicação semestral da Fundação João Pinheiro.

C198	Campo de públicas: conexões e experiências [Recurso Eletrônico] / Fundação João Pinheiro, Escola de Governo. v.4, n.1 (jan. /jun. 2025). – Belo Horizonte: FJP, 2025–300p. Semestral. Modo de acesso: https://revista.fjp.mg.gov.br/ eISSN 2764-6009 1. Administração Pública. I. Fundação João Pinheiro. Escola de Governo. CDU 35(815.1)

Equipe Editorial

Editora-chefe | Flávia de Paula Duque Brasil (Fundação João Pinheiro) |

Editores convidados | Luciana Leite Lima (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Telma Maria Gonçalves Menicucci (Universidade Federal de Minas Gerais- UFMG); Bruno Dias Magalhães (Fundação João Pinheiro); Marcos Arcanjo de Assis (Fundação João Pinheiro) |

Editores adjuntos | Marcela Emediato (Fundação João Pinheiro); Eliane Soares Schneider Raslan (Fundação João Pinheiro); Bruno Dias Magalhães (Fundação João Pinheiro); Marcos Arcanjo de Assis (Fundação João Pinheiro); Gabriel Mattos Ornelas (Fundação João Pinheiro); Kamila Pagel de Oliveira (Fundação João Pinheiro); Lara Farah Valadares (Fundação João Pinheiro); Laís Godoi Lopes (Fundação João Pinheiro); Letícia Godinho de Sousa (Fundação João Pinheiro); Mônica Moreira Esteves Bernardi (Fundação João Pinheiro); Rosânia Rodrigues de Sousa (Fundação João Pinheiro) |

Conselho Editorial

Carla Bronzo (Fundação João Pinheiro); Élide Graziane Pinto (Fundação Getúlio Vargas); Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo); Gabriela Sapanghero Lotta (Escola Nacional de Administração Pública); Ivan Beck Ckagnazaroff (Universidade Federal de Minas Gerais); Lindijane de Souza Bento Almeida (Universidade Federal do Rio Grande do Norte); Maria Carolina Martinez Andion (Universidade do Estado de Santa Catarina); Maria Izabel Marques do Valle (Fundação João Pinheiro); Maria Isabel Araújo Rodrigues (ANEPECP); Ricardo Carneiro (Fundação João Pinheiro); Roberto Rocha Coelho Pires (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Escola Nacional de Administração Pública); Rosana de Freitas Boullosa (Universidade de Brasília) |

Produção Editorial

Editoração | Ana Paula da Silva (Fundação João Pinheiro); Ariane Machado (Fundação João Pinheiro); Graziella Napoli Terra Caldeira (Fundação João Pinheiro); Marielle Durães Ferreira (Fundação João Pinheiro) | **Design Gráfico** | Aline de Faria Pereira (Fundação João Pinheiro); Nicolau Coimbra Campedelli (Fundação João Pinheiro) | **Assessoria de Comunicação Social** | Nicolau Coimbra Campedelli (Fundação João Pinheiro)

Contato

revista.conexoes@fjp.mg.gov.br

SUMÁRIO

CONTENTS

Editorial Tendências, desafios e inovações no campo das políticas públicas <i>Editorial Trends, challenges and innovations in the field of public policies</i> Luciana Leite Lima, Telma Menicucci, Bruno Dias Magalhães, Marcos Arcanjo de Assis	6
Entrevista Olhando para o cotidiano, os encontros e outro lado do balcão: desafios e contribuições do campo de políticas públicas para os governos na atualidade <i>Interview Looking at everyday life, meetings and the other side of the counter: challenges and contributions from the field of public policies for governments today</i> Roberto Rocha Pires	12
Ações afirmativas no Brasil: o mito do privilégio <i>Affirmative action in Brazil: the myth of privilege</i> Iuri Sousa	20
Saúde LGBTQIA+ e formação profissional em Belo Horizonte: diálogo urgente e necessário para garantias de direitos <i>LGBTQIA+ health and professional training in Belo Horizonte: urgent and necessary dialogue to guarantee rights</i> Caio Benevides Pedra, Enrico Martins Poletti Jorge, Maria José Nogueira	46
A difusão do "modelo CGU" para órgãos de controle interno estaduais: o papel da CGU e do Conaci <i>The dissemination of the "CGU model" to state internal control bodies: the role of CGU and Conaci</i> Aline Coimbra, Cecília Olivieri	69
Federalismo e Política Ambiental Subnacional: indução, coordenação e desafios envolvendo unidades de conservação na Amazônia <i>Federalism and Subnational Environmental Policy: induction, coordination and challenges involving conservation units in the Amazon</i> Gabriel Creão de Oliveira, Eugênia Rosa Cabral	96
Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento econômico: uma análise da Região Geográfica Intermediária de Teófilo Otoni <i>Municipal government capacities and economic development: an analysis of the Intermediate Geographic Region of Teófilo Otoni</i> Luiz Gustavo de Carvalho Pena	123

Burocracia de médio escalão e o ciclo de políticas públicas: uma pesquisa de escopo na produção acadêmica	151
<i>Mid-level bureaucracy and the public policy cycle: an exploratory study of academic production</i>	
Gislaine Thompson dos Santos, Luciana Pazini Papi	
Política Pública de resíduos sólidos, desempenho municipal e empreendimentos econômicos solidários em Minas Gerais	182
<i>Public policies on solid waste, municipal action and solidarity-based economic enterprises in Minas Gerais</i>	
Fernanda Henrique Cupertino Alcântara, Rosana Ribeiro Felisberto	
Estado, mercado e desigualdades na política educacional: uma discussão de Parcerias Público-Privadas e mecanismos de mercado na educação pública, do ponto de vista da equidade	212
<i>State, market and inequalities in educational policy: a discussion on Public-Private Partnerships and market mechanisms in public education, from the perspective of equity</i>	
Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Miguel Coelho de Lacerda, Clarice Miranda do Amaral, Ágnez de Lélis Saraiva	
Dimensionamento da força de trabalho como estratégia de planejamento e fortalecimento da capacidade estatal na administração pública federal	250
<i>Workforce sizing as a strategy for planning and strengthening state capacity in federal public administration</i>	
Ana Paula Volpe, Lorena Medeiros, Diego Tannús Dórea	
O conceito de tecnopolítica como ação pública e suas representações no Campo de Públicas	277
<i>The concept of technopolitics as public action and its representations in the Public Field</i>	
Christiana Soares de Freitas, Lindijane Almeida, Ana Paula Antunes Martins	

Editorial: Tendências, desafios e inovações no campo das políticas públicas

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15701743>

Luciana Leite Lima¹

Telma Menicucci²

Bruno Dias Magalhães³

Marcos Arcanjo de Assis⁴

As políticas públicas constituem um campo de conhecimento dinâmico, estratégico e em constante expansão, cuja importância reside tanto na sua função social, voltada ao enfrentamento de problemas públicos e à promoção do bem-estar coletivo, quanto em sua capacidade analítica para compreender a ação estatal e suas relações com a sociedade. A consolidação do campo remonta à década de 1950, nos Estados Unidos, quando Harold Lasswell propôs as *policy sciences*, orientadas simultaneamente à explicação científica dos processos decisórios e ao uso do conhecimento na tomada de decisões (Souza, 2003). Essa origem revela uma vocação prática e interdisciplinar, articulando diagnóstico, explicação e prescrição (Reis, 2003).

Ao longo de mais de sete décadas, o campo ampliou suas bases teóricas e metodológicas, desenvolvendo frameworks próprios e promovendo intensa interlocução com áreas como ciência política, administração pública, economia, sociologia e direito (Marques & Faria, 2018). A produção científica contemporânea revela a coexistência de múltiplos eixos: analítico-explicativo e interpretativo-crítico; empírico e teórico; descritivo e prescritivo; estudos de caso e comparativos; voltados à produção de conhecimento ou à aplicação prática. Tal diversidade reforça o caráter aberto e multifacetado do campo, mas também impõe desafios

¹ Doutora em Ciências Sociais (Unicamp). Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4451526493786828>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8761-4114>.

² Doutora em Sociologia e Política (UFMG). Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8388652849956928>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5002-7389>.

³ Doutor em Ciência Política (UFMG). Secretário Adjunto e Subsecretário de Planejamento, Gestão e Finanças da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte. Professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2424518337395565>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6759-6249>.

⁴ Doutor em Ciência Política (UFMG). Pesquisador em Ciências Aplicadas e Políticas Públicas e Professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Professor substituto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1802441347513803>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8226-7379>.

à construção de referenciais analíticos compartilhados e à acumulação teórica (Menicucci, 2018).

No Brasil, o campo de políticas públicas consolidou-se sobretudo a partir dos anos 2000, acompanhado da ampliação dos cursos de graduação e pós-graduação e do fortalecimento institucional das políticas sociais no período pós-Constituição de 1988 (Faria, 2012). A produção científica nacional sobre políticas públicas cresceu significativamente, como mostra a análise de 436 artigos publicados entre 1980 e 2020 (Batista et al., 2021). O estudo identifica um aumento expressivo das publicações nas duas últimas décadas, com destaque para os anos de 2016 e 2018. A maior parte deles concentra-se nos estágios pós-decisórios do ciclo de políticas públicas, implementação (27,52%) e avaliação (29,35%), enquanto os estudos voltados à agenda, formulação e adoção somam 42,7%.

Esse padrão de distribuição revela um foco relevante na compreensão dos efeitos das políticas públicas, mas também aponta uma lacuna nos estágios iniciais do processo, cruciais para a análise da dinâmica decisória e do papel das ideias, instituições e coalizões. Além disso, a revisão indica que muitos artigos carecem de clareza metodológica, característica persistente do campo (Lotta et al., 2018). Essa fragilidade limita a comparabilidade e o acúmulo sistemático de conhecimento, evidenciando a necessidade de maior rigor teórico e metodológico (Marenco & Strohschoen, 2018).

As tendências atuais do campo apontam para a valorização do uso de evidências, o fortalecimento dos estudos comparativos, a incorporação de abordagens críticas e híbridas e a ampliação da análise de redes e capacidades estatais. Despontam abordagens como a das coalizões de defesa, os estudos cognitivos e os modelos interpretativos, que reconhecem os múltiplos sentidos das políticas públicas, suas disputas simbólicas e os processos de aprendizagem institucional (Brasil & Capella, 2022). Também há bastante espaço para a compreensão do processo de elaboração do desenho de políticas públicas e sobre o seu conteúdo (Lima; Aguiar; Lui, 2021).

Nesse cenário, o campo de políticas públicas afirma-se como um espaço científico e político voltado à qualificação da ação estatal e à promoção de políticas mais eficazes, legítimas e democráticas. Sua capacidade de incorporar distintas perspectivas metodológicas, de dialogar com múltiplas disciplinas e de refletir criticamente sobre a ação pública faz dele uma das áreas

mais promissoras para compreender e transformar as relações entre Estado e sociedade no século XXI.

Toda essa diversidade e potencialidade se manifesta em mais este Dossiê da Revista Campo de Públicas: conexões e experiências. Intitulado “Tendências, desafios e inovações no campo das políticas públicas”, o Dossiê é formado por dez artigos, três convidados e sete aprovados no âmbito da Chamada pública com temas de interesse. Ele reúne trabalhos que exploram distintas dimensões da ação pública, como a formulação, implementação e avaliação, e que abordam temas variados, da política ambiental à política de educação, passando por saúde, igualdade racial e de gênero, gestão administrativa e capacidades estatais. Os artigos aqui apresentados articulam contribuições teóricas e empíricas, dialogando com diferentes correntes do campo e enfrentando os desafios analíticos impostos pela complexidade dos problemas públicos contemporâneos.

Abrindo o dossiê, a entrevista com Roberto Pires aborda as principais tendências e desafios para a análise de políticas públicas no Brasil. Reconhecido por suas contribuições à compreensão da burocracia, das capacidades estatais e dos arranjos institucionais, Pires reflete sobre a capacidade dos estudos de políticas públicas influenciarem os governos e a ação pública, sobre os problemas públicos mais prementes e desafiadores para os governos na atualidade - como a desinformação e a desigualdade social - além de apresentar uma agenda de pesquisa que chama a atenção para as experiências das pessoas que se encontram, cotidianamente, com o mundo das políticas públicas, o que pode contribuir para que os governos sejam capazes de oferecer respostas mais efetivas aos desafios de hoje. .

Na sequência, o artigo “As ações afirmativas frente ao mito do privilégio” discute a percepção das ações afirmativas como mecanismos de privilégio, analisando suas bases normativas e a função que exercem na promoção da equidade e na reparação de desigualdades históricas. A partir do marco do Estado Democrático de Direito, o estudo enfatiza o papel do Estado na institucionalização de estigmas e reforça a legitimidade dessas políticas.

Também voltado à promoção de direitos, o artigo “Saúde LGBTQIA+ e formação profissional em Belo Horizonte: diálogo urgente e necessário para garantias de direitos” analisa os dados do I Congresso Municipal de Saúde Integral LGBTQIA+ de Belo Horizonte e as percepções dos participantes sobre sua formação na temática. Os resultados apontam lacunas na

capacitação profissional e fornecem subsídios para políticas públicas voltadas à população LGBTQIA+.

O artigo “A difusão do ‘modelo CGU’ para os órgãos de controle interno estaduais: o papel da CGU e do Conaci” examina como as práticas da Controladoria-Geral da União vêm sendo disseminadas entre os entes subnacionais. Ele destaca o papel da cooperação institucional e da produção de ferramentas e normativos voltados à transparência e ao controle.

Na interface entre federalismo e meio ambiente, o artigo “Federalismo e política ambiental subnacional: indução, coordenação e desafios envolvendo unidades de conservação na Amazônia” analisa a criação de Unidades de Conservação estaduais. O trabalho problematiza a suposta indução federal, indicando que fatores diversos influenciam as decisões subnacionais na região amazônica.

A perspectiva local é o foco do artigo “Capacidades governamentais municipais e o desenvolvimento econômico: uma análise da Região Geográfica Intermediária de Teófilo Otoni”. Com base em dados secundários, o estudo analisa as capacidades técnico-administrativas e financeiras dos municípios, evidenciando desigualdades e a importância de políticas adaptadas às realidades locais.

O artigo “Burocracia de médio escalão e o ciclo de políticas públicas: uma pesquisa de escopo na produção acadêmica” oferece uma revisão da literatura internacional sobre a atuação dessa burocracia no ciclo de políticas. Ressalta-se o papel que a burocracia de médio escalão exerce nos processos de implementação e formulação, apontando lacunas conceituais ainda pouco exploradas.

No campo da política ambiental, o artigo “Políticas públicas de resíduos sólidos em Minas Gerais” investiga a atuação dos municípios e dos empreendimentos econômicos solidários na implementação da política de resíduos sólidos. Ele discute os entraves metodológicos e operacionais da institucionalização da política, com atenção especial ao período da pandemia.

A inserção de mecanismos de mercado na gestão educacional é debatida no artigo “Estado, mercado e desigualdades na política educacional: uma discussão de PPPs e mecanismos de mercado na educação pública, do ponto de vista da equidade”. O trabalho questiona os efeitos

das parcerias público-privadas sobre a equidade educacional e evidencia as limitações da lógica mercadológica aplicada à educação básica.

Já o artigo “O Dimensionamento da Força de Trabalho e seu potencial para estruturação de prioridades de resolução de problemas públicos e recuperação das capacidades estatais” analisa essa metodologia como ferramenta estratégica de gestão pública. O estudo demonstra como sua adoção sistemática pode fortalecer a capacidade institucional do Estado, promover uma gestão orientada por evidências e qualificar a entrega de políticas públicas prioritárias.

Por fim, o dossiê inclui o artigo “Conceito de Tecnopolítica como Ação Pública e suas representações no Campo de Públicas”, que realiza uma meta-análise tanto epistemológica quanto prática do conceito de tecnopolítica. O texto examina sua origem, trajetória histórica e os diversos sentidos que assume em diferentes campos do saber, sustentando uma proposta política voltada à transformação social e à consolidação de conhecimentos e práticas profissionais no âmbito das políticas públicas.

Ao reunir estudos que evidenciam a pluralidade temática e metodológica do campo das políticas públicas, este dossiê reafirma a vitalidade e a relevância dessa área para a compreensão das transformações do Estado, dos desafios da gestão pública e das lutas por equidade e justiça social. Os artigos aqui apresentados não apenas ampliam o repertório analítico disponível, mas também contribuem para o aprimoramento das práticas institucionais e para a qualificação do debate público. Espera-se que este conjunto de reflexões inspire novas investigações e fortaleça o compromisso do Campo de Públicas com uma produção científica crítica, rigorosa e socialmente engajada.

Boa leitura!

Editores convidados

Luciana Leite Lima
Telma Menicucci
Bruno Dias Magalhães
Marcos Arcanjo de Assis

Referências

- BATISTA, M.; DOMINGOS, A.; VIEIRA, B. Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 94, p. 1–25, 2021.
- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. **Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.
- FARIA, C. A. P. de. Implementação: ainda o “elo perdido” da Análise de Políticas Públicas no Brasil? In: FARIA, C. A. P. de (Ed.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 123–153.
- LOTTA, G. S. *et al.* Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 4, p. 779–810, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i4.2917>.
- LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. de; LUI, L. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 36, p. e246779, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>.
- MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B. ¿ Cada uno en su lugar? Un análisis de la producción científica sobre políticas públicas en el Brasil (1996-2016). **Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas**, v. 3, n. 1, p. 47–75, 2018.
- MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: SciELO-Editora FIOCRUZ, 2018.
- MENICUCCI, T. M. G. Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas: usos e abordagens no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 27, n. 1, p. 42–55, 2018.
- REIS, E. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11–14, 2003.
- SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15–20, 2003.



ENTREVISTA

Olhando para o cotidiano, os encontros e outro lado do balcão: desafios e contribuições do campo de políticas públicas para os governos na atualidade

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15701800>

ROBERTO ROCHA PIRES

CV Lattes : <http://lattes.cnpq.br/5449780717036843>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9392-949X>

Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology-MIT. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. É responsável pela INCLUA: Plataforma de Recursos Pró-Equidade em Políticas Públicas. Foi Coordenador-Geral de Indicadores e Evidências no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, responsável pela concepção e implementação do ObservaDH - Observatório Nacional dos Direitos Humanos e da RedeDH - Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos. Atua também como professor no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública do IDP. Desenvolve pesquisas sobre temas como desenho e implementação de políticas públicas, capacidades estatais, relações estado-sociedade, com foco em temas situados na interface entre políticas públicas e desigualdades sociais.

Roteiro, realização e edição: Marcos Archanjo de Assis e Bruno Magalhães (FJP).

MAA | BM: Como disciplina, as políticas públicas nascem de um diagnóstico de necessidade de estabelecer não apenas um campo científico capaz de oferecer soluções práticas a governos, mas também de trazer diagnósticos realistas que pudessem “speak truth to power”. Deixando de lado certo viés positivista, como você avalia o papel dos estudos de políticas públicas no Brasil na sua capacidade de influenciar governos e a ação pública?

ROBERTO PIRES: Eu acho essa pergunta muito interessante. Ela exige trabalharmos uma perspectiva histórica, mas também com ênfase nas diferentes formas de produção de informação relevante para as políticas públicas nos tempos de hoje. Historicamente, no âmbito internacional e no Brasil, temos uma relevância muito grande de grupos profissionais associados ao campo de políticas públicas, especialmente os economistas, que tinham bastante presença nos espaços de decisão associados aos processos de planejamento. O próprio IPEA, onde trabalho, fez parte dessa história, no caso brasileiro, inserindo economistas institucionalmente em processos de planejamento governamental dos anos 1960 e 1970. Depois, nos anos 1990, o papel desses grupos profissionais ganha ênfase nas reformas fiscais e na estabilização e, até mesmo associado a esses esforços de ajuste fiscal, o papel deles ganha reforço na avaliação de políticas públicas. Assim, inicialmente, eu entendo que era um campo fortemente dominado pelos economistas.

Mas isso começa a se abrir neste mesmo momento por duas razões: Primeiro porque passam a ser necessárias não somente avaliações que demonstram efeitos e impactos, mas que se voltem também para processos e para efeitos não perceptíveis, a partir das estatísticas oficiais, bem como por pesquisas de natureza mais qualitativa, de maior proximidade aos públicos-alvo. Segundo, porque ocorre em um contexto de desenvolvimento das instituições de políticas públicas do pós-constituição de 1988, crescendo o interesse nos estudos sobre o papel delas, como elas se estruturam, o que elas fazem, os efeitos que elas provocam. Com isso, temos um momento especialmente forte para as profissionais do campo de políticas públicas mais associadas às áreas da ciência política e da

sociologia, que passam a ocupar o espaço.

Esse processo de ampliação seguiu e se expandiu, ao se perceber que as arenas de políticas públicas precisam ser informadas por conhecimentos produzidos por pesquisadores. Um dos temas que eu acompanhei de forma muito próxima dizia respeito à incorporação da participação social em algumas políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu esse desiderato normativo, essa ideia de que as políticas têm que passar, no mínimo, por processos de controle social, mas cabendo até a processos decisórios compartilhados ou processos de consulta.

Em adição, já no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, inicia-se a proliferação de modelos e formatos (institucionais ou não institucionais) de influência da sociedade civil. Isso era um objeto de estudo importante: a compreensão desses espaços, as suas diferenças, o que significa institucionalizar a relação do Estado e da sociedade e os seus efeitos. Passa-se então a perguntar: abrir para participação, incorporar membros do público, da comunidade, dos territórios influencia os processos de produção das políticas públicas? Se sim, como? E a teoria vai dizer que sim, mas era preciso também demonstrações empíricas efetivas desses processos de influência. Então, foi um período em que se pôde se debruçar sobre as diferentes formas de influência, seja na tomada de decisão ou na própria formulação de modelos, de ideias, de conceitos que influenciam a atuação governamental. A participação também aparecia como um espaço de coordenação entre órgãos de governo, entre atores da sociedade e dos governos, para além de decisão e controle, e efetivamente movimentou um conhecimento coletivo que se fortaleceu ao longo dos anos.

Terminando esse arco histórico, nessa última década, chama a atenção a importância dos estudos sobre políticas públicas informadas por

evidência (PPIE). Trata-se de um nicho de estudos que não fala sobre algo novo, porque como eu disse, a história do campo de políticas públicas é uma história de como o conhecimento produzido na sociedade, na universidade influencia as decisões governamentais, mas esse movimento da PPIE traz alguns enquadramentos conceituais úteis para a gente sistematizar temas antes muito difusos e menos problematizados. A própria nomenclatura de políticas públicas informadas por evidência estabelece um contraponto com esse nascer mais tecnocrático, mais positivista do campo de políticas públicas, dando origem a outro termo: Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBE).

As PPBE estabelecem uma certa hierarquia entre o técnico e o político. Se a política pública é baseada em evidência, o conhecimento técnico tem precedência na definição. Já a ideia de PPIE vai assumir o contexto de uma pluralidade de conhecimentos, de que o conhecimento produzido por meio da pesquisa científica continua sendo muito importante, mas ele se dá dentro de uma ecologia mais complexa, onde profissionais e trabalhadores envolvidos com os processos também têm um conhecimento oriundo da sua prática e pessoas que são usuárias, militantes, observadores das políticas públicas também, a partir da sua experiência, têm conhecimentos importantes para aportar.

E esses estudos vêm mostrando que os atores políticos e os burocratas consomem um conjunto variado de informações quando desenham políticas públicas. A ideia de que o conhecimento científico, de certa forma, chega e ilumina aquele gabinete escuro é uma ilusão realmente forjada lá nos meados do século XX e que não se sustenta muito na prática. E a percepção de que a ciência vai perdendo esse status diferenciado, de única evidência possível, por um lado é muito bom, porque permite que essas outras formas de

conhecimento produzidas nos debates públicos, nas interações entre os atores sejam consideradas relevantes. Por outro lado, ela abre também um cenário muito complexo, em que muitos atores produzem conhecimento com a finalidade de influenciar governos e políticas públicas.

Sobre os muitos atores, eu digo, para além dos institutos de pesquisa tradicionais e das universidades, há um número cada vez maior de organizações da sociedade civil também cumprindo esse papel. Esse crescimento não é só quantitativo, mas também qualitativo e se coloca dentro de um espectro de orientação valorativa diverso. A gente tem situações em que, desde movimentos sociais ou organizações da sociedade civil orientadas para uma visão progressista, de radicalização da democracia, de inclusão, até de outros grupos que produzem evidências para demonstrar a necessidade de se gerar exclusões.

MAA | BM: Poderia dar um exemplo prático que ilustra esse último caso?

ROBERTO PIRES: Claro! Lá no Ministério dos Direitos Humanos, eu acompanhava às vezes os debates no Conselho Nacional de Direitos da Pessoa com Deficiência. E um dos grandes debates que tinha lá era justamente em torno da definição e da operacionalização do que é uma pessoa com deficiência e de como estabelecer esse critério. Porque uma vez que a pessoa é identificada como uma pessoa com deficiência, ela passa a acessar isenções fiscais, e certas políticas públicas. Neste caso, há um conjunto de atores sociais lutando pelo fechamento dessa definição, pela deslegitimação de outros pleitos, usando pesquisas científicas, usando o conhecimento originário da prática.

Portanto, eu acho que sobre como os estudos sobre políticas públicas influenciam os governos hoje, o grande desafio gira em torno das formas de composição, arbitragem ou deliberação

entre essa pluralidade de conhecimentos que se colocam nessa disputa por influência.

BM | MAA: Hugh Heclo, acadêmico norte-americano, diz que os governos não apenas exercem o poder, não apenas governam, mas também quebram a cabeça, se deparam com situações de problemas públicos que desafiam toda a sociedade. Não se trata somente da busca por uma solução disponível, mas de se deparar com problemas em que, de maneira geral, a sociedade não conseguiu solucionar. A partir disso, do ponto de vista de um acadêmico e também com experiências de praticante na gestão pública, quais são as temáticas mais desafiantes em termos dos problemas públicos que intrigam essa solução, essa definição, essa problemática de pesquisadores e tomadores de decisão no Brasil?

ROBERTO PIRES: É inegável que a gente tem hoje um conjunto de problemas públicos que são relativamente novos, que vêm sendo construídos e percebidos nas últimas décadas e que realmente demandam muita atenção da sociedade e dos governos em termos da construção de soluções. E aí eu acho que vocês já imaginam do que eu estou falando.

Tem toda a questão ambiental, mais especificamente, da mudança climática, as mudanças tecnológicas associadas à comunicação e interação, que vão desde o espectro da penetração da tecnologia na vida cotidiana, mas também da digitalização do Estado, das oportunidades que isso traz, porque realmente traz, mas os desafios também como a questão da desinformação.

Neste último caso, são mudanças na forma de produção e circulação da informação e do conhecimento que, dentro de uma pluralidade de possibilidades, podem ser de informações equivocadas, divergentes, maliciosas, que induzem a compreensão do Estado e das políticas públicas, que atrapalham a sua execução, sua evolução e

contribuem fortemente para a sua deslegitimação. Uma das derivações desse problema hoje é a dificuldade dos governos, seja de qual espectro for, de angariar um apoio mínimo a alguma proposta de política pública para além de 20%, 30%, ou algo que se aproxime da maioria. Isso sempre foi difícil, só que agora ainda tem esse desafio de ter que enfrentar um cenário de circulação de informação muito mais complexo, totalmente difuso, difícil de ser controlado a partir dos centros hierárquicos, porque agora é disperso. Esse tema da desinformação e os seus efeitos nas políticas públicas está sendo tratado nas agendas novas do IPEA.

Mas eu gostaria mesmo era de chamar mais atenção para um problema, que não figura usualmente nesse rol de problemas novos, por ser um problema velho, mas, que continua relevante, cada vez mais relevante. O problema da desigualdade social extrema continua mal resolvido e talvez pior ainda do que nas décadas passadas, ou seja, estamos mais longe de encontrar uma solução coletivamente aceita para ele. Vivemos hoje em sociedades muito desiguais, tirando, claro, uma exceção territorialmente definida na Europa, ou em alguns lugares do Hemisfério Norte, até mesmo umas pintinhas do Hemisfério Sul. Durante algumas décadas, essas sociedades lograram um processo de redução das disparidades, de produção de condições dignas de vida para grande parte da população, mas isso se perdeu, vem sendo desmontado, vem sofrendo questionamentos morais, fiscais e tecnológicos também. Com isso, temos hoje um cenário em que, inclusive nesses países, a desigualdade volta a crescer, por vários fatores: domésticos, econômicos e dinâmicas globais. Onde essa desigualdade era extrema, continuou extrema, como no caso do Brasil. Temos alguns lampejos de redução da pobreza, mas raramente vemos mudanças no nosso quadro de disparidades entre

as experiências de vida das populações.

Voltando para o cenário atual das dificuldades de produção e circulação do conhecimento, a desigualdade encontra muita dificuldade de se legitimar como um problema central. Sim, é um objetivo da República, que está na Constituição, escrito com todas as letras: “combater as desigualdades sociais e regionais”. Está expresso em diversas outras legislações voltadas a grupos específicos à questão de gênero, racial, associada a pessoas com deficiência e outros grupos. O Brasil é signatário de todo e qualquer acordo ou convenção internacional sobre esses assuntos. Não nos falta compromisso normativo. Mas, assim, em termos de tecnologia, de política pública, a gente tem avanços históricos na área da assistência social, na área da saúde, na educação, mas que são, de certa forma, truncados pelo subfinanciamento, pelos problemas de coordenação em nível nacional e por uma falta também de atenção, de adaptação dos processos às especificidades desses grupos. Conectando isso com uma discussão de capacidades estatais, o Estado brasileiro é altamente capaz de conter populações à margem, de conter populações em territórios periféricos, sem perspectivas de mobilidade e de inclusão.

MAA | BM: O Brasil como incapaz de reduzir as desigualdades?

ROBERTO PIRES: Sim. Isso me parece ser uma das coisas mais antigas que o Estado brasileiro faz, e continua fazendo muito bem, apesar de que hoje isso não faz mais parte do discurso formal, oficial, mas está entranhado nas práticas, está entranhado na forma como os equipamentos públicos estão distribuídos no território. Para dar um exemplo que eu costumo usar quando eu apresento a Plataforma Inclua. Na pandemia, naquele início da distribuição das vacinas, a política focalizou a população idosa,

depois ia descendo as idades. Lá no município de São Paulo, o Lab Cidade produziu uns dados que mostraram que nessa fase de focalização, que poderia exercer um enfoque equitativo de atender primeiro a uma população mais vulnerável, você tem uma concentração da distribuição das vacinas na região mais central da cidade e você tem a taxa de adoecimento mais intensa na periferia da cidade. E isso se deve diretamente à localização dos equipamentos de saúde no território.

Então, começa por aí, a presença do Estado no território, depois os procedimentos que acabam criando barreiras, acabam criando custos, acabam criando dificuldades de todo tipo. Chegando a fazer essas pessoas se sentirem como não dignas ou merecedoras dos serviços, tudo isso chegando até aos comportamentos e ações dos agentes ali na linha de frente, nos contatos cotidianos. Portanto, eu acho que o combate à desigualdade extrema e as formas de exclusão e violência que a desigualdade produz continuam sendo um tema muito desafiador. Pode não ser tão sexy quanto essas agendas modernas, contemporâneas e associadas ao uso da inteligência artificial, à transformação digital?. E até por isso, há o risco de que justamente essas novidades reforcem e reeditem as formas de reprodução de desigualdades que o Estado e suas políticas públicas já exercitam.

E isso se vincula com o debate de capacidades estatais, ou melhor, um debate que eu não vejo acontecer, mas gostaria muito de ver e, se possível, de participar: qual capacidade é essa que está faltando?. Aposto que passa por uma capacidade, bem à la James Scott, de legibilidade da população, de enxergar a população na sua diferença. Uma coisa é desenvolver uma política pública para um cidadão médio, abstrato, um cidadão a partir do conceito de cidadão, um sujeito que tem todos os direitos e que cumpre

seus deveres. Outra coisa é eu desenhar uma política pública considerando que, em um determinado território, a maioria da população é negra, é de baixa renda, em que há muitas mulheres com deficiência. Aí vem a engenharia de pensar que tipo de instrumentos, de arranjos, de coordenações eu preciso produzir para que a política pública chegue a essas pessoas não como um fardo, não como algo que as faça sentir inadequadas. Mas sim como algo que acolha e permita a experiência do exercício de direitos, que gera um efeito de feedback positivo, um querer participar, se envolver, se achar importante. Enfim, acho que dá para chegar nas capacidades de legibilidade das diversidades na população e nas capacidades de adaptação das instituições e serviços aos públicos e territórios. Acho que esse é um caminho bem frutífero.

MAA | BM: Retomando, agora criticamente, certo viés positivista do campo: o que há de novo em termos de pesquisa que tem repensado, do ponto de vista das políticas públicas, como o Estado brasileiro vem agindo para compreender e contornar problemas públicos?

ROBERTO PIRES: Vou aproveitar a pergunta para situar uma agenda de pesquisa muito promissora para isso, mas, ao mesmo tempo, entendendo que não é uma resposta única nem geral para contornar os problemas públicos. Parto do reconhecimento de que estamos em um momento meio crítico, em que muito do que aprendemos não está sendo adequado, não está sendo suficiente para entender a realidade. Mais concretamente eu queria me reportar à seguinte situação. Hoje há situações em que um governo ganha eleição com uma determinada plataforma, por exemplo, de expandir programas sociais, aumentar o investimento público. O governo obviamente enfrenta dificuldades, não faz isso perfeitamente, mas vamos supor que consiga aumentar os orçamentos da política social, o

número de políticas e os beneficiários dessas políticas. Isso vai repercutir no apoio político ou na leitura do apoio político àquele governante, mas pode não repercutir na leitura que aquele sujeito faz sobre o que é o papel do Estado. A pessoa não recebia apoio e passa a receber, mas sua reação é sempre que “a vida está ruim, o estado não está me atendendo. “Eu quero alguém que chegue e destrua tudo isso, porque isso aí não é para mim”. Então é claro que isso tem muitas entradas, muitas explicações, mas trazendo aqui para o nosso querido campo de políticas públicas, eu acho que o que está nos faltando atualmente é tentar entender esses fenômenos da política pública a partir da experiência dessas pessoas. O que é que elas estão enxergando que a gente não está enxergando? Aprendemos e passamos décadas exercitando um entendimento de política pública em que as instituições, as organizações, os atores burocráticos, os agentes públicos são os nossos protagonistas. Sempre olhamos para esses objetos e processos e tentamos, a partir deles, gerar conhecimento útil para o aprimoramento das políticas. Mas, raramente, nós do campo de públicas exercitamos entender a política pública e o Estado, tal como se manifestam na vida cotidiana das pessoas. Então, o primeiro sintoma disso é que não falamos de pessoas, mas de beneficiários, de público-alvo, de paciente, estudante, cotista. Ou seja, o campo de políticas públicas operou tradicionalmente em uma redução das pessoas às categorias administrativas que eram designadas para defini-las.

Eu não estou fazendo uma crítica destrutiva a isso, que tem que continuar, é muito necessário e nos rendeu um conhecimento muito importante. Mas tem uma lacuna que quero chamar a atenção: precisamos nos colocar mais próximos do lugar das diferentes pessoas e de como as políticas públicas chegam na vida delas, como produzem efeitos sobre elas. Não por meio de

um cruzamento de dados abstratos, mas sim por meio do cotidiano dessas pessoas. O que mudou, o que não mudou e como é que esse mudou ou não mudou informa o jeito dela se relacionar com a importância de resolver problemas públicos por meio de políticas executadas pelos governos, seja em parceria com a sociedade, com o setor privado. Essa é a agenda que eu vou me dedicar mais nos próximos tempos, a partir da trajetória de estudos sobre a implementação, sobre o burocrata que atua lá na linha de frente, sobre os encontros desse burocrata com as pessoas que buscam o serviço.

Assim, a perspectiva agora é pular o balcão e se colocar lá do outro lado. Já temos alguns esforços nesse sentido, como o trabalho do Peter Spink, do Fernando Burgos e associados, dizendo que é preciso “olhar para o outro lado da rua”. Temos o trabalho da Rosana Boullosa, chamando a atenção para a necessidade de uma mirada ao revés. Temos o trabalho da rede internacional de pesquisa LOCI (Lower Classes and Public Institutions), coordenada por Vincent Dubois, que vai tentar entender as relações das classes subalternas com as instituições. Então, agora a gente está buscando ocupar essa lacuna por meio de desenhos de pesquisa que não partam da política pública, mas sim procurem enxergar como é que ela eventualmente aparece na vida cotidiana das pessoas.

Isso envolve uma aproximação das trajetórias de vida e uma observação do cotidiano, porque o cotidiano de um sujeito na contemporaneidade é atravessado por políticas públicas, mais ou menos perceptíveis. Tem a ver com pegar um ônibus, tem a ver com tomar uma vacina da gripe, pagar um imposto, ir para uma escola, seja ela pública ou privada, mas ela está passando por esse tipo de injunção das políticas públicas. E, a partir desse esforço, tentar enxergar como

é essa experiência cotidiana. Porque as pessoas não estão enxergando a política nacional tal, que tem um arranjo super complexo, porque envolve estados, municípios, uma conferência nacional que ocorre de tantos em tantos anos, e aí vem o STF e judicializa, aí vem o Congresso... Claro, isso é um mundo importante. Mas é muito importante também se perguntar sobre em que medida os encontros, a presença das políticas no cotidiano reforça valores relativos à dignidade, à inclusão, à possibilidade de que todos os membros dessa comunidade podem exercer seus direitos, ou reforça o desprezo, a desvalorização, a impossibilidade de ser, o ódio, a humilhação, o desespero. Por um lado, a gente pode ver mais investimento na saúde, na assistência social, mas se você procura um serviço e tem que esperar dez meses para conseguir realizar um exame, como você vai se sentir? E na hora que você for chamado a se pronunciar sobre o seu apoio às políticas, como você vai reagir? Penso que é exigir demais que o sujeito tenha uma experiência desagradável, para dizer o mínimo, e ainda seja capaz de formular uma abstração sobre a possibilidade da política pública ser o caminho das coisas melhorarem, da sociedade progredir, de obter o bem-estar coletivo. Acho muito difícil! Acho que só quem estuda muita teoria sobre o assunto poderia se pensar assim, não é mesmo?

MAA | BM: Excelente, muito bom! Ficamos aqui animados e curiosos com essa nova agenda que você está propondo e desejamos sorte. Quem sabe possamos contribuir de alguma forma do lado de cá também! Alguma consideração mais sobre essa agenda de pesquisa?

ROBERTO PIRES: A hora que a gente se joga lá para o outro lado da rua, a gente enxerga que também essa relação, não é uma relação entre duas partes apenas: do lado de cá a instituição pública, os seus trabalhadores, o balcão, e, do

lado de lá, o usuário, o beneficiário, os dois eles se encontram e o acesso se realiza. Quando olhamos para o lado de lá, a gente percebe que para o sujeito chegar no encontro com o Estado, há todo um esforço de ação coletiva. Muita gente atuou para produzir esse encontro. Há todo um trabalho que sustenta a política pública que acontece do lado de lá. Uma parte desse trabalho é do próprio sujeito, que vai procurar informações, vai absorver algum custo, seja material ou de outra ordem, vai se comportar da forma como a instituição espera. Então tem toda uma coprodução ali que esse sujeito está fazendo, e que alguns não conseguem fazer e que acabam sendo excluídos por causa disso também. Mas tem uma outra parte do trabalho que é feita por outras pessoas, que a gente poderia chamar de intermediários. São pessoas, são terceiros que se colocam nesse encontro, que se colocam como partes importantes na produção do acesso entre a política pública e o sujeito que busca esse serviço. Esses intermediários podem ser de diferentes tipos: um membro da família, um jovem da família que ajuda o idoso a acessar o INSS digital e a dizer onde ele tem que clicar e como é que ele carrega ali um documento, porque aquilo ali está difícil para ele. Pode ser uma ONG que já faz esse trabalho de organizar a informação, dar uma assessoria. Pode ser um serviço público de intermediação. Por exemplo, na assistência social, tem o SEAS - Serviço Especializado de Abordagem Social, operado por pessoas cujo trabalho é ajudar as pessoas em situação de rua, mas não apenas, a acessarem o serviço.

E aí, voltando para o desafio da desinformação de uma pergunta anterior. Hoje, tem esses intermediários operando processos importantes associados a como essas pessoas entendem a política pública. E não prestamos atenção nisso. O intermediador, ele pode reforçar uma perspectiva de direitos, do tipo: “olha aqui, eu te

dou informação, eu te capacito, eu te empodero para você conseguir”. Ou ele pode ser o velho despachante. “Chega aí, me paga uma taxa, eu desenrolo aqui para você e toda vez que você precisar, você me procura”. E todo mundo usa despachante. O rico usa muito, mas é porque chama assessoria, consultoria. Tem outros nomes que fazem parecer uma coisa natural. O problema são os intermediários dos desfavorecidos, porque eles têm menos oportunidade de escolher. E é justamente esse o lugar onde as organizações religiosas estão raiando. Porque ao prestar esse serviço, eles estão arrebanhando, fazendo um trabalho de proximidade e as organizações de base também de direita e de extrema direita, que veiculam mensagens assim: “olha, quer saber? Aquilo ali é um caos, você só vai conseguir se for pelo meu caminho, porque eu tenho um contato lá e é assim que se resolve. Não adianta você ir lá. Você não é um cidadão. Talvez você consiga alguma coisa com a minha interferência”. E aí isso vai negativando. O Estado vira esse lugar inacessível, corrupto, que reforça privilégios, que eu só consigo acessar se for por meio de um agente privado que tem suas conexões.

Trata-se da mesma agenda de pesquisa, mas que lançaria o nosso olhar para esses outros agentes. E isso se encaixa dentro de uma perspectiva tradicional da nossa formação no campo de políticas públicas. Mesmo que estudemos sobre democracia, participação na sociedade civil, mesmo que tenhamos adorado a sociologia da ação pública francesa, é uma tradição que está dizendo: “os problemas públicos são resolvidos quando o governo toma uma decisão, implementa, e aí isso vai descendo dos níveis mais centrais para cá, para cá, até chegar lá no balcão. E acaba no balcão”. A sociologia da ação pública até enxerga um cenário mais complexo, entendendo isso na governança. Mas o que eu estou chamando a atenção é para uma tradição

muito unidirecional do fluxo de produção de políticas públicas. E quando olhamos pelo outro lado, quando fazemos essa mirada ao revés - em referência ao trabalho de Rosana Boullosa - e percebemos essa multiatorialidade, eu acho que nos conectamos com algo que é mais contemporâneo na forma como as pessoas estão vivendo o mundo hoje: a dispersão, a ausência de um centro que coordena. E se a resposta para esse mundo hoje, de polarização, de desinformação, de desconcentração dos pólos de produção do conhecimento é a resposta tradicional que vêm lá do centro e vêm descendo e vêm descendo até chegar ao balcão, a gente não vai dar conta de responder. Precisamos começar a enxergar que esses agentes difusos são parte do processo de produção da política pública e influenciam em grande medida as experiências das pessoas. Do contrário, continuaremos com a sensação de que os nossos instrumentos são insuficientes para enfrentar o desafio.

Enfim, eu acho que somos um campo bem formado, que aprendeu muita coisa estudando as teorias e fazendo pesquisa sobre as políticas públicas, mas, ao mesmo tempo, eu sinto que está faltando alguma coisa para sermos capazes de oferecer respostas alinhadas às necessidades de hoje, aos desafios de coordenação social, de produção de consensos mínimos, de canalização da atenção, respostas para alguns entendimentos de políticas públicas e para soluções necessárias para gerenciá-los.

MAA | BM: Muito bom! Você propõe um giro, que vai além dos estudos de capacidades estatais, de implementação e de governança, talvez um giro ecológico. Animados com essa promessa de agenda por aqui, queremos te agradecer por trazer essas reflexões, percepções, sentimentos e emoções para esse espaço de diálogo que a revista Campo de Públicas Conexões e Experiências vem construindo.

Ações afirmativas no Brasil: o mito do privilégio

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15701989>

Iuri Sousa¹

Resumo

O presente trabalho de pesquisa discorre acerca das políticas públicas no Brasil, com ênfase nas ações afirmativas, apresentando um panorama histórico para compreender as desigualdades no Brasil, principalmente em relação à questão racial. O intuito é elucidar se as políticas de ações afirmativas são políticas de privilégio e quais os impactos de serem percebidas como tal. Para isso, foi adotada uma metodologia qualitativa e histórica, considerando o fundamento social da construção do conceito, a contemporaneidade das questões que permeiam a pauta e a vasta legislação que versa, ou já versou, sobre o instituto das políticas públicas. Assim, este artigo busca analisar o desenvolvimento das ações afirmativas no atual estado democrático social de direito, sob o enfoque de efetivação dos direitos humanos, do racismo estrutural e do debate antirracista. A análise também destaca o contexto histórico das desigualdades raciais no Brasil e a importância das cotas raciais e educacionais. Ao final, será possível entender que grande parte dos danos causados à honra e à moral de grupos historicamente desfavorecidos — em especial pretos, pardos e indígenas (PPI) —, assim como os estigmas e as formas de discriminação que recaem sobre esses, foram assegurados pelo Estado e fortalecidos pela lei durante grande parte da história.

Palavras-chave: Políticas públicas. Ações afirmativas. Igualdade racial. Racismo estrutural. Debate antirracista.

¹ Coordenador de Inovação na Secretaria de Justiça do Estado do Espírito Santo. E-mail: euyuri001@gmail.com. ID ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-9889-9473>.

Affirmative actions in Brazil: the myth of privilege

Abstract

This research work disagrees about public policies in Brazil, with an emphasis on affirmative actions, presenting a historical panorama to understand inequalities in Brazil, mainly in relation to racial issues. The aim is to elucidate whether affirmative action policies are policies of privilege and the impacts of being perceived as such. To achieve this, a qualitative and historical approach was adopted, considering the social foundation of the construction of the concept, the contemporary nature of the issues that permeate the agenda and the vast legislation that deals – or has already dealt with – on the institute of public policies. Thus, this project seeks to analyze the development of affirmative actions in the current social democratic state of law, under the approach of implementing human rights, structural racism and the anti-racist debate. In the end, it will be possible to understand that much of the damage caused to the honor and morals of historically disadvantaged groups - especially black, brown and indigenous people - as well as the stigmas and forms of discrimination that fall on them, were ensured by the State and strengthened by law for much of history. The analysis highlights the historical context of racial inequalities in Brazil and the importance of racial and educational quotas.

Keywords: Public policies. Affirmative actions. Racial equality. Structural racism. Anti-racist debate.

1 Introdução

Este artigo tem o objetivo de analisar o impacto e a importância da implementação de ações afirmativas e de identificar se há falhas no processo de inclusão de grupos historicamente desfavorecidos — com enfoque na população preta, parda e indígena (PPI) — em polos importantes e de destaque na sociedade. Também, busca-se entender a gravidade da falta de políticas para pessoas que recebem incentivo e depois sofrem com o abandono institucional.

Passando pela origem e pelo conceito, a pesquisa se desdobra acerca do aspecto histórico em relação à aplicação das ações afirmativas no Brasil e sua real finalidade. Por meio de dados de pesquisas expostos ao longo deste artigo, notar-se-á a cronologia dos resultados provenientes da implementação das ações afirmativas em território nacional. Por derradeiro, alguns aspectos históricos também serão utilizados para responder se as preferências raciais de fato violam os direitos e mostrar qual a importância das cotas raciais, bem como perceber se, de fato, são eficientes e eficazes.

Este estudo evidencia o potencial das políticas públicas enquanto meio fundamental para suprir necessidades sociais básicas e garantir o bem-estar da população, além da importância da implementação das ações afirmativas como objeto de correção em relação às desigualdades raciais e sociais, haja vista o grande número de pessoas que já tiveram a vida transformada após serem beneficiados por essas políticas. Em razão disso, anseia-se que este estudo possa despertar no leitor uma consciência social em relação à responsabilidade que o Estado tem com o bem-estar da sociedade — já que uma das formas mais perspicazes de efetivar o cumprimento dessa obrigação é através da implementação de políticas públicas — e, ainda, instigá-lo a descobrir novos instrumentos e mecanismos úteis na busca do efetivo exercício e da garantia dessas ações e desses direitos.

Dessa forma, a pesquisa apresentada adota uma metodologia qualitativa e histórica, com foco na análise crítica de documentos e fontes primárias, como a própria legislação brasileira, sob o recorte temporal que vai desde a Lei nº 1 do Brasil Império, de 1837, até as ações afirmativas aprovadas até o ano de 2024, com foco na educação e no mercado de trabalho. Inicialmente, a pesquisa foi conduzida por uma revisão bibliográfica detalhada, com base em estudos e pesquisas recentes, como os relatórios do Ministério da Educação (2024) sobre as disparidades raciais na educação.

Além disso, autores como João Feres Júnior (Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa da Universidade do Estado do Rio de Janeiro — Gemaa/Uerj) e Valdice Gomes (Federação Nacional dos Jornalistas — Fenaj) ofereceram uma base sólida para entender as dinâmicas de sub-representação e exclusão nas redações e em espaços de poder, como os veículos de imprensa. Tais pesquisas serviram para evidenciar a permanência de estigmas históricos e de um legado de exclusão que se reflete nas estruturas atuais de trabalho e de educação, incluindo também a análise de casos, com ênfase na análise comparativa de documentos e dados fornecidos por diferentes esferas sociais e educacionais, revelando o quanto as estruturas de poder ainda são dominadas por uma elite branca, enquanto as populações PPI permanecem sub-representadas.

A utilização de dados estatísticos e relatórios de órgãos governamentais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi fundamental para sustentar a análise quantitativa da desigualdade, proporcionando uma visão clara das disparidades nos campos da educação e do emprego. Ainda, a pesquisa buscou conectar esses dados à teoria crítica dos estudos de desigualdade e de ação afirmativa, procurando desmistificar a ideia de que tais políticas sejam meramente “privilegiadas” e demonstrando sua importância para um real processo de justiça social.

Sendo assim, o estudo também foi fundamentado em uma abordagem interdisciplinar, conectando conceitos da sociologia, do direito e da história, de modo a integrar diferentes perspectivas que ajudem a esclarecer as origens das desigualdades e de suas manifestações atuais. Por fim, a metodologia foi flexível o suficiente para incorporar novos dados, novas reflexões e novas perspectivas à medida que o estudo avança.

2 A criminalização da pobreza no Brasil

No Brasil, a pobreza tem sido criminalizada há muito tempo, tornando-se um fenômeno de maus-tratos e preconceito em seus mais variados contextos, fazendo com que os brasileiros de baixa renda vivam se submetendo ao tratamento desigual e, muitas vezes, injusto dado pelo governo, pelos sistemas jurídico e penal, pela polícia e pela grande mídia.

Os registros do início da história do Brasil certificam que a economia não só se baseava e usava especialmente a mão de obra escrava, como também importava mais escravizados do que qualquer outro país no mundo, tendo sido responsável pelo equivalente a mais de um terço de todo comércio negreiro, segundo o IBGE em *Brasil: 500 anos de povoamento* (Brasil; IBGE,

2000). Durante esse período, enquanto negros eram submetidos a toda e qualquer espécie de discriminação e exclusão social, um pequeno grupo de proprietários de terras — geralmente de pele mais clara — foi acumulando e consolidando grandes quantidades de poder e territórios, criando uma lacuna cada vez maior entre aqueles que controlavam a terra e os meios de produção, e aqueles que não os controlavam.

Com o avanço do século XIX, a elite brasileira apostou na criação de uma sociedade com características europeias, intensificando ainda mais a situação, que já estava caótica, pois isso significava destruir a cultura de extração africana e até subtrair o negro da população do país, através de estratégias políticas e de políticas públicas explícitas de branqueamento demográfico e cultural. A origem da atual Polícia Militar, por exemplo, tem relação com a tentativa de manter a hierarquia social e de controlar as massas com base no pressuposto de que os pobres eram criminosos em potencial, ou, ao menos, uma ameaça ao *status quo*, como evidencia a própria polícia através das palavras do capitão da Polícia Militar em São Paulo e doutor em sociologia, Fábio França, em entrevista:

Quando a família real veio para o Brasil, montou o primeiro aparato de segurança pública do país. Já em 1831, as guardas municipais permanentes foram criadas. À época, a ideia era a elite branca controlar a grande maioria de escravizados, alforriados, fugitivos e brancos pobres. Não era permitido, por exemplo, reuniões de três a cinco pessoas de pele negra. Elas poderiam ser presas ou açoitadas por isso. A polícia foi, obviamente, criada para controlar a população negra e pobre. Isso é um fato que ninguém aceita no campo da Polícia Militar, até porque eles nem sabem disso. Além de a população negra sofrer com esse aparato, ainda há o fato de que negros se tornam policiais e não têm essa perspectiva. Nos cursos de formação, não existe um debate sobre a origem e a história das polícias militares (França, 2020).

Apesar da maior parte da população do Brasil se declarar preta ou parda², esses grupos nunca tiveram lugar na sociedade em decorrência da herança do crítico período da escravidão, quando esses não tinham acesso às terras, e, mesmo depois da abolição da escravatura, não tinham oportunidade de estudo, profissão, heranças e/ou possibilidade de qualquer tipo de ascensão financeira.

3 A cronologia racista da Legislação Brasileira

Os direitos e as garantias fundamentais do cidadão brasileiro são instrumentos de proteção do indivíduo frente à atuação do Estado e estão previstos no Título II da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), mas nem sempre foi assim (para todos).

² No Censo de 2022, 56,1% da população brasileira se declarou preta ou parda, com 29,8% declarados pretos e 26,3% declarados pardos.

Após a declaração de Independência do Brasil, em 1822, com o intuito de organizar institucionalmente o Brasil, foi criada a Constituição de 1824, em meio a conflitos entre D. Pedro I, imperador do Brasil, e os membros da Assembleia Constituinte. Essa constituição ratificou a monarquia como forma de governo no Brasil e concedeu amplos direitos para o imperador por meio de um quarto poder, conhecido como Poder Moderador. Durante esse mesmo período, o Brasil atingiu o auge do tráfico negreiro e, de acordo com os historiadores Wlamyra Ribeiro de Albuquerque e Walter Fraga Filho em *Uma história do negro no Brasil* (Albuquerque; Fraga Filho, 2006), a maior parte dos negros que aqui desembarcavam eram provenientes da Angola, Congo, Moçambique e Golfo do Benim e tinham expectativa de vida numa média de 25 anos, dadas as condições precárias de higiene, alimentação, jornadas exaustivas e os cruéis castigos físicos a que eram submetidos

Nesse período, iniciou-se o desenvolvimento de uma legislação completamente seletiva e que, na prática, visava excluir os negros de todas as garantias e de todos os direitos que o Estado assegurava a outros grupos, consolidando uma estrutura legal que reforçava a marginalização racial, como bem enfatiza Boris Fausto (2006 p. 31):

Lembremos também o tratamento dado ao negro na legislação. O contraste com os indígenas é nesse aspecto evidente. Estes contavam com leis protetoras contra a escravidão, embora, como vimos, fossem pouco aplicadas e contivessem muitas ressalvas. O negro escravizado não tinha direitos, mesmo porque era considerado juridicamente uma coisa e não uma pessoa.

A seguir, alguns desses dispositivos:

3.1 Lei nº 1: 1837

A Constituição de 1824 garantiu a todos os cidadãos o direito à instrução primária gratuita, no entanto, o acesso às escolas não se aplicaria aos negros, uma vez que a Lei nº 1, art. 3º, de 14 de janeiro de 1837, definia que: “são proibidos de frequentar as escolas públicas: Primeiro: pessoas que padecem de moléstias contagiosas. Segundo: os escravizados e os pretos africanos, ainda que sejam livres ou libertos” (Brasil, 1837).

A lei ainda proibia formalmente que toda a população negra tivesse acesso a direitos básicos, como o de votar e de ser votado, formalizando a exclusão e limitando o ensino somente aos considerados cidadãos brasileiros. Na prática, isso vetou a participação do negro na vida ativa, econômica, social, política e no sistema oficial de ensino, visto que, a grande maioria dos escravizados era de origem africana.

Assim, a exclusão da população negra do sistema educacional e de direitos fundamentais reflete uma lógica discriminatória profundamente enraizada na sociedade brasileira desde o século XIX. Como aponta o historiador Boris Fausto (2006, p. 38), essa discriminação não se limitava a um simples critério de classe, mas criava uma divisão ainda mais profunda, separando pessoas de "não pessoas", com base na etnia e na cor. Para Fausto:

O critério discriminatório se referia essencialmente a pessoas. Mais profundo do que ele era o corte que separava pessoas e não-pessoas, ou seja, gente livre e escravos, considerados juridicamente coisa. A condição de livre ou de escravo estava muito ligada à etnia e à cor, pois escravos eram, em primeiro lugar, negros, depois, índios e mestiços (Fausto, 2006, p. 38).

3.2 Lei de Terras: 1850

Em 1850, o imperador D. Pedro II assinou a Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850), a primeira iniciativa no sentido de organizar a propriedade privada no Brasil, porém, a referida lei não gerou os efeitos esperados. Isso porque foi usada como uma ferramenta de precaução por parte de grandes fazendeiros e políticos latifundiários que queriam impedir que negros pudessem ter terras, já que duas semanas antes dela entrar em vigor, outra norma histórica havia sido assinada por D. Pedro II: a Lei Eusébio de Queirós (Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850). Por meio dela, o Brasil — pressionado pela Inglaterra — proibia a entrada de novos escravizados africanos no território nacional.

Aqui, os latifundiários perceberam que a escravidão estava prestes a terminar e que seus cafezais corriam o risco de ficar sem mão de obra, por isso, argumenta-se que a Lei de Terras foi uma tentativa de eliminar esse risco, garantindo que os trabalhadores continuassem a depender de condições precárias para sua sobrevivência. Tornadas ilegais — tanto a invasão quanto a ocupação da zona rural — os escravizados e os imigrantes pobres ficariam impedidos de terem suas próprias terras, ainda que pequenas e, naturalmente, transformar-se-iam em mão de obra abundante e barata para os latifúndios. No mesmo sentido, os pequenos posseiros que fossem expulsos de seus antigos lotes — excluídos da anistia por não poderem pagar as taxas previstas na Lei de Terras — também reforçariam o contingente assalariado dos cafezais.

Em suma, a Lei de Terras estabelecia o fim da apropriação: nenhuma terra poderia mais ser apropriada através do trabalho, mas apenas por compra do Estado. As terras já ocupadas seriam medidas e submetidas às condições de utilização ou, novamente, estariam na mão do Estado, que as venderia para quem definisse. Além de impedir que os escravizados obtivessem posse

de terras através do trabalho, essa lei previa subsídios do governo à vinda de colonos do exterior para serem contratados no país, desvalorizando ainda mais a mão de obra local.

Essa medida também estava alinhada com a política de embranquecimento criada para a população brasileira, que visava não apenas substituir a mão de obra escrava por imigrantes europeus, mas, literalmente, transformar a composição racial do país. Isso contribuiu ainda mais para a marginalização dos cidadãos locais e consolidou a ideia de que a "raça branca" era essencial para o desenvolvimento da nação, aprofundando as desigualdades raciais que perduram até os dias atuais.

3.3 Lei do Ventre Livre: 1871

A Lei do Ventre Livre (Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871) impedia que crianças negras nascidas de mulheres escravizadas, a partir da data de publicação da lei, também fossem escravizadas. Sendo livres, a partir dos 8 anos de idade, a criança poderia ser entregue aos cuidados do Estado ou permanecer sob os “cuidados” dos escravocratas. Se a liberdade fosse concedida aos 8 anos de idade, o Estado indenizaria o “senhor”, pagando-lhe a quantia de 600 mil réis, acrescidos de 6% de juros por ano (com prazo máximo de 30 anos). Caso a liberdade fosse concedida aos 21 anos, o “senhor” não seria indenizado.

Dessa maneira, a lei procurou por todos os meios evitar abordagens que fossem prejudiciais aos senhores de escravizados. Na prática, poucos foram os efeitos da lei, assim como das iniciativas de caráter público destinadas ao atendimento das crianças negras livres de famílias escravizadas. A maioria dos escravocratas optou por permanecer com os filhos das escravizadas até a idade de 21 anos, pois a exploração da mão de obra deles era mais vantajosa.

3.4 Lei dos Sexagenários: 1885

A Lei dos Sexagenários (Lei nº 3.270, de 28 de setembro de 1885) foi uma medida que resultou de uma intensa luta política travada entre os parlamentares, foi proposta por Manuel Dantas, reformada por Antônio Saraiva e aprovada pelo Barão de Cotegipe, em 1885. A lei determinava que escravizados com mais de 60 anos seriam considerados livres, mas que mesmo após esse tempo, deveria trabalhar por mais três anos, de forma gratuita, para seus donos, como indenização.

Entretanto, basta analisarmos alguns dados para percebermos que a expectativa de vida dos escravizados no último quarto do século XIX não chegava à metade dos 60 anos. Schwartz

(1988, p. 303) mostrou que no Brasil, durante o período entre 1875 e 1900, ao nascer, a expectativa de vida dos negros variava em torno de 19 anos. As condições de vida eram ruins para todos e muito piores para os escravizados.

Sendo assim, fica fácil entender que a Lei dos Sexagenários nada mais foi do que uma resposta dos conservadores ao avanço da pauta abolicionista, que ganhava força conforme os movimentos cresciam pelo Brasil. A estratégia não funcionou, pois o fracasso conservador já era uma realidade, principalmente pelo avanço dos movimentos abolicionistas, e isso pode ser percebido na linha do tempo, já que menos de três anos depois da aprovação da Lei dos Sexagenários viria a abolição do trabalho escravo.

3.5 Lei Áurea: 1888

No final do século XIX, o modo de produção industrial se consolidava e a força humana já não era tão imprescindivelmente necessária, o que fez com que vários países europeus declarassem extinta a escravidão em seus territórios, gerando a decadência do regime escravocrata. Assim, no dia 13 de maio de 1888, a Princesa Isabel assinou a Lei Áurea (Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888) que aboliu a escravidão no Brasil e colocou fim a quase quatro séculos de barbárie contra a população africana e afro-brasileira.

No entanto, o Brasil foi o último país ocidental a abolir a escravidão que, aliás, nunca foi aceita passivamente como afirmam alguns “pseudo-historiadores” brasileiros. Se considerarmos que a crise política, a pressão dos abolicionistas, da sociedade, da Inglaterra e até questões pessoais foram as reais motivações para a tomada de decisão, é possível entender facilmente o que vem após a abolição: os escravizados foram “entregues à própria sorte”, de acordo com as palavras da historiadora Emília Viotti da Costa (2022, p. 138):

Depois da abolição os libertos foram esquecidos. Com exceção de algumas poucas vozes, ninguém parecia pensar que era sua responsabilidade contribuir de alguma maneira para facilitar a transição do escravo para o cidadão. Até mesmo abolicionistas, como o aclamado Joaquim Nabuco, que tão ardentemente militara na campanha abolicionista, no Parlamento e na imprensa por mais de uma década, pareciam ter dado por concluída sua missão. A maioria tinha estado mais preocupada em libertar os brancos do fardo da escravidão do que estender aos negros os direitos da cidadania. O governo republicano que tomou o poder em 1889 excluiu os analfabetos do direito de voto, eliminando a maioria dos ex-escravizados do eleitorado. Poucos foram os abolicionistas que, como o engenheiro negro André Rebouças, continuaram a afirmar que a tarefa deles ainda estava incompleta. Com esse fim em vista, Rebouças propôs uma reforma agrária que poria fim ao latifúndio, ideia apoiada pela Confederação Abolicionista e incluída no programa de 1888 Partido Liberal. A proposta encontrou e encontra, até hoje, feroz oposição dos grandes proprietários de terras.

É importante ressaltar ainda que, na data da promulgação da lei, a maioria dos escravizados já tinham conseguido sua liberdade por meio da fuga, da compra de alforria ou através de atos dos movimentos abolicionistas negros, como escreveu o historiador e filósofo José Carlos Reis:

Nas suas lutas cotidianas, os escravizados criaram espaços de negociação com o senhor que, se por um lado não acabava com a escravidão, por outro lado trazia melhores condições de vida e maiores possibilidades de juntar dinheiro para comprar a liberdade (Reis, 2000, p. 15).

Também não se pode deixar de lembrar daqueles que não suportavam a escravidão e morriam de forma voluntária (banzo³ ou suicídio). Além disso, os latifundiários não concordavam com a lei e nem com o fato de não receberem nenhuma indenização pelos escravizados libertos, logo, como prova do descontentamento, retiraram o suporte ao imperador e passaram a apoiar os republicanos⁴.

Como já era de costume, a lei para os negros não veio acompanhada de qualquer assistência ou políticas públicas de acolhimento e/ou desenvolvimento social. Pelo contrário, muitos desses escravizados libertos continuaram a trabalhar nas fazendas ganhando pouco ou partiram para as cidades, onde realizariam atividades precárias, como conta a historiadora Emília Viotti da Costa (2022, p. 135):

A falta de medidas oficiais em escala nacional destinadas a dar assistência aos libertos e a variedade de soluções postas em prática nas diferentes partes do país dificultam o estudo dessa questão. Tomando-se a província de São Paulo como exemplo, pode-se afirmar que os fazendeiros, em sua maior parte, preocuparam-se apenas em garantir o suprimento de trabalhadores para suas fazendas, quer pela intensificação da imigração estrangeira, quer por medidas destinadas a reter os ex-escravizados nas fazendas.

3.6 Lei dos Vadios e Capoeiras: 189

Apenas dois anos após a abolição, foi promulgado o primeiro Código Penal da República do Brasil, que trazia a Lei nº 6, de 9 de novembro de 1890, que colocava em posição de criminoso os que perambulavam pelas ruas, sem trabalho ou residência comprovada.

Entendendo que quem perambulava pelas ruas sem trabalho ou residência comprovada eram os ex-escravizados e que a capoeira é uma expressão cultural e uma luta afro-brasileira criada pelos negros africanos que foram escravizados, percebe-se que essa foi mais uma tentativa de

³ Sentimento de melancolia em relação à terra natal e de aversão à privação da liberdade praticada contra a população negra no Brasil na época da escravidão.

⁴ Em 15 de novembro de 1889, marechal Deodoro da Fonseca decretou o fim do Império e instalou a República no Brasil.

perseguir as camadas mais pobres e despossuídas da população brasileira, numa prática odiosa de higienização social.

Desse modo, a seletividade da lei fica ainda mais clara quando a redação do parágrafo único mostra que mesmo se entregando ao ócio, bastava ter renda para se eximir da pena. Sendo assim, é possível deduzir qual era a cor da população carcerária daquela época. Apesar disso, em 1935, a capoeira deixou de constar como arte proibida, em 1937, o curso de capoeira foi qualificado como Curso de Educação Física e, em 1972, a capoeira foi homologada pelo Ministério da Educação e Cultura como modalidade esportiva.

3.7 Lei do Boi: 1968

A Lei do Boi (Lei nº 5.465, de 3 de julho de 1968) foi promulgada em 1968, pelo então ditador⁵ Costa e Silva e é considerada a primeira iniciativa de cotas em universidades públicas no Brasil. Esta tinha como objetivo o preenchimento de vagas em alguns cursos de níveis superiores nas escolas agrícolas do país, mas, apesar da lei atingir seu propósito, ela beneficiava indivíduos que não precisavam dela, pois era destinada aos fazendeiros e seus filhos. Com 80% de vagas reservadas para os latifundiários, as pessoas que já encontravam dificuldades para ingressar em uma universidade, viram toda e qualquer oportunidade diminuir consideravelmente.

Ademais, é importante ressaltar que, durante esse período, o país estava crescendo mais do que a China⁶, mas esse crescimento foi interrompido justamente na década de 1970. Especialistas acreditam que o motivo foi a perpetuação da desigualdade e a falta de investimento na educação, que poderia elevar a produtividade a longo prazo. Por sua vez, o professor de história econômica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Jaques Kerstenetzky (2007), afirmou, ao pontuar em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, que “se naquela época tivessem prestado atenção, por exemplo, no nível educacional e investido nisso, o resultado poderia ter sido bastante distinto”.

4 As ações afirmativas

Conforme visto, a sociedade brasileira se desenvolveu sobre pilares racistas e desiguais, onde a elite que detinha o poder se incumbia de criminalizar grupos pretos, pardos e indígenas e marginalizar os pobres. Quando esses grupos prejudicados puderam experimentar a liberdade,

⁵ A ditadura militar brasileira foi instaurada em 1 de abril de 1964 e durou até 15 de março de 1985.

⁶ Crescimento relacionado ao contexto do “milagre econômico brasileiro”, entre 1968 e 1973.

não tiveram recursos, direitos ou qualquer tipo de assistência ou ajuda, já que o próprio Estado, por meio da legislação, os proibiu de frequentar escolas e de possuírem propriedades por muitos anos. Estes viram o Estado perseguir suas crenças, silenciar suas músicas, cancelar seus esportes e matar seus familiares, sem terem cometido qualquer crime ou ocasionado qualquer mal.

Com a CF/1988, uma nova perspectiva foi criada para essa parcela da sociedade, assim como para qualquer um que se enquadrasse nas chamadas “minorias”⁷, por meio da seguridade dos direitos e das garantias fundamentais para todos, reforçadas pela implementação de políticas públicas que proporcionariam dignidade a essas pessoas. Porém, essas políticas públicas, com o passar do tempo, ou se tornam ineficientes ou são abandonadas no meio do caminho.

Assim, a perpetuação da escravidão, da desigualdade, do racismo, da intolerância e da violação dos direitos humanos durante séculos deixou uma parcela da sociedade brasileira totalmente desamparada e vulnerável em relação às demais parcelas. É da necessidade de, finalmente, amparar essas pessoas — e após muita pressão do movimento negro — que um novo viés das políticas públicas ganha força no Brasil: as ações afirmativas. De acordo com a economista Barbara Bergmann (1996, p. 7):

Ação afirmativa é planejar e atuar no sentido de promover a representação de certos tipos de pessoas - pertencentes a grupos que têm sido subordinados ou excluídos - em determinados empregos ou escolas. É uma companhia de seguros tomando decisões para romper com sua tradição de promover a posições executivas unicamente homens brancos [...]. Ações Afirmativas podem ser um programa formal e escrito, um plano envolvendo múltiplas partes e com funcionários dele encarregados, ou pode ser a atividade de um empresário que consultou sua consciência e decidiu fazer as coisas de uma maneira diferente.

O conceito original de ação afirmativa deriva da ideia da construção de uma discriminação positiva, ou seja, a criação de critérios para que sejam reconhecidas as diferenças entre os vários grupos sociais. O primeiro exemplo de discriminação positiva se deu na Índia, que em 1950 criminalizou⁸ a divisão por casta, rompendo com uma tradição milenar de segregação e discriminação. Todavia, foi nos Estados Unidos, na década de 1960, durante a luta ferrenha por direitos civis e pela promoção da igualdade racial, que as ações afirmativas ganharam um nome, bem como um objetivo, seriam voltadas para o acesso aos espaços educacionais, políticos e econômicos, como descreve o sociólogo Sales Augusto dos Santos no livro *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas* (Santos, 2005, p. 29). Os esforços valeram a pena, pois foi

⁷ As aspas sugerem uma crítica ao conceito, já que muitos desses grupos, embora chamados de “minorias”, não são necessariamente pequenos em número.

⁸ A Constituição de 1950 da Índia proibiu que os *dalits* fossem considerados impuros ou intocáveis pelos integrantes das demais castas, rompendo com uma tradição milenar de segregação.

nesse mesmo período que as cotas começaram a ser implementadas no mercado de trabalho, com o intuito de impulsionar a contratação de afro-americanos nos processos seletivos.

Sendo assim, da mesma forma que as políticas públicas em geral, as ações afirmativas também são feitas pelo governo (ou pela iniciativa privada), contudo, essas medidas têm por objetivo reverter a histórica situação de desigualdade e discriminação a que estão submetidos grupos que sofrem discriminação étnica, racial, de gênero, religiosa etc.

5 Ações afirmativas no Brasil

No Brasil, as ações afirmativas ganharam impulso com a CF/1988, mas foram surgindo de forma gradativa e limitada. Por exemplo, o art. 7º, inc. XXXI da CF/1988, que proíbe qualquer discriminação ao trabalhador portador de deficiência, foi o preceito constitucional para que, em 1991, o Brasil instituisse cotas de 3% a 5% em empresas, visando à garantia do emprego da pessoa com deficiência física.

Dessa forma, consciente de que as ações afirmativas são políticas públicas com o objetivo de exterminar a desigualdade racial, social e econômica entre grupos da sociedade e que não são meras ações antidiscriminatórias, o Estado percebeu a necessidade de assumir uma postura mais densa, concisa e eficaz, bem como a necessidade da criação de políticas que gerassem os efeitos desejados, já que mesmo após as garantias asseguradas pela CF/1988, o cenário social ainda era basicamente o mesmo.

Destaca-se, desde já, a importância dos movimentos negros no Brasil, que desempenharam um papel fundamental na efetivação das ações afirmativas, sendo agentes-chave na luta pela igualdade racial e pela promoção dos direitos da população negra. Desde o período pós-abolição, quando os ex-escravizados e seus descendentes enfrentavam uma sociedade profundamente desigual e excludente, os movimentos negros mobilizaram-se para garantir direitos fundamentais, como o acesso à educação, ao trabalho e à saúde. Com o passar das décadas, esses movimentos se tornaram cada vez mais organizados e articulados, influenciando diretamente a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades raciais e, a partir da década de 1990, com o fortalecimento das mobilizações por meio de entidades como o Movimento Negro Unificado (MNU), essas demandas culminaram na implementação das cotas raciais nas universidades e em outros espaços, como o mercado de trabalho. Portanto, as ações afirmativas não são apenas uma resposta política, mas sim o reflexo

de um processo contínuo de resistência e luta contra o racismo estrutural, tendo os movimentos negros como seus principais articuladores e defensores.

O primeiro grande passo foi dado em Durban, na África do Sul, em setembro de 2001, quando o Brasil não só participou da “III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas”, como também se tornou signatário do documento oriundo dessa reunião, intitulado “Declaração e Programa de Ação de Durban”. Neste documento o Estado reconhece que terá de fazer políticas de reparação e ações afirmativas contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância.

Em janeiro de 2003, as diretrizes e bases da educação nacional foram alteradas através da Lei nº 10.639/2003⁹, que determinou a inclusão da temática “História e Cultura Afro-brasileira” no currículo oficial da rede de ensino. Contudo, é do conhecimento de todos que as escolas continuam dizendo que o homem branco português foi quem “descobriu” o Brasil — como se não houvesse ninguém aqui antes disso — e omitem alguns detalhes tristes e inglórios da trajetória do povo preto, o que mostra que o sistema continuou ignorando a verdadeira história do país e desrespeitando a história de um povo. Nesse sentido, um levantamento recente (2022) realizado pelos institutos Geledés e Alana mostrou que apenas 29% das prefeituras, responsáveis pela educação infantil e pelo ensino fundamental, abordam de maneira satisfatória a temática racial no currículo das escolas municipais, enquanto 18% das prefeituras deixam de incluir completamente a história e a cultura da população negra e 53% desenvolvem apenas projetos esporádicos e pouco estruturados.

Nota-se que a evolução seguiu a passos lentos pela via da legislação, pois a próxima iniciativa notável no sentido de ação afirmativa só veio anos depois, em maio de 2009, com a 1ª Política de Saúde da População Negra, por meio da Portaria nº 992. No ano seguinte, em julho de 2010, a Lei nº 12.288 estabeleceu o Estatuto da Igualdade Racial, com o intuito de corrigir uma série de desigualdades entre raças.

Em meio a inércia do governo federal, o governo do Rio de Janeiro tomou iniciativa e começou a desenvolver leis que adotavam novos critérios de acesso às universidades estaduais fluminenses, reservando 50% das vagas para estudantes de escolas públicas (Lei nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000) e 40% para candidatos negros e pardos (Lei nº 3.708, de 9 de novembro de 2001). No entanto, foi em 2003, quando essas leis foram modificadas e

⁹ Lei nº 10.639 de 9 de janeiro de 2003, que alterou a lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

substituídas pela Lei nº 4.151, de 4 de setembro de 2003, que as ações afirmativas começaram a ser observadas de fato dentro das universidades¹⁰.

Por sua vez, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) foi a pioneira na implantação da política de cotas para a inclusão de alunos de todas as classes sociais e etnias em instituições públicas de ensino superior, ainda em 2003, quando passou a reservar parte das vagas para alunos autodeclarados negros e pardos e para estudantes da rede pública de ensino, com base na situação socioeconômica de cada um. Em declaração ao jornal *O Fluminense*, Cátia Antonia da Silva, pró-reitora de Políticas e Assistência Estudantis da UERJ, defendeu a importância dessas políticas públicas para essa parcela da sociedade:

A política de cotas muda a perspectiva de vida dos meninos e meninas de origem pobre porque a universidade é o encontro da relação entre ensino, pesquisa e extensão. Desta maneira, os alunos têm não só um ensino de qualidade, mas também acesso à bolsa permanência de pesquisa e extensão. Isso faz com que esse jovem, uma vez formado, tenha maiores possibilidades de ingresso no mercado de trabalho (UERJ [...], 2020).

Desde então, alguns programas de incentivo à educação e ao ingresso ao ensino superior foram desenvolvidos em todo território nacional, como também os projetos de capacitação de jovens para o mercado de trabalho e de inclusão de todos que nunca foram incluídos em nada. Todavia, é importante frisar que, apesar dos pequenos avanços, a política de cotas só foi regulamentada, de fato, em agosto de 2012, com a aprovação da Lei nº 12.711/2012, chamada Lei de Cotas, que determina no artigo 1º que todas universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia devem reservar, no mínimo, 50% das vagas de cada curso para estudantes que concluíram o ensino médio em escolas públicas.

6 O mito do privilégio

Como preceituado, ações de preferências raciais, como o sistema de cotas, são ações afirmativas que têm como um dos objetivos gerar a chamada “discriminação positiva”, por meio da qual tentam igualar as oportunidades de grupos historicamente desfavorecidos. Ronald Myles Dworkin (2000), filósofo, jurista e estudioso do direito constitucional dos Estados Unidos, ressalta que as ações afirmativas não só diminuem a exclusão social, como também criam oportunidades:

¹⁰ Atualmente, a legislação está balizada pela Lei nº 8.121, de 27 de setembro de 2018, que prorroga a reserva por mais dez anos (para as universidades públicas estaduais) e a estende aos quilombolas.

A discriminação racial expressa desprezo, e é profundamente injusto e doloroso ser condenado pelas propriedades naturais de alguém; a discriminação racial, além disso, é totalmente destrutiva para a vida de suas vítimas — ela não apenas lhes fecha uma ou outra oportunidade aberta a outros, mas as prejudica em quase todas as perspectivas e esperanças que poderiam conceber. Em uma sociedade racista, as pessoas são de fato rejeitadas absolutamente e pelo que são, e, portanto, é natural que as classificações raciais sejam vistas como capazes de infligir uma forma especial de dano. Mas seria, no entanto, perverso desconsiderar o uso de tais classificações para ajudar a combater o racismo, que é a causa verdadeira e contínua desse dano. O caráter psicológico especial da raça não é um fato fixo ao qual a política deve sempre se submeter. É um produto e um sinal do racismo, e não deve ser permitido proteger o racismo que o gerou (Dworkin, 2000, p. 407).

Desde que as ações afirmativas surgiram em 1960, pessoas têm questionado o fato de alguns grupos receberem “vantagem” ou “privilegio” em relação a outros, além de “facilidades” para ingressarem no mercado de trabalho ou se qualificarem academicamente. No entanto, as cotas raciais surgiram justamente para acabar com os privilégios, e, diferente de inúmeras políticas racistas e segregacionistas que já existiram no ordenamento jurídico brasileiro, elas são políticas de caráter temporário.

Desse modo, conforme os beneficiários fossem atingindo patamares de igualdade, essas políticas de privilégio racial deixariam de existir, pois não seriam mais necessárias. Inclusive, Jurema Werneck (2017), diretora executiva da Anistia Internacional no Brasil, afirma que o racismo é um dos principais fatores para que essa desigualdade seja tão exacerbada:

Os brancos têm vivido privilégios, e alguns deles vivem os privilégios como se fossem talentos. Ou seja, fingem que não foi o racismo que os levou onde estão. Não se trata de apatia. Trata-se de proteção ativa de privilégios. É uma ação cotidiana de racismo, é uma situação ativa (Werneck, 2017 *apud* Diniz, 2017).

Muitos desses privilégios aos quais Jurema se refere — quase sempre — foram garantidos e assegurados pela legislação brasileira aos brancos e aos membros da elite. Por isso, é importante salientar que a escravidão no Brasil perpetuou por, aproximadamente, quatro séculos e isso, por si só, já justificaria muita coisa, contudo, o período pós-abolição veio acompanhado de um processo maciço de industrialização que não deu abertura nem para os ex-escravizados, nem para os brasileiros mais pobres.

O próprio Estado dava um auxílio financeiro aos imigrantes que estavam vindo em massa — a maioria italianos e alemães — para incentivá-los a trabalharem e a ocuparem nossas terras, não deixando-as passíveis de invasões, porém, em relação aos negros, pardos e indígenas, nunca existiu nenhum tipo de auxílio por parte do Estado para socializá-los ou inseri-los no mercado de trabalho. Isso fez com que muitos fossem morar em locais insalubres e inóspitos, dando

início à formação das primeiras favelas no Brasil — um passado tão nebuloso que o pensamento de que “todos somos iguais perante a lei” começa a ser enfraquecido.

Assim, pode-se afirmar que as políticas de preferências raciais não violam os direitos de ninguém, tampouco reduzem o acesso dos não negros, pois são políticas de caráter temporário que visam a reparação de um dano causado pelo Estado na sociedade brasileira ao longo de centenas de anos. A real implementação desse sistema provém da necessidade de uma reparação pragmática que alcance o excluído por conta de um regime escravocrata, propiciando uma evolução real para os descendentes de escravizados que ainda não encontraram o seu espaço na sociedade, devido aos estigmas que ainda recaem sobre essa população.

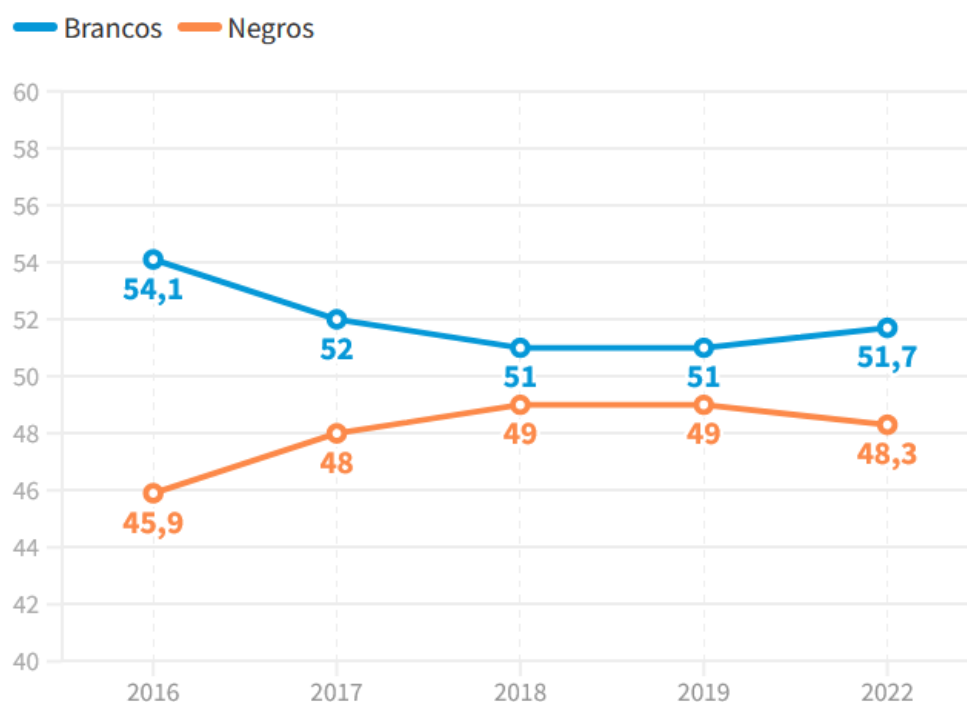
Portanto, entende-se que é dever do Estado propiciar políticas públicas de reparação a essas pessoas que ajudaram sobremaneira na construção deste país, mas que foram segregadas e tiveram seus direitos violados pela própria nação.

7 A contemporaneidade das marcas de uma legislação excludente

Apesar do sistema de cotas ter sido implantado no Brasil pioneiramente pela Uerj em 2003, só foi regulado oficialmente, no âmbito federal, em 2012, com a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. A partir de então, as universidades, os institutos e os centros federais foram obrigados a reservarem metade das vagas oferecidas anualmente em seus processos seletivos para candidatos cotistas. A reserva de vagas começou em 12,5%, nos vestibulares para ingresso em 2013, e subiu gradativamente até chegar aos 50%, em 2016.

Entretanto, dados recentes do IBGE (2023) comprovam que a desigualdade de acesso ao ensino superior entre brancos e pretos voltou a crescer, pela primeira vez, desde 2016. Observa-se que, desde 2016, a proporção de pretos vinha se igualando de forma lenta, mas continuamente, passando de 45,9%, em 2016, para 49%, em 2019. Já em 2022, pretos ocupavam 48,3% das vagas no ensino superior, somando as redes pública e privada. A análise por cor/raça indica ainda que, em 2023, a taxa de frequência escolar líquida foi mais elevada para brancos (36%) que a dos pretos ou pardos (19,3%).

Gráfico 1: Proporção de negros na universidade cai pela primeira vez desde 2016 – Brasil



Fonte: IBGE (2023).

Ainda de acordo com dados divulgados pelo IBGE (2021), apenas 8,7 mil indígenas concluíram o ensino superior, o que representa somente 0,7% do total de egressos. Quando considerada a totalidade de indígenas vivendo no país, apenas 622,1 mil (36,73%) residiam em terras indígenas e 1,1 milhão (63,27%) fora delas.

Ademais, o Atlas da Violência 2024 revelou que, em 2022, 46.409 pessoas foram assassinadas no Brasil e, desse total, 76,5% das vítimas eram pessoas pretas e pardas. O relatório também apontou que 66,4% das vítimas eram mulheres negras. Por sua vez, o Instituto Çarê, em parceria com o Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (Ieps), levantou que, em 2022, 10.764 homens negros morreram por disparo de arma de fogo em vias públicas no Brasil, um número quatro vezes maior de mortes se comparado ao número de mortes de homens brancos, que foi de 2.406.

O interesse do Estado atrelado às boas iniciativas e aos bons programas, que durem além do período do mandato eleitoral de quem o propôs, são a combinação ideal para que surjam resultados e que eles se perpetuem. Em vista disso, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) mostrou que a taxa de pobreza entre a população negra brasileira caiu de 8,54% para 6,10% em 2023, e que o número de estudantes indígenas no ensino superior no Brasil aumentou 374% entre 2011 e 2021, passando de 9.764 para 46.252. Estes são exemplos

claros de que números são reversíveis e resultados positivos são alcançáveis, mesmo que precedidos de séculos de desserviços e medidas negativamente contributivas.

Nesse sentido, os dados apresentados evidenciam que, embora a implementação de políticas de cotas e outras ações afirmativas tenha gerado avanços no acesso ao ensino superior e na redução da pobreza entre a população PPI, as desigualdades raciais no Brasil continuam a perdurar. Dado isso, a reversão da inclusão social, observada na desaceleração do aumento da presença de negros no ensino superior desde 2016, e a disparidade na taxa de frequência escolar entre brancos e negros demonstram a continuidade dos desafios enfrentados por essas populações, o que reforça a necessidade de políticas voltadas especificamente para essa parcela da sociedade — considerando as necessidades impares que cada grupo tem frente às condições do Estado em viabilizar soluções e propiciar medidas de redução dos danos que ele mesmo causou e que, também, perpetua pela inércia de sua atuação.

8 Conclusão

As ações afirmativas não são políticas de privilégio, e sim, políticas projetadas para promover a igualdade de oportunidades e corrigir desigualdades, apoiando grupos que foram historicamente marginalizados e/ou discriminados e ajudando a nivelar o campo em áreas como educação, emprego e representação social. Estes grupos enfrentam desafios contínuos no acesso a direitos básicos e no reconhecimento de sua plena cidadania em decorrência do legado de séculos de discriminação, escravidão e exclusão que ainda persiste, refletindo nas desigualdades estruturais que se manifestam em diversas áreas da sociedade, como a educação, o mercado de trabalho e a saúde. Nesse contexto, as ações afirmativas surgem como uma resposta necessária, oferecendo a essas populações a chance de superar as barreiras históricas e de alcançar uma verdadeira igualdade de oportunidades.

Os grupos desfavorecidos não surgiram, mas foram criados e legitimados pelo próprio Estado através de inúmeros dispositivos de lei. Os povos diretamente atingidos pela legislação excludente que contribuiu para criação de políticas discriminatórias, continuam excluídos e sendo discriminados até os dias atuais. Em resposta às marcas deixadas ao longo da história, a população PPI ainda é maioria entre os desempregados, os sem terras e os que não recebem serviços de saúde e educação com qualidade.

Enquanto Império, o Brasil explorou esses grupos ao máximo, transformando-os em mão de obra escrava e instaurando uma cultura de normalização da violação dos direitos dessas pessoas.

A legislação da época apoiava esse costume e legitimava a violação dos direitos básicos dessa gente, corroborando para que esses povos fossem criminalizados e marginalizados, juntamente com seus costumes, suas tradições e suas culturas. Quando o regime escravocrata terminou, as pessoas que foram feitas reféns dele foram postas na rua e fim. Entretanto, o Estado já havia proibido — por meio da lei — que essas pessoas frequentassem a escola, que possuíssem terras e até que circulassem na rua, retirando-lhes a possibilidade de exercerem o direito à dignidade da pessoa humana.

Apesar disso, a resistência a essas políticas, frequentemente caracterizadas como "privilégio", ignora a necessidade urgente de combater às desigualdades estruturais ainda presentes. Esta não leva em consideração que, por exemplo, as cotas não apenas proporcionam acesso ao ensino superior, como também abrem portas para um futuro mais igualitário e justo, no qual o legado da escravidão e a marginalização de grupos sociais possam ser superados.

Os dados revelaram que, apesar dos avanços, as desigualdades raciais ainda persistem, com a população PPI enfrentando obstáculos significativos no mercado de trabalho e no acesso a uma educação de qualidade. Isso enfatiza a necessidade contínua de políticas públicas eficazes e longevas, além da necessidade de um compromisso sério do Estado para que os avanços conquistados não retrocedam, como observado em tendências recentes de desigualdade.

Enquanto a infraestrutura escolar favorece, predominantemente, os estudantes brancos, os grupos negros, pardos e indígenas enfrentam obstáculos tanto no acesso quanto no desempenho educacional. Tais evidências, apresentadas ao longo desse estudo, reforçam a necessidade de ações afirmativas para promover a igualdade racial e para garantir uma representação mais justa e equitativa em todas as áreas da sociedade.

Nota-se que, embora os avanços nas últimas décadas sejam vultuosos, as disparidades continuam profundas e recorrentes, principalmente no que diz respeito aos rendimentos e à representação social. As pesquisas sobre desigualdade racial — tanto na educação quanto no jornalismo — evidenciam a persistência dessas desigualdades em vários setores da sociedade. Assim, percebe-se que a população PPI ainda é predominante em áreas de menor rendimento, como serviços domésticos, construção e agropecuária, e tem mais dificuldade de avançar profissionalmente.

Quanto aos desafios contemporâneos das ações afirmativas no Brasil, o primeiro obstáculo é a grande resistência política e ideológica a essas políticas por parte da sociedade, argumentando

que elas promovem privilégios indevidos em vez de uma reparação das desigualdades históricas. Esse ponto de vista ignora a persistência e a existência das disparidades sociais e educacionais que dificultam o pleno acesso de determinados grupos aos espaços de poder e prestígio, como as universidades e o serviço público.

Outro desafio é a implementação desigual das políticas afirmativas entre as diferentes esferas governamentais, pois, em alguns estados e municípios, as políticas de cotas não são plenamente aplicadas e a eficácia de programas de inclusão ainda é limitada pela falta de acompanhamento de sua implementação, bem como pela escassez de medidas complementares de suporte, como programas de permanência e apoio psicológico.

Por um lado, embora existam estudos que analisam o impacto das cotas nas universidades, faltam investigações mais profundas sobre sua repercussão nas trajetórias profissionais, sociais e econômicas dos beneficiários, assim como a análise da permanência dessas políticas nos serviços públicos e setores privados. Por outro, há também uma carência de estudos que abordem a interseccionalidade das ações afirmativas e levem em consideração as múltiplas camadas de discriminação que afetam, por exemplo, mulheres negras, que enfrentam tanto a opressão de gênero quanto a racial. A diversidade dentro dos próprios grupos beneficiados pelas cotas exige uma análise mais detalhada para garantir que as políticas não reforcem desigualdades internas, mas promovam uma inclusão efetiva e diversa.

Dessa forma, entende-se que as ações afirmativas no Brasil, embora essenciais para a promoção da justiça social, enfrentam desafios que requerem um esforço contínuo, tanto no plano da política pública quanto na pesquisa acadêmica. Por essa razão, os estudos críticos e as avaliações dessas políticas necessitam de um aprofundamento constante, considerando as especificidades regionais, as diversas formas de discriminação e os efeitos a longo prazo das ações afirmativas sobre as estruturas sociais brasileiras. Por isso, é imperativo que as ações afirmativas se mantenham como um dos principais instrumentos para a promoção da justiça social no Brasil, proporcionando aos grupos marginalizados uma chance real de reparar as perdas históricas e alcançar uma participação igualitária no desenvolvimento do país.

Em vista do exposto, é evidente que as ações afirmativas são instrumentos essenciais para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, e o Brasil, enquanto estado democrático e sob o enfoque da efetivação dos direitos humanos, tem a obrigação de implementar políticas de ação afirmativa para corrigir desigualdades históricas criadas, principalmente, por ele, e de

promover igualdade de oportunidades. Além disso, foi possível perceber que as ações afirmativas que são aplicadas, e que recebem manutenção, mostram resultados extremamente positivos para a coesão social, promovendo a inclusão de grupos historicamente marginalizados e garantindo que todos tenham uma chance justa de sucesso e participação. Portanto, o verdadeiro privilégio, neste contexto, só será alcançado quando o Estado, finalmente, assegurar a todos os brasileiros as mesmas oportunidades, independentemente de sua cor, origem ou classe social — o que, nos dias atuais, ainda não é uma realidade.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Wlamyra R. de; FRAGA FILHO, Walter. **Uma história do negro no Brasil**. Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais; Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2006. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2014/04/uma-historia-do-negro-no-brasil.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2024.
- ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando Afonso; SOUZA, Luis Antônio Francisco de. A sociedade e a lei: o código penal de 1890 e as novas tendências penais na Primeira República. **Justiça & História**, Porto Alegre, v. 2, p. 123-145, 2003. <https://nev.prp.usp.br/publicacao/a-sociedade-e-a-lei-o-codigo-penal-de-1890-e-as-novas-tendencias-penais-na-primeira-repblica/>. Acesso em: 16 dez. 2024.
- BERGMANN, Barbara. **In defense of affirmative action**. New York: Basic Books, 1996.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 dez. 2024.
- BRASIL. Assembleia Legislativa Provincial. **Lei nº 1, de 14 de janeiro de 1837**. Dispõe sobre o ensino público e outras providências. Rio de Janeiro, 1837. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/asphe/article/download/29135/pdf/0>. Acesso em: 16 dez. 2024.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília, DF, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm. Acesso em: 7 jul. 2024.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 6 jul. 2024.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 5.465, de 3 de julho de 1968**. Dispões sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola. Rio de Janeiro, 1968. Revogada pela Lei nº 7.423, de 1985. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1706200715.htm>. Acesso em: 7 jul. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871**. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daqueles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos. Rio de Janeiro, 1871. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM2040.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 3.270, de 28 de setembro de 1885**. Regula a extinção gradual do elemento servil. Rio de Janeiro, 1885. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3270.htm. Acesso em: 5 jul. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888**. Declara extinta a escravidão no Brasil. Rio de Janeiro, 1888. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3353.htm. Acesso em: 5 jul. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850**. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império. Rio de Janeiro, 1850a. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm#:~:text=Estabelece%20medidas%20para%20a%20repress%C3%A3o,N%C3%B3s%20Queremos%20a%20Lei%20seguinte.

Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 1850b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm#:~:text=L0601%2D1850&text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Assessoria Especial de Comunicação Social. O círculo vicioso da desigualdade racial na educação do Brasil: quando a diversidade racial e étnica se transforma em desigualdade. **Revista Gestão Universitária**, [s.l.], 11 jun. 2024. Disponível em: <http://gestaouniversitaria.com.br/artigos/mec-divulga-pesquisa-sobre-desigualdade-racial-na-educacao>. Acesso em: 16 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil: 500 anos de povoamento.** Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/>. Acesso em: 16 dez. 2024.

COELHO, Rony; MAHOCHE, Manuel. Interações e mortalidade decorrentes de agressões segundo raça/cor. **Boletim ÇARÊ-IEPS**, São Paulo, n. 4, 2024. Disponível em:

<https://ieps.org.br/boletim-care-ieps-04-2024/>. Acesso em: 16 dez. 2024.

COSTA, Emília Viotti da. **A abolição.** 9. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2010. Disponível em: https://www.academia.edu/109334511/A_Aboli%C3%A7%C3%A3o_Em%C3%ADlia_Viotti_Da_Costa?auto=download. Acesso em: 16 dez. 2024.

DINIZ, Maiana. Negros brasileiros não têm por que comemorar declaração dos direitos humanos. **Agência Brasil**, Brasília, 14 dez. 2017. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-12/negros-brasileiros-nao-tem-por-que-comemorar-declaracao-dos>. Acesso em: 16 dez. 2024.

DWORKIN, Ronald Myles. **Sovereign virtue: the theory and practice of equality.**

Cambridge: Harvard University Press, 2000. Disponível em:

https://www.faculty.umb.edu/lawrence_blum/courses/318_11/readings/dworkin_affirmative_action_does_it_work.pdf. Acesso em: 16 dez. 2024.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** 12. ed. São Paulo: Edusp, 2006. (Didática, 1).

Disponível em: <https://mizanzuk.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/02/boris-fausto-historia-do-brasil.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2024.

FRANÇA, Fábio. Polícia foi criada para controlar pessoas negras e pobres, diz capitão da PM. **Geledés**, São Paulo, 3 ago. 2021. Entrevista concedida a Marcelo Azevedo e Matheus Rocha.

Disponível em: <https://www.geledes.org.br/policia-foi-criada-para-controlar-pessoas-negras-e-pobres-diz-capitao-da-pm/>. Acesso em: 16 dez. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua:** educação 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102068>. Acesso em: 16 dez. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira: 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=38475&t=publicacoes>. Acesso em: 6 dez. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2024**. Brasília: Ipea: FBSP, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes>. Acesso em: 16 dez. 2024.

NASCIMENTO, Washington Santos. COOPER, Frederick; HOLT, Thomas C.; SCOTT, Rebecca J.: além da escravidão: investigações sobre raça, trabalho e cidadania em sociedades pós-emancipação. **Politeia: história e sociedade**, Vitória da Conquista, v. 5, n.1, 2005. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/politeia/article/view/3917>. Acesso em: 16 dez. 2024.

O BRASIL cresce mais que a China, mas a década de 70 interrompeu o crescimento. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 jun. 2007. Caderno Mercado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1706200715.htm>. Acesso em: 16 dez. 2024.

OLIVEIRA, Icaro Aron Soares de. Constituição da República da Índia de 1949 (revisada em 2016). [S.l.], 15 maio 2022. Artigo publicado no *site* Jus.com.br. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/97849/constituicao-da-india-de-1949-revisada-em-2016>. Acesso em: 16 dez. 2024.

PORTELA, Poema *et al.* **Raça, gênero e imprensa: quem escreve nos principais jornais do Brasil?** Rio de Janeiro: Gema, 2023. (Texto para discussão, 21). Disponível em: <https://gema.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2023/05/TD-Raca-e-Midia.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2024.

PORTELA, Tânia. Desigualdade de gênero e raça na educação brasileira. São Paulo, 21 jun. 2022. Artigo publicado no *site* Geledés. Boletim Seta 1. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/boletim-seta-01-desigualdade-de-genero-e-raca-na-educacao-brasileira/>. Acesso em: 16 dez. 2024.

REIS, José Carlos. A escravidão no Brasil. In: CENTRO DE ESTUDOS AFRO-ORIENTAIS. **Curso de formação para o ensino de história e cultura afro-brasileira**. Salvador: CEA, 2000. Módulo 2. p. 9-11

4. Disponível em: https://ceao.ufba.br/sites/ceao.ufba.br/files/livro2_historiadonegro-simples04.08.10.pdf. Acesso em: 16 dez. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Assembleia Legislativa. **Lei nº 3.524, de 28 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública estadual de ensino em universidades públicas estaduais e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-3524-2000-rio-de-janeiro-institui-nova-disciplina-sobre-o-sistema-de-cotas-para-ingresso-nas-universidades-publicas-estaduais-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 2 jul. 2024

RIO DE JANEIRO (Estado). Assembleia Legislativa. **Lei nº 3.708, de 9 de novembro de 2001**. Institui cota de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso à universidade do estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/827dde52958a6dd203256b030063db70?OpenDocument&ExpandView&ExpandSection=-5#:~:text=Lei%20Ordin%C3%A1ria&text=LEI%20N%C2%BA%203708%2C%20DE%2009,FLUMINENSE%2C%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%84NCIAS>. Acesso em: 6 jul. 2024.

SANTOS, Sales Augusto dos (org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005. (Coleção Educação para todos, v. 5). Disponível em:

https://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes_afirm_combate_racismo_ameri cas.pdf. Acesso em: 16 dez. 2024.

SCHWARTZ, Stuart B. **Segredos internos**: engenhos e escravizados na sociedade colonial:1550-1835. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

UERJ é pioneira na implantação da política de cotas. **O Fluminense**, Rio de Janeiro, 20 nov. 2020. Caderno Educação. Disponível em:

<https://www.ofluminense.com.br/educacao/2020/11/1152483-uerj-e-pioneira-na-implantacao-da-politica-de-cotas.html>. Acesso em: 12 dez. 2024.

Saúde LGBTQIA+ e formação profissional em Belo Horizonte: diálogo urgente e necessário para garantias de direitos

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15702029>

Caio Benevides Pedra¹

Enrico Martins Poletti Jorge²

Maria José Nogueira³

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo apresentar e contextualizar a experiência da organização e realização do I Congresso Municipal de Saúde Integral de Lésbicas, *Gays*, Bissexuais, Transgêneros, *Queers*, Intersexuais, Assexuais e mais (LGBTQIA+) de Belo Horizonte, além de levantar e analisar o perfil dos inscritos e discutir a percepção deles sobre formação e capacitação nas temáticas LGBTQIA+. A ideia foi promover um espaço para debate e reflexão sobre temáticas da saúde desse grupo populacional, fundamentados no conhecimento científico, nas vivências cotidianas e saberes práticos dos atores que compõem esse cenário. O evento foi realizado pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), por meio do Observatório de Direitos Humanos e da Diretoria de Políticas para a População LGBT, em parceria com o Projeto Menos Preconceito é Mais Saúde: Divulgação Científica sobre Saúde Integral LGBT. A coleta dos dados foi feita por meio do formulário de inscrições e, por sua vez, os dados foram analisados a partir de estatísticas simples e apresentados em gráficos. Os resultados apontam: predominância de respondentes que se identificam enquanto mulheres cis, brancas; alto nível de escolaridade dos inscritos; e prevalência de profissionais de saúde atuantes na atenção primária do município de Belo Horizonte. Os eventos acadêmicos e os cursos de especialização foram citados como a principal fonte de contato com as temáticas LGBTQIA+. A maioria dos inscritos afirma que já tiveram que lidar com questões próprias da saúde LGBTQIA+ no

¹ Doutorando em ciência política (Universidade Federal de Minas Gerais — UFMG), mestre em direito (UFMG) e em administração pública (Fundação João Pinheiro — FJP), bacharel em direito e especialista em direito administrativo e em gestão de instituições federais de ensino superior (UFMG). Diretor de políticas para a população de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros (LGBT) na Prefeitura de Belo Horizonte e presidente da Comissão Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, *Queers*, Intersexuais, Assexuais e mais (LGBTQIA+). Autor de livros, capítulos e artigos sobre o acesso a direitos pela população LGBTQIA+. Email: caiopedra@gmail.com. ID ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-8688-1744>.

² Graduado em psicologia pela UFMG, mestrando em direito pela UFMG, pesquisador do Diverso-UFMG e bolsista do Projeto Menos Preconceito é Mais Saúde: Divulgação Científica sobre Saúde Integral LGBT. E-mail: enricompj@gmail.com. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3605-505X>.

³ Doutora em ciências da saúde pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), pesquisadora na Escola de Saúde Pública de Minas Gerais (ESP-MG) e coordenadora do Projeto Menos Preconceito é Mais Saúde: Divulgação Científica sobre Saúde Integral LGBT. Email: maria.nogueira@esp.mg.gov.br. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5623761922502804>.

ambiente de trabalho e terem presenciado situações de LGBTfobia. Esses dados serão utilizados no planejamento dos próximos congressos municipais e em ações da PBH e de seus parceiros voltadas para a capacitação de agentes públicos e a promoção da saúde integral da população LGBTQIA+.

Palavras-chave: Formação continuada. Atenção primária. Saúde pública. Políticas municipais. LGBTQIA+.

LGBTQIA+ health and professional training in Belo Horizonte: urgent and necessary dialogue to guarantee rights

Abstract

This paper aims to present and contextualize the experience of organizing and holding the 1st Municipal LGBTQIA+ Comprehensive Health Congress in Belo Horizonte, to survey and analyze the profile of those who registered, and to discuss their perceptions about education and training in LGBTQIA+ issues. The idea was to promote a space for debate and reflection on health issues for this population group, based on scientific knowledge, daily experiences, and practical knowledge of the actors who make up this scenario. The event was held by the City of Belo Horizonte, through the Human Rights Observatory and the Directorate of Policies for the LGBT Population, in partnership with the Project “Less Prejudice is More Health: Scientific Dissemination on LGBT Comprehensive Health”. Data collection was done through the registration form. The data were analyzed using simple statistics and presented in graphs. The results indicate: a predominance of respondents who identify as cis, white women; a high level of education among those who registered; and a prevalence of health professionals working in primary care in the city of Belo Horizonte. Academic events and specialization courses were cited as the main source of contact with LGBTQIA+ issues. The vast majority of participants stated that they had already had to deal with issues specific to LGBTQIA+ health in the workplace and had witnessed situations of LGBTphobia. This data will be used in the planning of the next Municipal Congresses, and in actions by the City Hall and its partners aimed at training public agents and promoting the comprehensive health of the LGBTQIA+ population.

Keywords: Continuing education. Primary care. Public health. Municipal policies. LGBTQIA+.

1 Introdução

A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), por meio da Diretoria de Políticas para a População de Lésbicas, *Gays*, Bissexuais e Transgêneros (DLGBT) e do Observatório de Direitos Humanos de Belo Horizonte (ODH-BH), realizou, em junho de 2024, o I Congresso Municipal de Saúde Integral de Lésbicas, *Gays*, Bissexuais, Transgêneros, *Queers*, Intersexuais, Assexuais e mais (LGBTQIA+)⁴, que reuniu mais de 300 estudantes e profissionais de diversas áreas da saúde durante um dia inteiro de programação. Essa iniciativa foi possível graças à destinação de uma emenda parlamentar ao ODH-BH com a finalidade de produzir dados sobre a saúde da população LGBTQIA+ do município. Em razão das dificuldades e do valor que seria necessário para, de fato, entrevistar e produzir dados sobre as pessoas LGBTQIA+ usuárias da saúde pública por meio de pesquisa, a DLGBT optou por investir esse recurso em uma grande formação sobre temas atuais e importantes que possibilitasse o debate entre profissionais e pesquisadores, e gerasse um produto capaz de ampliar essas discussões. Para isso, o evento foi totalmente gravado, transcrito e publicado no formato de livro⁵ digital e disponibilizado de maneira gratuita nas redes da DLGBT como uma contribuição da capital mineira para a capacitação de profissionais de saúde em todo o país.

Dessa maneira, este trabalho tem como objetivo apresentar e contextualizar a experiência da organização e realização do I Congresso Municipal de Saúde Integral LGBTQIA+ de Belo Horizonte, levantar e analisar o perfil do público que se inscreveu e discutir sua percepção sobre formação e capacitação nas temáticas LGBTQIA+.

O artigo estrutura-se em seis seções: uma apresentação sucinta da estrutura da política municipal LGBTQIA+ em Belo Horizonte, na sequência, um pouco da história do evento, a definição da metodologia utilizada no estudo, o referencial teórico, os resultados e a discussão e, por fim, a conclusão.

⁴ Ao longo do trabalho, serão utilizados diferentes formatos da sigla que designa a população LGBTQIA+. Isso porque alguns se referem a nomes de órgãos, que foram definidos em atos normativos publicados em diferentes momentos da história (como o Centro de Referência LGBT), enquanto outros são empregados pela sociedade civil e têm, por isso, muito mais fluidez na atualização. Sempre que depender apenas da escolha dos autores será utilizada a sigla “LGBTQIA+”, por ser atualmente utilizada pelo Governo Federal em seus documentos oficiais e atos normativos.

⁵ A ideia do livro, intitulado *Saúde integral LGBTQIA+: contribuições do I Congresso Municipal de Saúde Integral LGBTQIA+ de Belo Horizonte* (disponível em Belo Horizonte, 2024), foi inspirada em uma ação do Ministério da Saúde que publicou, em 2015, o *Relatório do I Seminário Nacional de Saúde LGBT* que aconteceu em 2013 (Brasil, 2015).

2 A política municipal LGBTQIA+ de Belo Horizonte

Belo Horizonte destaca-se nacionalmente em razão da estrutura de sua política municipal dedicada à população LGBTQIA+. Em 2024, o Programa Atena publicou um resumo executivo da fase 2 (2023/2024) do *Mapeamento de políticas públicas LGBTI+ nos governos das 26 capitais* (Silva; Sganzerla, 2024). Essa pesquisa utilizou uma estrutura chamada “Tripé da Cidadania LGBTI+”, baseada em três pilares principais:

- a) um órgão gestor responsável por coordenar e formular políticas públicas para a população LGBTQIA+;
- b) um conselho colegiado formado por membros de secretarias e sociedade civil, com a função de deliberação sobre assuntos de interesse da comunidade e controle social dessas políticas;
- c) um plano e um programa destinados ao atendimento e à promoção da cidadania LGBTQIA+.

Para avaliar o desempenho das capitais, foram criados indicadores de 1,0 a 5,0, mensurando a atuação dos órgãos e permitindo a comparação entre as capitais. A coleta de dados incluiu tanto uma busca ativa nos Diários Oficiais quanto solicitações pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Entre as capitais, apenas quatro (São Paulo, Salvador, Natal e Maceió) alcançaram nota superior a 3,0 (considerada boa), enquanto 13 capitais ficaram abaixo de 2,0 (insuficiente). Em último lugar ficaram cinco capitais (São Luís, Rio Branco, Palmas, Macapá e Boa Vista) que não apresentaram políticas matriciais ou direitos na legislação voltados para a cidadania e a segurança da população LGBTQIA+. Belo Horizonte alcançou a oitava posição no *ranking*, com 2,6 pontos (Silva; Sganzerla, 2024).

O resultado insuficiente de Belo Horizonte é a consequência direta da falta de um conselho municipal voltado para a população LGBTQIA+, requisito importante para o “tripé” buscado na pesquisa e fundamental para a condução de políticas públicas e para a realização do controle social da atuação estatal por parte da sociedade civil. A criação de um conselho é também uma demanda histórica do movimento social em Belo Horizonte, assim como em vários locais do país, visto que conselhos compõem a estrutura do poder público e, por isso, precisam ser criados por lei. Nesse caso, uma lei que fosse discutida e aprovada pela Câmara de Vereadores do município e sancionada pelo prefeito, o que, apesar de algumas propostas, nunca se tornou realidade em razão do caráter marcadamente conservador da Câmara, que persegue qualquer iniciativa que busque garantir direitos a esse grupo.

O cenário de políticas públicas voltadas para a população LGBTQIA+ em Belo Horizonte é marcado, então, pela completa omissão do Poder Legislativo e pela concentração de iniciativas no Poder Executivo — o que é muito parecido com o cenário nacional, com a diferença que a União conta com um terceiro poder, o Judiciário, no qual se deram as principais conquistas do movimento ao longo das últimas décadas. No Executivo belorizontino, responsável pelas iniciativas aqui apresentadas, encontra-se a estrutura denominada “política municipal LGBTQIA+” composta por uma diretoria, um centro de referência, uma casa de acolhimento e uma comissão municipal.

O Centro de Referência LGBT de Belo Horizonte (CRLGBT) foi criado em 2007 e é um dos mais antigos do Brasil ainda em funcionamento⁶. Os centros de referência foram propostos pelo Programa Brasil Sem Homofobia, de 2004, para servirem como estruturas capazes de oferecer atendimentos psicológicos, socioassistenciais e jurídicos, bem como encaminhar as pessoas usuárias para outros equipamentos e serviços públicos a depender de suas necessidades (Feitosa, 2019). O CRLGBT de Belo Horizonte dispõe de psicólogos e assistentes sociais, e auxilia (e acompanha) pessoas LGBTQIA+ em questões relativas a LGBTfobia, direitos e serviços socioassistenciais, saúde integral e transição de gênero no Sistema Único de Saúde (SUS), retificação de nome e de gênero, nome social e encaminhamentos para oportunidades de estudos e de trabalho, bem como para redes de outros serviços.

Em 2017, com a reforma administrativa do município, foi criada a DLGBT⁷ como um órgão independente e separado do CRLGBT, com competências específicas e outras frentes de atuação. A DLGBT tem o objetivo de elaborar e implementar políticas públicas que visem combater a discriminação LGBTfóbica, garantir o acesso de pessoas LGBTQIA+ a serviços e direitos, e acompanhar (e orientar, se necessário) o trabalho de secretarias, órgãos e equipamentos de toda a estrutura municipal de forma a garantir que pessoas LGBTQIA+ sejam respeitadas e tenham seus direitos garantidos.

Para isso, a DLGBT atua simultaneamente em várias frentes, como ações educativas (voltadas para agentes públicos e sociedade civil), apoio aos movimentos sociais (na realização de

⁶ O primeiro Centro de Referência LGBT do Brasil foi criado em Campinas, no ano de 2003 (Feitosa, 2019).

⁷ A Diretoria de Políticas para a População LGBT (DLGBT) é uma das sete diretorias que compõem a Subsecretaria de Direitos Humanos (SUDH) da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH). As outras são a Diretoria de Políticas de Reparação e Promoção da Igualdade Racial (DPIR), a Diretoria de Políticas para a Pessoa Idosa (DPEI), a Diretoria de Políticas para as Juventudes (DPJU), a Diretoria de Políticas para as Mulheres (DIPM), a Diretoria de Políticas para as Pessoas com Deficiência (DPPD) e a Diretoria de Políticas para as Crianças e Adolescentes (DPCA).

eventos e no diálogo com o poder público), mobilização e participação social, promoção e fomento aos estudos, pesquisas e planejamento, monitoramento e implementação de políticas e projetos de forma intersetorial.

Em 2022, a prefeitura inaugurou a Casa de Acolhimento LGBT, primeiro serviço de acolhimento exclusivo para pessoas LGBTQIA+ totalmente financiado pelo poder público no Brasil, vinculada diretamente à DLGBT. A Casa não serve como um “gueto” ou um lugar para acolhimento de todas as pessoas LGBTQIA+ da cidade, mesmo porque isso é impossível diante da falta de espaço e, principalmente, de dados. Todos os equipamentos de acolhimento institucional da prefeitura estão (ou devem estar) preparados para receber e atender pessoas LGBTQIA+ e a DLGBT acompanha a execução desses serviços e encaminha eventuais denúncias recebidas. A proposta da Casa de Acolhimento LGBT é atender pessoas cuja vulnerabilidade vivenciada no momento da necessidade de acolhimento seja decorrente principalmente da LGBTfobia (o que não é o mesmo que apenas ser uma pessoa LGBTQIA+). Acolhidas, essas pessoas ganham um tempo — com acompanhamento psicológico e socioassistencial e longe das LGBTfobias que as levaram àquela situação — para reorganizar as suas vidas e construir ou recuperar a autonomia.

Mais recentemente foi criada a Comissão Municipal dos Direitos Humanos e Cidadania de Pessoas LGBTQIA+ (CMLGBTQIA+), que é um órgão consultivo e deliberativo com a responsabilidade de acompanhar, avaliar e propor programas, projetos e ações em prol dessa comunidade, criado em julho de 2023 por meio do Decreto nº 18.379/2023 (Belo Horizonte, 2023). A CMLGBTQIA+ é uma tentativa do Poder Executivo de minimizar os prejuízos decorrentes da ausência de um conselho municipal dedicado a esse grupo tão carente de políticas públicas e atenção estatal. Nesse espaço de participação popular, que se reúne mensalmente e é composto por dez organizações da sociedade civil e dez representações do poder público municipal, fica sempre evidente a centralidade da saúde nas demandas e denúncias trazidas pelo movimento social. São inúmeros e constantes os pedidos por melhorias na oferta de serviços de saúde com foco na capacitação dos profissionais para atender adequadamente às especificidades dos corpos e das identidades LGBTQIA+.

3 I Congresso Municipal de Saúde Integral LGBTQIA+ de Belo Horizonte

O I Congresso Municipal de Saúde Integral LGBTQIA+ foi o primeiro passo de uma série de ações voltadas para garantir às pessoas LGBTQIA+ o acesso à saúde de forma integral,

universal e equitativa, sem qualquer obstáculo imposto pela discriminação. Essa é uma demanda central e histórica não apenas do movimento social LGBTQIAPN+ de Belo Horizonte, mas de todo o Brasil, uma vez que, na 3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, *Gays*, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT), ocorrida em 2016 e que marca o último encontro nacional do movimento social organizado no Brasil, a saúde foi mencionada em todos os quatro eixos em que se dividiram as 192 propostas aprovadas (Pedra, 2020; Dias; Pedra, 2024).

A ideia inicial era promover um espaço para debate e reflexão sobre temáticas da saúde desse grupo populacional, fundamentados no conhecimento científico, nas vivências cotidianas e nos saberes práticos dos atores que compõem esse cenário. No entanto, a repercussão foi tão grande e a reação à notícia de que esse projeto vinha sendo promovido foi tão positiva que o formulário de inscrições precisou ser fechado antes do previsto, porque recebemos 486 inscrições em apenas cinco dias (e o espaço do teatro reservado, um dos maiores da PBH, contava com apenas 340 cadeiras). Mesmo com o encerramento antecipado das inscrições, muitas pessoas chegaram ao evento pedindo para participar. Esse sucesso comprovou a urgência de discutir essa temática, hipótese que nos motivava, mas demonstrou um interesse muito grande da rede e a compreensão dessa necessidade pelos próprios profissionais.

Visando revisitar temas que estão sempre em debate, mas trazer novos olhares, novas pesquisas e, principalmente, atualizações, o evento foi organizado em cinco momentos: uma mesa de abertura institucional⁸, uma conferência de abertura⁹, uma mesa sobre atendimento à população LGBTQIA+ nas redes de saúde¹⁰, uma mesa sobre saúde mental¹¹ e uma mesa sobre saúde

⁸ Composta por Josué Costa Valadão (secretário municipal de assistência social, segurança alimentar e cidadania), Luana Magalhães (subsecretária de direitos de cidadania), André Luiz Menezes (subsecretário de atenção à saúde), Caio Pedra (diretor de políticas para a população Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros — LGBT), Maria José Nogueira (coordenadora do Projeto Menos Preconceito é Mais Saúde), Cláudia Beatriz Nicácio (coordenadora do grupo de pesquisa estado, gênero e diversidade da Fundação João Pinheiro), Bruno Pedralva (médico de família e comunidade no SUS e vereador em Belo Horizonte) e Aline Cristina Franco Lara (representante das trabalhadoras da saúde e do sindicato dos servidores públicos municipais de Belo Horizonte). Os nomes da secretaria e da subsecretaria aqui mencionados eram esses à época e foram alterados em 2025, motivo pelo qual aparecem atualizados no texto.

⁹ Da diretora de programa do gabinete da ministra da saúde, Flávia do Bonsucesso Teixeira, com vídeo da assessora de políticas de inclusão, diversidade e equidade em saúde da Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente, Alicia Krüger.

¹⁰ Com Cristiane Hernandez da Silva (coordenadora de saúde sexual e atenção às Infecções Sexualmente Transmissíveis — IST, Aids e hepatites virais em Belo Horizonte), Gabriela Persio Gonçalves (médica de família e comunidade na PBH e mestre em saúde da família), Náila Neves (farmacêutica na PBH, doutora pelo Programa de Memória Linguagem e Sociedade, membro do Grupo de Trabalho de Cuidado Farmacêutico voltado para a população LGBTQIA+ e outras populações vulneráveis do Conselho Federal de Farmácia), Tatiane Miranda (médica pediatra do Hospital Infantil João Paulo II/Fhemig) e Ronald de Figueiredo Nascimento (farmacêutico municipal em Funilândia e membro do GT LGBTQIA+ do Conselho Regional de Farmácia de Minas Gerais).

¹¹ Com Dalcira Ferrão (psicóloga clínica e social e militante LGBTQIA+), Samuel Araújo (demógrafo, professor e pesquisador), Marco Antonio Gatti Júnior (antropólogo), Sayonara Nogueira (professora e membra da Rede Trans

sexual¹². A riqueza do debate foi garantida pela fala de pesquisadores, profissionais da rede, representantes institucionais e de movimentos sociais que apresentaram dados, resultados de pesquisas robustas e atualizações relacionadas a programas e políticas públicas de saúde para a população LGBTQIA+.

Ao longo de um dia inteiro de extensa programação, o evento foi um espaço de trocas, de divulgação de experiências exitosas e de construção de rede. Um momento ímpar de integração entre o poder público e a sociedade civil para discutir e refletir sobre o cenário das políticas de saúde para a população LGBTQIA+, contribuindo para que cada vez mais as ações e os programas tenham a diversidade como ponto orientador em sua construção e permanência.

Outro resultado positivo do evento foi a possibilidade de compreender quem são as pessoas interessadas em discutir saúde LGBTQIA+ em Belo Horizonte.

4 Metodologia

O evento foi realizado pela PBH, por meio do ODH-BH e da DLGBT, mas pensado no âmbito do Projeto Menos Preconceito é Mais Saúde: Divulgação Científica sobre Saúde Integral LGBT¹³, conduzido pela Escola de Saúde Pública de Minas Gerais (ESP-MG) em parceria com a Fundação João Pinheiro (FJP), a Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop) e a PBH, e financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (Fapemig).

A coleta dos dados foi feita por meio de um formulário de inscrições, que, para além da identificação pessoal, dispunha de perguntas relacionadas à trajetória estudantil e profissional dos inscritos com a finalidade de conhecer o perfil dos interessados nos temas e a percepção deles sobre formação e capacitação nas temáticas LGBTQIA+. Os dados foram analisados a partir de estatísticas simples e apresentados em gráficos.

Brasil) e Luíza Brits (psicóloga clínica, especializada em psicologia comportamental e saúde mental, psicopatologia e atenção psicossocial).

¹² Com Dirceu Greco (médico infectologista, professor emérito da UFMG e membro do Conselho Nacional de Saúde), Luísa Chaves (médica de família e comunidade, professora da Universidade Federal de São João del-Rei — UFSJ — e mestranda em educação), Vênus Drubsky (educador sexual, militante pelas causas LGBTQIA+ e educador social do Programa BH de Mãos Dadas Contra a Aids) e Vinícius Santos Rodrigues (residente em infectologia no Hospital Eduardo de Menezes, coordenador médico residente da regional Minas Gerais da Associação Brasileira de Educação Médica e pesquisador independente sobre HIV/Aids).

¹³ O Projeto Menos Preconceito é Mais Saúde: Divulgação Científica da Saúde da População LGBT tem por objetivo divulgar informações e popularizar conhecimentos científicos sobre as temáticas que envolvem a saúde da população LGBTQIA+, bem como dados de pesquisas no campo das ciências da saúde e ciências sociais relacionados a esses temas. A proposta está ancorada na premissa de que as reflexões das áreas humanas e sociais são fundamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas mais aderentes com o contexto sociocultural, além de contribuir para o desenvolvimento crítico das demais ciências.

5 Revisão bibliográfica

Uma das hipóteses levantadas no processo de elaboração do questionário do Congresso foi a de uma possível defasagem nos currículos obrigatórios dos cursos de saúde acerca de assuntos relativos à promoção da saúde integral da população LGBTQIA+. Essa hipótese advém de uma revisão bibliográfica que denuncia a ausência consistente de pautas relativas à diversidade sexual e de gênero no currículo-base de cursos de saúde.

Este trabalho não tem como objetivo produzir uma correlação causal unidimensional entre a ausência de formação em saúde LGBTQIA+ e as vivências de violência e negligência que esses corpos sofrem nos equipamentos de saúde, uma vez que seus autores compreendem que reduzir dinâmicas tão complexas a um único fator seria contraproducente. No entanto, acreditamos que a formação pode auxiliar na mitigação de alguns processos de reprodução de violência se contextualizada para a demanda atual dos serviços de saúde.

Em um estudo realizado em uma capital nordestina com 14 médicos atuantes em Unidades Básicas de Saúde (UBSs) aleatoriamente selecionados, os pesquisadores evidenciaram a ausência de questões sobre saúde LGBTQIA+ no conteúdo programático dos cursos de medicina (Negreiros *et al.*, 2019). Entretanto, os autores vão além, afirmando que essa ausência também está presente nas especializações em saúde coletiva e nas discussões acerca de saúde sexual. Outro fator que é explorado pelo artigo é a ausência de incentivo à formação continuada desses profissionais. Mesmo perante esforços de órgãos governamentais para produzir ferramentas de capacitação em saúde da população LGBTQIA+, ainda não existe aderência dos servidores da atenção básica.

Quanto às especialidades de saúde coletiva, um estudo conduzido por pesquisadores da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), que teve como objetivo avaliar a inserção de pautas de gênero e sexualidade nas Graduações em Saúde Coletiva (GSCs) em território nacional, aponta que ainda existem defasagens muito claras nesses espaços. Se, por um lado, houve um aumento significativo das pautas de gênero nesses espaços, essas ainda se ocupam majoritariamente da “saúde da mulher”, com temáticas relativas à contracepção, ao aborto e à violência contra a mulher, evidenciando que ainda existe uma perspectiva muito cisnormativa mesmo dentro da pauta de gênero. Por outro lado, as pautas de sexualidade se apresentam com menos frequência e ainda com um viés “biologicista”, com grande enfoque na pauta das Infecções Sexualmente Transmissíveis (IST) — Silva e Raseira (2024).

No que toca às disciplinas voltadas para a saúde sexual, um estudo de 2013 conduzido em Teresina, no Piauí, concluiu que predomina uma abordagem muito distanciada da ideia de democracia e cidadania nessas disciplinas. Essa observação mostra um contínuo, no qual as temáticas de saúde sexual dão enfoque às questões clínicas, como casos de disfunções e transtornos sexuais, em oposição a assuntos ditos “sociais”, como a LGBTfobia e os direitos reprodutivos (Rufino; Madeiro; Girão, 2013).

Por fim, de alguma forma, todos os artigos concluem que a forma como as diretrizes curriculares dos cursos de medicina das GSCs e das disciplinas de saúde sexual estão estruturadas atualmente ainda é insuficiente. As motivações são diversas, seja pela não previsão de disciplinas próprias para as demandas de diversidade e saúde, somente “comentários e exemplificações como complemento de conteúdos de outras disciplinas” (Negreiros *et al.*, 2019), pela valorização de aspectos fisiológicos em oposição às demandas sociais (Rufino; Madeiro; Girão, 2013) ou pelo alto grau de dependência no “currículo oculto”, ou seja, no grau de instrução e interesse do profissional que ministra o conteúdo (Silva; Rasera, 2024).

Alguns dos artigos acima ainda trazem observações acerca da percepção dos profissionais de saúde com relação à promoção de saúde LGBTQIA+, demonstrando que, além da ausência da pauta dos conteúdos programáticos, parte da população médica possui um conjunto de crenças que dificulta a inserção dessas temáticas no cotidiano dos serviços. Em outro estudo conduzido em Teresina, dessa vez nas 22 UBSs da cidade, os pesquisadores dividiram o discurso médico em relação à saúde da população LGBTQIA+ em quatro categorias:

[...] 1-Percepção confusa entre universalidade e equidade; 2- Patologização e percepção de anormalidade na condição; 3- Negação de barreira ao acesso e imputabilidade da ausência de procura do serviço aos próprios sujeitos; 4- Baixa demanda do grupo LGBT ou invisibilidade da condição (Pereira *et al.*, 2017, p. 57).

Os autores do artigo perceberam que, ao serem questionados sobre a ausência das pautas próprias à população LGBTQIA+, os profissionais da saúde tinham uma dessas quatro reações:

- a) acionar a categoria de universalidade do acesso à saúde para afirmar que a população LGBTQIA+ está em “posição de igualdade” com os demais sujeitos atendidos pelo serviço de saúde;
- b) a produção de um discurso médico de patologização que liga corpos LGBTQIA+ (principalmente corpos trans) às IST e à vivência de violência;

- c) negação das dificuldades materiais de acesso à saúde relatado por pessoas LGBTQIA+, unido a um discurso de culpabilização do usuário que compreende que ele não acessa a saúde por fatores subjetivos como vergonha ou desconfiança;
- d) negação da relevância da demanda de saúde LGBTQIA+ devido à inexpressividade numérica da comunidade e à ausência de demandas próprias nos serviços analisados.

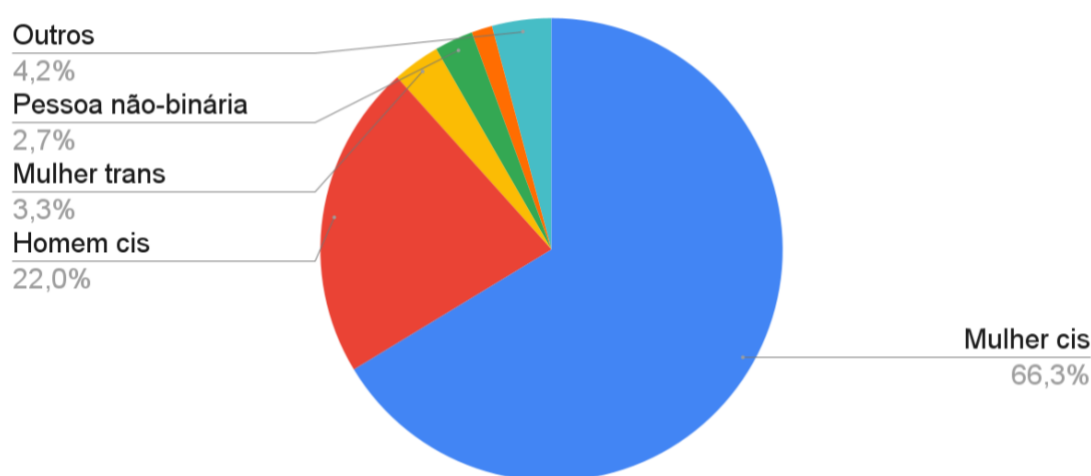
Ou seja, existe uma forma de LGBTfobia que permeia o discurso médico que se manifesta por percepções estigmatizadas e descontextualizadas da comunidade (Pereira *et al.*, 2017). A presença desse discurso LGBTfóbico evidencia que a promoção de saúde integral da população LGBTQIA+ não é vista enquanto uma prioridade para uma parcela da comunidade médica. Logo, é possível inferir que a oferta de cursos, simpósios e congressos na temática não seria o suficiente para instigar uma busca ativa por parte dessa população.

6 Resultado e discussão

Foram registradas 486 inscrições no evento, todas preencheram o questionário previamente referido, o que nos leva às seguintes conclusões sobre o público interessado.

No que toca a questão de gênero, a maior parte do público se identifica enquanto mulher cis, chegando a representar 66% do público inscrito, seguido de 22,2% que se identificam enquanto homens cis, 3,3% como mulheres trans, 2,7% como pessoas não binárias e 1,4% como homem trans.

Gráfico 1: Identidade de gênero



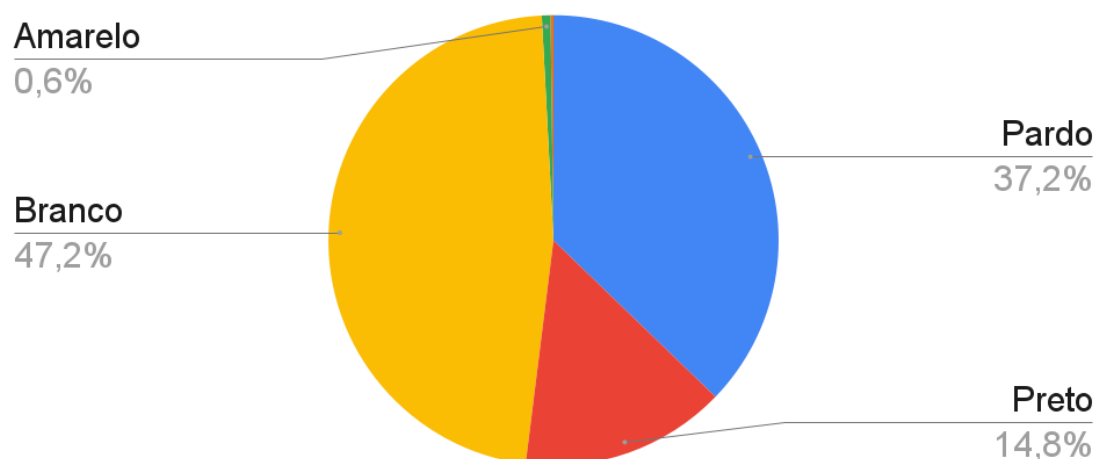
Fonte: Belo Horizonte (2024, p. 17).

Esses dados evidenciam que a presença de pessoas trans em espaços de discussão de saúde LGBTQIA+ ainda é muito limitada. Mesmo com temáticas referentes ao processo transexualizador e à saúde integral da população trans, existe um certo limite no que concerne à capilaridade dessa população em eventos dessa natureza.

Por outro lado, a prevalência feminina pode se dever à alta concentração de mulheres nos trabalhos voltados para o cuidado em saúde, como psicologia, assistência social e enfermagem, assim como demonstra a necessidade de uma leitura de gênero sobre o trabalho em saúde e de suas interações com variáveis de gênero e sexualidade.

No que é relativo à autodeclaração racial dos inscritos, a parcela mais significativa da amostra se identifica enquanto branca (47,2%), seguida de pardos (37,2%) e negros (14,8%), com categorias como “indígenas” e “amarelos” com representação inferior a 1%.

Gráfico 2: Autodeclaração racial



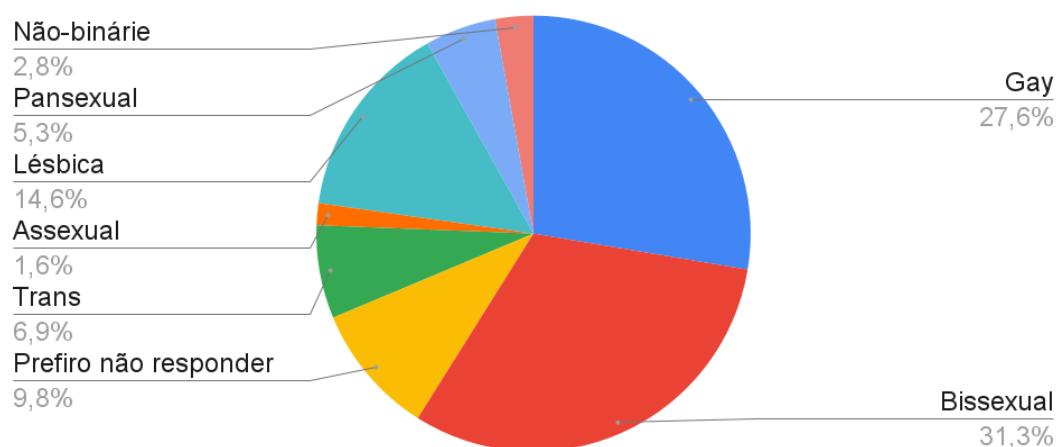
Fonte: Belo Horizonte (2024, p. 18).

A inclusão de pessoas indígenas nas pautas relativas à saúde LGBTQIA+ talvez seja um horizonte a ser explorado nos próximos eventos, uma vez que essa população tende a ter demandas próprias de saúde que merecem atenção direcionada.

A respeito do pertencimento à população LGBTQIA+, a maioria dos inscritos não se identifica enquanto parte da população LGBTQIA+ (51,2%), o que pode indicar o reconhecimento de que as pautas relativas à diversidade sexual e de gênero são relevantes para os servidores da saúde como um todo, e não somente para aqueles que são diretamente afetados por essas questões.

Entre os inscritos que se identificam como parte da população LGBTQIA+, temos as pessoas bissexuais como parcela mais expressiva (28,9%), seguidas dos homens *gays* (26,2%), das lésbicas (13,7%), das pessoas trans (6,1%) e dos pansexuais (5,3%). Pessoas assexuais e não binárias tiveram representações inferiores a dez pessoas e não foi registrada nenhuma inscrição de alguém que se declarasse intersexual. Todas essas identidades possuem demandas específicas voltadas à saúde e devem ser engajadas de alguma forma em ações futuras nessas temáticas.

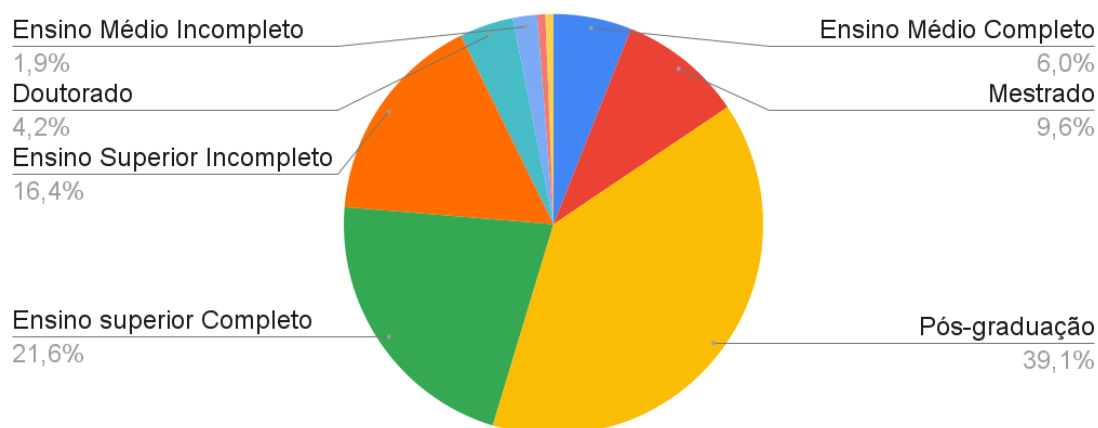
Gráfico 3: Pertencimento à população LGBTQIA+



Fonte: Belo Horizonte (2024, p. 19).

Como esperado de eventos de natureza acadêmica como esse, em que os interessados tendem a possuir níveis mais avançados de escolaridade, as parcelas mais expressivas são pós-graduados (39,1%), graduados (21,6%), estudantes de graduação (16%) e mestres (9,5%).

Gráfico 4: Grau de escolaridade

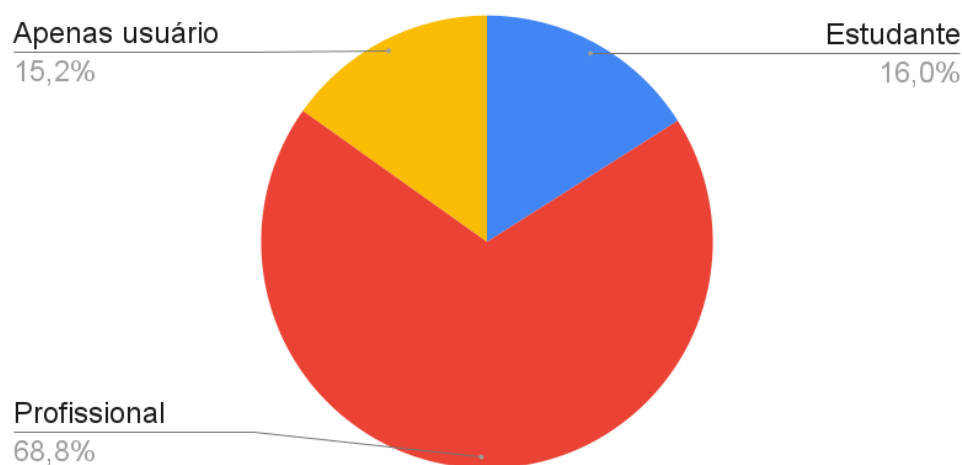


Fonte: Belo Horizonte (2024, p. 19).

Esse perfil de público era esperado quando o evento foi planejado, uma vez que o foco sempre foi reunir nesse debate os profissionais graduados nas diversas áreas da saúde. As mesas, os convidados e o formato do evento foram pensados para esse público. Paralelamente, a PBH promove ações diferentes para outros grupos, como a formação sobre atendimento humanizado de pessoas LGBTQIA+ que a DLGBT realiza *in loco* nos equipamentos de assistência social e de saúde mediante solicitação das equipes, envolvendo todos os trabalhadores do serviço, da portaria ao administrativo, além das rodas de conversa e das oficinas realizadas para a sociedade civil ou para grupos específicos.

Quanto à relação com a saúde, além da parcela de estudantes de cursos ligados à saúde (16%), entre os inscritos houve uma prevalência de profissionais da saúde (68,7%) e uma menor participação de usuários (15,2%). Entre os profissionais, temos alta representação de servidores municipais (36,4%), seguidos por profissionais da região metropolitana (11,5%) e de cidades do interior de Minas Gerais (7,4%).

Gráfico 5: Relação com a temática da saúde



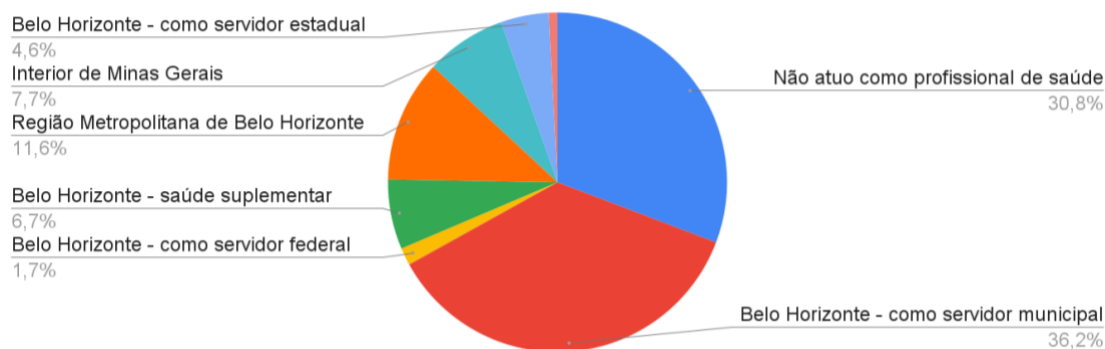
Fonte: Belo Horizonte (2024, p. 20).

O baixo índice de participação de servidores estaduais e federais que atuam na cidade de Belo Horizonte pode ser uma consequência dos canais de comunicação utilizados para a divulgação do evento. Por isso, aumentar a capilaridade nesses setores é algo que deve ser analisado para os próximos eventos.

Outro fator em que as formas de divulgação podem ter interferido é na representação dos setores da saúde na amostra de inscritos. Foi registrada a maior participação de servidores da atenção

primária (30,6%), seguidos por servidores em cargos administrativos (11,5%) e, então, servidores da atenção secundária (10,1%).

Gráfico 6: Atuação profissional



Fonte: Belo Horizonte (2024, p. 21).

A baixa adesão de servidores da atenção terciária pode ser preocupante, uma vez que as discussões acerca do processo transexualizador precisam avançar para as práticas cirúrgicas e essa ainda é uma deficiência em Belo Horizonte.

7 Pensando a formação e educação permanente a partir dos dados

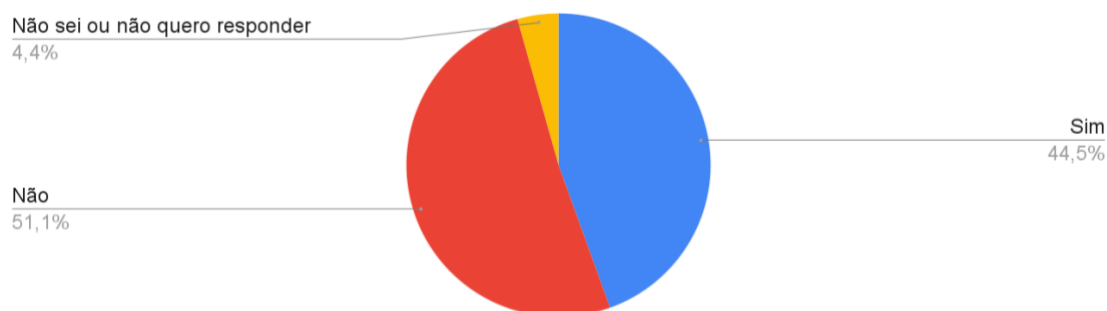
Buscando dialogar com as questões teóricas, foram inseridas três questões no formulário visando compreender alguns pontos do processo de formação, atuação e vivência dos inscritos sobre temáticas da saúde LGBTQIA+:

- a) no seu processo de formação profissional, você teve acesso a informações relativas à saúde da população LGBTQIA+?
 - caso SIM, como se deu esse acesso?
 - caso NÃO, a que você atribui a ausência dessa temática em seu processo de formação?
- b) no seu ambiente de trabalho, já apareceram demandas relativas à saúde da população LGBTQIA+?
 - se SIM, quais eram essas demandas?
- c) você já presenciou alguma situação de LGBTfobia no seu ambiente de trabalho?
 - se SIM, qual/quais foram as situações de LGBTfobia que presenciou?

Analisando os dados relativos a essas perguntas, podemos elencar algumas questões necessárias para avaliar a realidade das formações em saúde dos profissionais da região metropolitana de Belo Horizonte. Quanto à primeira pergunta elencada no questionário, é possível compreender

que a maior parte dos inscritos não teve contato com discussões relativas à saúde LGBTQIA+ no processo de formação (51,1%), o que ao mesmo tempo ecoa a realidade anunciada pelos pesquisadores citados anteriormente (Negreiros *et al.*, 2019; Silva; Rasera, 2024). Isso é evidência de uma possível defasagem na temática, principalmente por ser constatada entre profissionais interessados no assunto.

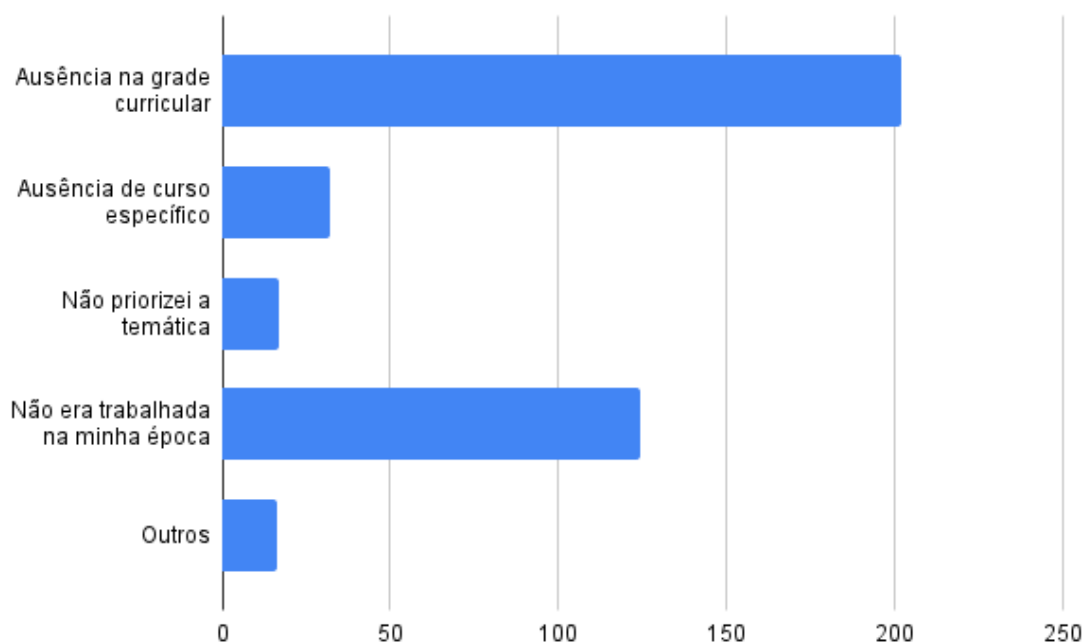
Gráfico 7: Presença de discussões temáticas acerca da saúde da população de lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, *queers*, intersexuais, assexuais e mais (LGBTQIA+) no processo de formação



Fonte: Belo Horizonte (2024, p. 21).

Quando questionados a que atribuíam essa falta de informação, muitos compreendem que a ausência da temática na grade curricular básica dos cursos é um dos motivos dessa deficiência (66,4%). Como visto anteriormente, os pesquisadores evidenciaram a ausência da saúde LGBTQIA+ no conteúdo programático dos cursos de medicina e também de especializações na área da saúde coletiva. Além disso, algumas pessoas responderam que a temática da saúde LGBTQIA+ ganhou espaço na academia recentemente, então não era um assunto relevante no período em que os inscritos estavam em processo de formação (40,8%). Outros motivos apontados foram a ausência de recursos educativos nessa temática (10,5%) e o fato de que alguns inscritos relataram que não priorizaram a saúde LGBTQIA+ no seu processo de formação (5,6%). Esses dados estão em consonância com as considerações trazidas pelos estudos (Negreiros *et al.*, 2019). No mesmo sentido, Bezerra *et al.* (2019) destacam a necessidade de adequar a formação dos profissionais de saúde, visando prepará-los para o atendimento das demandas relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero.

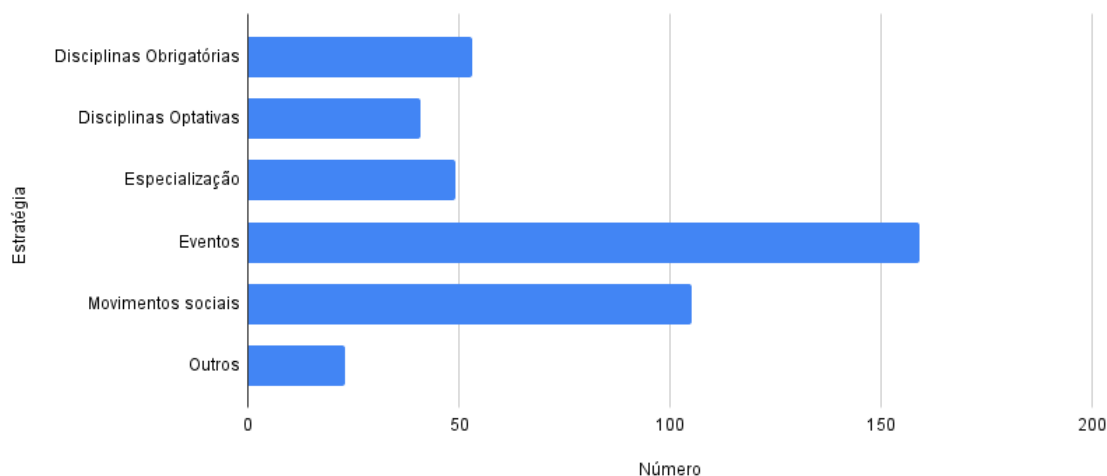
Gráfico 8: Motivação da ausência de discussões temáticas acerca da saúde da população de lésbicas, *gays*, bissexuais, transgêneros, *queers*, intersexuais, assexuais e mais (LGBTQIA+) no processo de formação



Fonte: Belo Horizonte (2024, p. 21).

Entre a parcela que alegou ter contato com a temática da saúde LGBTQIA+ no processo de formação, a maioria teve esse acesso por meio de eventos acadêmicos voltados para a temática (66%) e de movimentos sociais (43,6%). Outras formas de acesso foram disciplinas obrigatórias da grade curricular (22%), disciplinas optativas ofertadas pelas instituições de ensino (17%) e, finalmente, cursos de especialização voltados para a temática (20,3%).

Gráfico 9: Espaços de discussões temáticas acerca da saúde da população de lésbicas, *gays*, bissexuais, transgêneros, *queers*, intersexuais, assexuais e mais (LGBTQIA+) no processo de formação

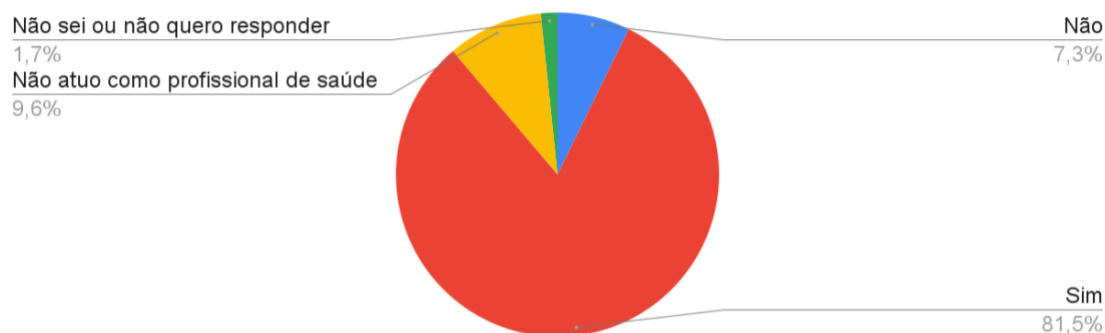


Fonte: Belo Horizonte (2024, p. 21).

A maioria dos inscritos afirmou já ter lidado com questões próprias da saúde LGBTQIA+ no ambiente de trabalho (81,7%), sendo que as demandas mais comuns foram relativas às IST e/ou HIV (63,8%), à saúde sexual (58,5%), ao uso de nome social (56,6%) e à hormonização (47,1%). É preciso considerar que, diante do fato da questão das IST e do HIV ter aparecido em primeiro lugar, é comum que as demandas de saúde LGBTQIA+ sejam muitas vezes reduzidas a essa temática pelos próprios agentes de saúde, que logo oferecem testagem, por exemplo, sem qualificar a escuta, rendendo-se ao estereótipo dos “grupos de risco” que relaciona as pessoas LGBTQIA+ às IST e à promiscuidade sexual (Dias; Pedra, 2024).

Outras demandas menos frequentes (com menos de 1%) são relativas à saúde reprodutiva, às cirurgias relativas ao processo transexualizador, às demandas de saúde mental, às demandas com crianças intersexuais, às vivências de homotransfobia e à adoção de crianças por casais homoafetivos.

Gráfico 10: No seu ambiente de trabalho, já apareceram demandas relativas à saúde da população lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, *queers*, intersexos, assexuais e mais (LGBTQIA+)?



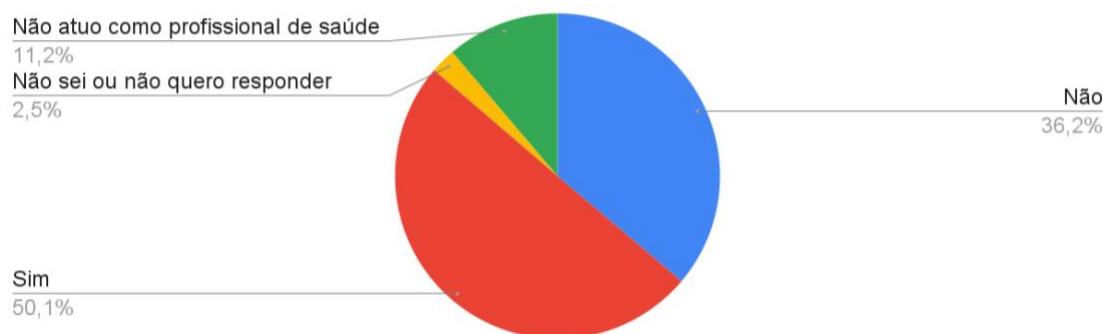
Fonte: Belo Horizonte (2024, p. 22).

Quando perguntados se já haviam presenciado alguma situação de LGBTfobia no espaço de trabalho, 50,2% dos inscritos responderam que sim. A violência mais presenciada foi o desrespeito ao nome social (67,1%), em seguida, a violência verbal (37,2%), a realização de encaminhamentos desnecessários (23,6%), a recusa de atendimento por parte do profissional de saúde (13,6%) e, até mesmo, a violência física (4%).

É importante destacar que o uso do nome social é garantido na Carta de Direitos dos Usuários do SUS desde 2009, sendo considerado um caminho para que a população trans possa se expressar de acordo com a sua identidade de gênero e ter acesso aos direitos de cidadania. Assim, a presença do campo destinado ao nome social nos documentos e prontuários da saúde, bem como o respeito dos profissionais da área ao adotarem o nome de escolha do usuário em seu atendimento, visa evitar o sofrimento e o constrangimento, que muitas vezes afasta os usuários trans dos serviços de saúde.

Outras formas de violência narradas que devem ser mencionadas são: violência no trabalho com membros da equipe do serviço, desvalorização das queixas, demora proposital no processo de atendimento, doutrinação religiosa e sorofobia.

Gráfico 11: Você já presenciou alguma situação de LGBTfobia no seu ambiente de trabalho?



Fonte: Belo Horizonte (2024, p. 23).

Já no que diz respeito aos principais desafios cotidianos para a promoção da saúde integral da população LGBTQIA+, os inscritos entendem que o maior obstáculo a ser superado é a ausência de informação, tanto do público geral (61,3%) quanto dos próprios servidores do sistema de saúde (55,3%). Esse desconhecimento dos servidores muitas vezes é acompanhado de um desinteresse em apoiar medidas de promoção de saúde LGBTQIA+ (31,5%). Cardoso e Ferro (2012) acrescentam os obstáculos de ordem financeira e sociocultural, como preconceito, discriminação e estigma, o que impacta diretamente o estado de saúde dos indivíduos. Eles consideram que as transformações nas redes de saúde para um melhor atendimento dessa população também dependem de transformações nos modos de pensar e agir dos profissionais de saúde, que, assim como a população em geral, são influenciados por questões culturais advindas do padrão heterossexual que se reflete, de modo subjetivo, no atendimento a esse grupo.

Outros participantes entendem que o preconceito e a falta de confiança da população LGBTQIA+ na saúde pública são fatores que dificultam a efetivação da promoção de saúde. A literatura aponta que a inabilidade de profissionais e gestores da saúde em lidar com as necessidades da população LGBTQIA+ gera desapontamento com os serviços buscados e descontinuidade com os cuidados em saúde (Bezerra, *et al.*, 2019). Observa-se, dessa forma, a necessidade premente de implementação de práticas de educação permanente para os profissionais e gestores de saúde na temática LGBTQIA+ como estratégia de enfrentamento à discriminação, ao preconceito e ao estigma institucional.

Com esses dados recolhidos dos inscritos do I Congresso Municipal de Saúde Integral LGBTQIA+ de Belo Horizonte, já é possível entender o perfil das pessoas que se propuseram

a discutir a temática, mapeando suas demandas e percepções sobre a área em questão. Esses dados serão utilizados no planejamento dos próximos congressos municipais, bem como das demais ações da prefeitura e de seus parceiros voltadas para a formação continuada de seus agentes e a promoção de saúde da população LGBTQIA+.

8 Conclusão

É urgente que as políticas públicas, principalmente as de saúde, reconheçam os corpos que representam a diversidade de identidade de gênero e de orientações sexuais. É preciso compreender as demandas, as dores, os processos de saúde e o adoecimento de corpos estigmatizados que transitam em um território sociocultural marcado pelo preconceito, pela discriminação e pela intolerância fundamentados na heteronormatividade, um mecanismo biopolítico de corpos que estabelece o heterossexual como padrão de sociedade e relega à margem os indivíduos que não se enquadram.

Não se trata apenas da invisibilidade de corpos trans, não-binários ou *gays*, estamos falando da violação de direitos humanos, do direito de existir, de se expressar, do direito à saúde. Um processo cotidiano de exclusão e de violências que revela a vulnerabilidade desses indivíduos, gerando o adoecimento físico e mental, encurtando a vida, ceifando e limitando as possibilidades existenciais.

Mas qual é a saída? Qual o caminho? Quais as estratégias? Como enfrentar o preconceito? Não há resposta simples para um fenômeno tão complexo, mas há possibilidades de atuação, por exemplo, a luta histórica dos movimentos sociais, responsáveis por avanços no campo do direito à saúde no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Apesar dos avanços, ainda permanecem, de forma alarmante, as expressões de preconceito, discriminação e violência contra essa população, reforçadas por discursos de setores conservadores da sociedade, tendo como consequência a violação de direitos.

Portanto, os apontamentos acima destacados são exemplos das lacunas e dos desafios a serem enfrentados e que se somam a tantos outros que foram destacados e discutidos no Congresso. Felizmente, os palestrantes trouxeram experiências exitosas, principalmente da rede de saúde da PBH, e apontaram estratégias e ações para que possamos avançar no cuidado em saúde da população LGBTQIA+.

REFERÊNCIAS

- BELO HORIZONTE. Câmara Municipal. **Decreto nº 18.379, de 10 de julho de 2023**. Institui a Comissão Municipal dos Direitos Humanos e Cidadania de Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e outras – CMLGBTQIA+. Belo Horizonte, 10 jul. 2023. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/decreto/18379/2023>. Acesso em: 28 abr. 2025.
- BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (Smasac). **Saúde integral LGBTQIA+**: contribuições do I Congresso Municipal de Saúde Integral LGBTQIA+ de Belo Horizonte. São Paulo: Editora Dialética, 2024. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2024/2024-saude-integral-lgbtqia.pdf>. Acesso em: 20 maio 2025.
- BEZERRA, Marcos Vinicius da Rocha *et al.* Política de saúde LGBT e sua invisibilidade nas publicações em saúde coletiva. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 8, p. 305-323, dez. 2019. Número especial. Disponível em: <https://revista.saudeemdebate.org.br/sed/article/view/2782>. Acesso em: 20 maio 2025.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2025.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório do I Seminário Nacional de Saúde LGBT**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2015. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_semnario_nacional_saude_lgbt.pdf. Acesso em: 28 abr. 2025.
- CARDOSO, Michelle Rodrigues; FERRO, Luís Felipe. Saúde e população LGBT: demandas e especificidades em questão. **Psicologia: ciência e profissão**, Curitiba, v. 32, n. 3, p. 552-563, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/8pg9SMjN4bhYXmYmxFwmJ8t/?lang=pt>. Acesso em: 20 maio 2025.
- DIAS, Maria Tereza Fonseca; PEDRA, Caio Benevides. Travestis e transexuais no sistema público de saúde: obstáculos impostos pela realidade brasileira. **Direito.UnB**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 91-128, maio/ago. 2024. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/91-128>. Acesso em: 20 maio 2025.
- FEITOSA, Cleyton. Políticas públicas LGBT no Brasil: um estudo sobre o Centro Estadual de Combate à Homofobia de Pernambuco. **Sexualidad, Salud y Sociedad**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 90-118, ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sess/a/PCnbLPz5FdVmDKDMqFLZxCy/>. Acesso em: 20 maio 2025.
- NEGREIROS, Flávia Raquel Nogueira de *et al.* Saúde de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais: da formação médica à atuação profissional. **Revista Brasileira de Educação Médica**, Brasília, DF, v. 43, n. 1, p. 23-31, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbem/a/tfbrZY79FzFFHCnHpcffCw/?lang=pt>. Acesso em: 28 abr. 2025.
- PEDRA, Caio Benevides. **Cidadania trans**: o acesso à cidadania por travestis e transexuais no Brasil. Curitiba: Appris, 2020.

PEREIRA, Edson Oliveira *et al.* Unidades básicas de saúde em Teresina-PI e o acesso da população LGBT: o que pensam os médicos? **Tempus**: actas de saúde coletiva, Brasília, v. 11, n. 1, p. 51-67, mar. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.18569/tempus.v11i1.1812>. Acesso em: 28 abr. 2025.

RUFINO, Andréa Cronemberger; MADEIRO, Alberto Pereira; GIRÃO, Manoel João Batista Castello. O ensino da sexualidade nos cursos médicos: a percepção de estudantes do Piauí. **Revista Brasileira de Educação Médica**, Brasília, v. 37, n. 2, p. 178-185, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbem/a/bV5r8XPtRQXJB5g8C7VvhPp/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 maio 2025.

SILVA, Cláudio Nascimento; SGANZERLA, Rogerio Barros (org.). **Mapeamento de políticas públicas LGBTI+ nos governos estaduais e Distrito Federal**: resumo executivo 2024 capitais. Rio de Janeiro: Aliança Nacional LGBTI+: Grupo Arco-Íris de Cidadania LGBT, 2024. Disponível em: <https://datalgbti.com.br/atenal/>. Acesso em: 28 abr. 2025

SILVA, Jessica Maiza Nogueira; RASERA, Emerson Fernando. Gênero e sexualidade no currículo dos cursos de graduação em saúde coletiva. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 33, n. 1, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/FHhQRRkDWdKRgOCTqBzPRrN/?lang=pt>. Acesso em: 28 abr. 2025.

A difusão do “modelo CGU” para os órgãos de controle interno estaduais: o papel da CGU e do Conaci

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15700792>

Aline Coimbra¹

Cecília Olivieri²

Resumo

A pesquisa analisa a difusão das práticas de controle interno pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci) para os órgãos estaduais de controle interno. A pergunta desta pesquisa é: Qual o papel da CGU e do Conaci na difusão do “modelo CGU” para os governos estaduais? A importância do estudo fundamenta-se na relevância da atuação de tais órgãos no contexto do federalismo brasileiro, marcado por uma inédita e profunda descentralização de recursos financeiros e políticas públicas. A metodologia qualitativa utilizou pesquisa bibliográfica e análise de conteúdo dos relatórios de gestão da CGU, do Conaci e de órgãos estaduais. A pesquisa identificou que a controladoria, com o apoio do Conaci, estimulou os governos subnacionais a adotarem suas práticas por meio de duas principais iniciativas: produção de conhecimento e oferta de apoio técnico. A CGU produziu *softwares* abertos, escalas de transparência, guias, manuais e programas relativos ao fortalecimento das atividades de prevenção e combate à corrupção, de transparência e de ouvidoria. A CGU e o Conaci exerceram papel central na difusão dessas práticas de controle interno, atuando conjuntamente para influenciar e capacitar os órgãos de controle interno estaduais a adotarem e implementarem essas atividades.

Palavras-chave: Controle Interno. Controladoria. Difusão. Federalismo.

¹ Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP) e Graduada em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). E-mail para contato: coimbra.aline@yahoo.com.

² Professora Associada no curso de graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP). E-mail para contato: cecilia.olivieri@usp.br.

The dissemination of the “CGU model” to state internal control bodies: the role of CGU and Conaci

Abstract

The research analyzes the dissemination of internal control practices by the Comptroller General of the Union (Controladoria Geral da União – CGU) and the National Council of Internal Control (Conselho Nacional de Controle Interno – Conaci) to state internal control bodies. The research question is: What is the role of the CGU and Conaci in disseminating the "CGU model" to state governments? The study's importance stems from the relevance of these bodies' actions within the context of Brazilian federalism, marked by an unprecedented and profound decentralization of financial resources and public policies. The qualitative methodology used bibliographic research and content analysis of management reports from the CGU, the Conaci, and the state bodies. The research identified that the comptroller's office, with Conaci's support, encouraged subnational governments to adopt its practices through two main initiatives: knowledge production and technical support. The CGU produced open-source software, transparency scales, guides, manuals, and programs related to strengthening anti-corruption, transparency and ombudsman activities. The CGU and Conaci played a central role in disseminating these internal control practices, working jointly to influence and enable state internal control bodies to adopt and implement these activities.

Keywords: Internal Control. Comptroller. Diffusion. Federalism.

1 Introdução

Este artigo investiga as iniciativas da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci) referentes à disseminação de seu modelo de controle interno no contexto do federalismo brasileiro. O estudo tem os objetivos de aprofundar o debate sobre o controle interno realizado pelos governos subnacionais brasileiros e contribuir para a literatura de difusão de políticas públicas.

A criação da CGU em 2003, como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, marcou a institucionalização de um novo modelo de controladoria, que agrega funções de auditoria, ouvidoria, controladoria, correição e, mais recentemente, de prevenção e combate à corrupção (Olivieri; Balbe, 2019). Consolidando-se como a "agência anticorrupção do Brasil" (Loureiro *et al.*, 2012), a CGU assumiu o papel central na defesa do patrimônio público e no aprimoramento da transparência da gestão, por meio das atividades de controladoria e de promoção da integridade. Esta pesquisa denominou “modelo CGU” esse conjunto de atividades de controle interno realizadas, de forma centralizada, em um único órgão nas áreas de auditoria, ouvidoria, controladoria, correição e promoção da integridade e que, em âmbito federal, são realizadas pela CGU desde 2003 (Olivieri, 2010).

O Conaci, por sua vez, surgiu em 2004, durante um encontro entre os representantes das 22 unidades federativas e do Distrito Federal. Essa articulação, inicialmente informal, culminou em 2007 na fundação do conselho como uma associação privada sem fins lucrativos pelos estados e pelo Distrito Federal. Atualmente, integram o Conaci todos os órgãos de controle dos estados brasileiros, das suas capitais e de alguns outros municípios. O Conaci desempenha um papel importante na articulação nessas áreas, à semelhança de outros conselhos, como o Consad e o Conseg (Abrucio; Sano; Segatto, 2016), e pretende fortalecer as práticas de controle interno em todo o país.

Tendo isso em vista, a pergunta dessa pesquisa é: Qual o papel da CGU e do Conaci na difusão do “modelo CGU” para os governos estaduais? A importância do estudo se fundamenta na relevância da atuação de tais órgãos no contexto do federalismo brasileiro, em que os recursos financeiros e as políticas públicas passam por um processo de descentralização desde a Constituição de 1988, tornando, portanto, mais relevante a realização das atividades de controladoria e promoção da integridade em todas e por todas as esferas governamentais, já que os órgãos federais de controle, como a CGU e o Tribunal de Contas da União (TCU), têm competência legal de fiscalização restrita aos recursos federais. Além disso, a literatura

apresenta predominância de estudos sobre a CGU em detrimento dos órgãos subnacionais, desconsiderando haver controladorias e auditorias estaduais e municipais, que estão presentes em todos os estados e em um número cada vez maior de municípios.

A pesquisa não se propôs a entender as causas da adesão dos estados ao modelo CGU, mas sim analisar qualitativamente as ações da CGU e do Conaci no sentido da difusão do “modelo CGU” para os governos subnacionais. Nesse sentido, busca entender o quanto os estados adotaram esse modelo, por meio de uma agenda de pesquisa que pretende se estender ao estudo da atuação desses órgãos estaduais primeiramente e, em seguida, dos órgãos municipais.

O arcabouço analítico utilizado foi a literatura de difusão de políticas públicas, especificamente, as abordagens de Rogers (1983) e Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016). A análise foi embasada, especialmente, nas principais categorias apresentadas por esses autores, quais sejam:

- a) **canais de comunicação** — definidos como os instrumentos que estabelecem mecanismos de compartilhamento de informações para alcançar o entendimento mútuo entre os indivíduos;
- b) **mecanismos de emulação** — consistem na adoção de comportamentos considerados apropriados e na disponibilização de recursos para outros entes subnacionais, facilitando a replicação de práticas bem-sucedidas;
- c) **mecanismos de competição** — compreendidos como o esforço para adotar uma política pública visando à melhoria ou à manutenção da posição em relação a outros atores;
- d) **ação coordenada** — caracterizada como um esforço coletivo orquestrado por uma instituição para implementar ou promover uma política pública e
- e) **determinantes externos** — englobam as redes formais ou informais que se desenvolvem sem a necessidade de um ator coordenador.

Sucintamente, adiantamos que as principais conclusões são que a CGU e o Conaci desenvolvem um conjunto muito relevante de ações com o objetivo de moldar as atividades dos órgãos subnacionais de controle interno, tendo em vista que a adoção do nome “controladoria”, por esses últimos, é uma prática que se disseminou entre os estados, principalmente após a criação da CGU em 2003.

Nas próximas quatro seções, apresentamos o referencial analítico baseado na revisão da literatura, descrevemos a metodologia adotada, desenvolvemos a análise dos dados e, por fim, expomos as conclusões do estudo, seguidas das referências bibliográficas.

2 Difusão de atividades governamentais no Brasil

Para responder à questão sobre a adoção do nome controladoria pelos estados, adotamos as ideias do processo de difusão como adoção de inovação conforme a perspectiva de Strang (1991). Nessa a difusão se manifesta como o processo de adoção de uma inovação, pelo qual a decisão de certos atores em adotar uma nova política ou prática influencia diretamente a escolha de outros, gerando um efeito em cascata.

Por seu turno, Rogers (1983) explicita que a difusão é compreendida por meio da velocidade com que uma inovação é adotada, sendo o elemento tempo o fator mais relevante para essa análise.

Além disso, detalha que a inovação é uma ideia, uma prática ou um objeto que é percebido como novo por um indivíduo ou uma unidade de adoção. Sendo assim, a inovação não precisa envolver necessariamente novos conhecimentos para ser considerada como tal.

A criação da CGU, como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal em 2003, foi uma grande inovação, já que marcou a institucionalização de um novo modelo de controladoria, distinto por agregar funções de auditoria, ouvidoria, controladoria, correição e, posteriormente, de prevenção e combate à corrupção (Olivieri; Balbe, 2019). A CGU assumiu um papel central na defesa do patrimônio público e no aprimoramento da transparência da gestão, consolidando-se como a "agência anticorrupção do Brasil" (Loureiro *et al.*, 2012). O “modelo CGU”, portanto, é o conjunto de atividades de controle interno realizadas, de forma centralizada, em um único órgão nas áreas de auditoria, ouvidoria, controladoria, correição e promoção da integridade (Olivieri, 2010).

De forma complementar, utilizamos a dimensão de difusão temporal de Rogers (1983) para analisar a adoção do termo "controladoria", com o qual a CGU foi batizada em 2003 por órgãos estaduais de controle interno. Entendemos que a iniciativa é um primeiro passo importante para analisar a difusão do “modelo CGU” para os estados. A adoção de um nome inédito, no âmbito federal, teve muita visibilidade nos anos posteriores devido à atuação da CGU e aos seus esforços de disseminação de suas atividades. Esse foi o primeiro passo para a adoção do modelo.

Com o intuito de analisar a adoção do termo “controladoria”, no nome dos órgãos estaduais, adaptamos as classificações já utilizadas por Palotti, Pereira e Camões (2016), que são baseadas nos elementos de Rogers (1983), classificando os órgãos como:

- a) **Inovadores:** esta categoria compreende os estados que, antes da criação da CGU em 2003, já possuíam um órgão de controle interno denominado como controladoria, geralmente com o nome “Controladoria Geral do Estado”.
- b) **Adotantes:** categoria que compreende todos os estados que mudaram seu nome depois da criação da CGU entre 2003 e 2010, adotando o termo “controladoria”. Esse período foi escolhido por coincidir com o fim dos mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que criou a CGU em 2003.
- c) **Atrasados:** categoria que compreende todos os estados que adotaram a denominação "controladoria" a partir de 2011.
- d) **Resistentes:** categoria que denomina os estados que, até o término da captura dos dados dessa pesquisa (2023), não haviam adotado o termo controladoria em sua denominação.

A fim de responder à questão sobre as atividades realizadas pela CGU e pelo Conaci na disseminação desse modelo de controle interno, também utilizamos categorias de análise já exploradas pela literatura para analisar processos de difusão, bem como evidências de estudos que apontam a relevância de atividades realizadas por instituições como o Conaci.

Abrucio, Sano e Segatto (2016) identificaram a relevância do papel das relações interestaduais e das instituições não estatais, como o Conselho Nacional de Secretários de Administração (Consad) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), no processo de difusão de políticas de reformas administrativas na federação. Palotti, Pereira e Camões (2016), por sua vez, analisaram o processo de difusão da carreira de "gestor governamental" nos estados, baseando-se nos elementos canais de comunicação, tempo e sistema social de Rogers (1983).

Por outro lado, ainda que sem utilizar o referencial da difusão, Olivieri e Nakano (2014) apontaram indícios desse processo ao analisarem as atividades de controladoria realizadas por órgãos de controle interno estaduais indicadas nos seus relatórios de prestação de contas notando um movimento de aproximação, por parte de alguns estados, ao “modelo da CGU”. Isso ocorreu predominantemente no período em que a CGU possuía visibilidade positiva perante a sociedade, sendo conhecida como “agência anticorrupção do Brasil” (Loureiro *et al.*, 2012).

A literatura sobre difusão oferece categorias de análise sobre os fatores pelos quais ocorre a disseminação de uma política pública. Para os fins da pesquisa, foram utilizadas algumas das categorias de Rogers (1983) e algumas apresentadas por Coêlho, Cavalcante e Turgeos (2016):

- a) **Canais de comunicação:** meios para o compartilhamento de informações, visando ao entendimento mútuo.
- b) **Ação coordenada:** processo coordenado por uma instituição que visa à implementação de uma nova política pública.
- c) **Mecanismos de emulação:** processo de imitação de outro modelo em termos simbólicos ou normativos.
- d) **Mecanismo de competição:** influência mediada pela busca por uma posição mais favorável.
- e) **Determinantes externos:** são as influências de redes formais ou informais na difusão de uma política pública.

3 Metodologia

O estudo adota a abordagem metodológica qualitativa, combinando pesquisa documental, processo indutivo e processo exploratório, além do uso de estatística descritiva básica (Sampieri; Collado; Lucio, 2013).

As fontes documentais dos dados foram, para os estados, os relatórios de gestão, atividades e prestação de contas dos órgãos de controle interno de todas as unidades federativas do Brasil referentes ao ano de 2022, já que a pesquisa foi realizada em 2023. Esses documentos foram coletados nos *sites* institucionais dos respectivos órgãos e, em alguns casos, foram solicitados via procedimento da Lei de Acesso à Informação. As fontes sobre a atuação da CGU foram sete relatórios de gestão, além do relatório emitido em 2003. Seleccionamos o relatório do último ano de cada mandato presidencial entre 2003 e 2023: relatórios de 2006, 2010, 2014, 2016, 2018 e 2022. Em relação à atuação do Conaci, a fonte foi o único relatório de prestação de contas disponível em seu site institucional (triênio 2019-2021). Foram consultados, ainda, documentos normativos e regimentos internos dos órgãos estaduais.

A análise de conteúdo (Bardin, 2016) desses documentos foi feita por meio da leitura de todo o material selecionado (aproximadamente 1260 páginas) para identificar, nos relatórios dos estados, evidências de adoção do modelo CGU e, nos relatórios da CGU e do Conaci, ações

que demonstrassem esforços para transmitir conhecimento sobre suas atividades e para promover sua adoção por outras organizações.

A adoção do modelo CGU foi analisada apenas no que se refere à adoção do nome “controladoria” pelos órgãos estaduais, como um primeiro passo analítico para o estudo da difusão das atividades da controladoria. Para tanto, os estados foram classificados como **inovadores, adotantes, atrasados e resistentes**, conforme a data em que adotaram (ou não) esse termo, tendo como referencial a data de criação da CGU e o seu período histórico (os mandatos do Governo Lula).

Para analisar as ações e as atividades da CGU e do Conaci e a coordenação entre elas na difusão do “modelo CGU”, selecionamos categorias analíticas que nos permitem classificar tais atividades a partir da leitura dos seus respectivos relatórios institucionais. Essas categorias de atividades foram: canal de comunicação, ação coordenada, mecanismos de emulação, mecanismos de competição e determinantes externos. No total, 12 ações da CGU e 6 do Conaci foram classificadas nessas categorias, conforme análise na seção a seguir.

4 Difusão do “modelo CGU” para os estados pela CGU e pelo Conaci

Nesta seção, analisamos as denominações dos órgãos de controle interno estaduais entre 2003 e 2023, estruturando os dados para refletir o papel do **tempo** na adoção ou rejeição do termo “controladoria”.

4.1 Adoção do nome “controladoria” como forma de adesão à inovação institucional

Como já descrito na revisão da literatura, esta análise utilizou categorias adaptadas de Palotti, Pereira e Camões (2016) e baseadas nos elementos de Rogers (1983), classificando os órgãos como: inovadores, adotantes, atrasados e resistentes conforme a data de adoção do nome “controladoria”.

Conforme apresenta o Quadro 1 abaixo, há:

- a) Três estados (11,1%) **inovadores**.
- b) Oito estados (29,7%) **adotantes**.
- c) Onze estados e um distrito federativo (44,4%) **atrasados**.
- d) Quatro estados (14,8%) **resistentes**.

Quadro 1: Classificação dos órgãos de controle interno quanto à adoção do termo “controladoria”– estados brasileiros e Distrito Federal – 2003-2023

Categoria do órgão	Data de criação com a denominação de controladoria	Ato normativo de criação com a denominação de controladoria	Denominação do órgão de controle interno (2022)	Estado
Inovador	09/01/1995 28/12/2018	Lei Estadual nº 3.591/1995 Lei Estadual nº 8.496/2018	Controladoria Geral do Estado de Sergipe Secretaria de Estado da Transparência e Controle de Sergipe (SETC-SE)	Sergipe ³
Inovador	22/06/1995	Lei Complementar nº 133	Controladoria Geral do Estado de Rondônia (CGE-RO)	Rondônia
Inovador	09/01/1997	Lei Complementar nº 150	Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte (CGE-RN)	Rio Grande do Norte
Adotante	18/03/2003	Lei Delegada nº 15	Controladoria Geral do Estado de Alagoas (CGE-AL)	Alagoas
Adotante	09/06/2003	Lei Complementar nº 28	Controladoria-Geral do Estado do Piauí (CGE-PI)	Piauí ⁴

³ Optamos por manter a classificação de Sergipe como um estado "Inovador", considerando sua trajetória de 23 anos sob a denominação de "controladoria".

⁴ Em seis de março de 2023 o estado do Piauí extinguiu a CGE-PI, incorporando suas funções à Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz), que agora as executa por meio da superintendência da Controladoria Geral do Estado (CGE). Optamos por manter sua denominação correspondente ao ano de coleta dos dados.

Categoria do órgão	Data de criação com a denominação de controladoria	Ato normativo de criação com a denominação de controladoria	Denominação do órgão de controle interno (2022)	Estado
Adotante	20/11/2003	Lei nº 1.415	Controladoria Geral do Estado de Tocantins (CGE-TO)	Tocantins
Adotante	27/04/2005	Lei nº 7.721	Controladoria Geral do Estado da Paraíba (CGE-PB)	Paraíba
Adotante	09/06/2005	Lei Delegada nº 3	Controladoria Geral do Estado do Amazonas (CGE-AM)	Amazonas
Adotante	19/07/2005	Lei Ordinária nº 499	Controladoria Geral do Estado de Roraima (CGE-RR)	Roraima
Adotante	19/01/2007	Lei nº 13.205	Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco (SCGE-PE)	Pernambuco
Adotante	31/08/2007	Lei Complementar nº 171	Controladoria Geral do Estado do Acre (CGE-AC)	Acre
Atrasado	20/01/2011	Lei Delegada nº 180	Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (CGE-MG)	Minas Gerais
Atrasado	25/01/2011	Lei nº 17.257	Controladoria Geral do Estado de Goiás (CGE-GO)	Goiás

Categoria do órgão	Data de criação com a denominação de controladoria	Ato normativo de criação com a denominação de controladoria	Denominação do órgão de controle interno (2022)	Estado
Atrasado	17/10/2013	Lei nº 1774	Controladoria Geral do Estado do Amapá (CGE-AP)	Amapá
Atrasado	30/10/2013	Lei nº 17.745	Controladoria Geral do Estado do Paraná (CGE-PR)	Paraná
Atrasado	27/11/2014	Lei Complementar nº 550	Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso (CGE-MT)	Mato Grosso
Atrasado	01/01/2015	Decreto nº 36.236	Controladoria Geral do Distrito Federal (CG-DF)	Distrito Federal
Atrasado	05/07/2016	Emenda Constitucional nº 72	Controladoria-Geral do Estado de Mato do Sul (CGE-MS)	Mato Grosso do Sul
Atrasado	14/06/2018	Lei nº 7.989	Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ)	Rio de Janeiro
Atrasado	21/12/2018	Lei nº 16.710	Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE-CE)	Ceará
Atrasado	12/06/2019	Lei Complementar nº 741	Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina (CGE-SC)	Santa Catarina
Atrasado	21/10/2021	Lei Complementar nº 1.361	Controladoria Geral do Estado de São Paulo (CGE-SP)	São Paulo

Categoria do órgão	Data de criação com a denominação de controladoria	Ato normativo de criação com a denominação de controladoria	Denominação do órgão de controle interno (2022)	Estado
Atrasado	31/07/2023	Lei nº 10.021	Controladoria Geral do Estado do Pará (CGE-PA) – a partir de 2023.	Pará ⁵
Resistente	N/A	N/A	Auditoria Geral do Estado da Bahia (AGE-BA)	Bahia
Resistente	N/A	N/A	Contadoria e Auditoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul (Cage-RS)	Rio Grande do Sul
Resistente	N/A	N/A	Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Espírito Santo (Secont-ES)	Espírito Santo
Resistente	N/A	N/A	Secretaria de Transparência e Controle do Maranhão (STC-MA)	Maranhão

Fonte: Elaboração própria com base em atos normativos estaduais.

Os dados mostram que 19 estados, mais o Distrito Federal (74,1%), adotaram o nome "controladoria" após a criação da CGU, sendo que seis deles o fizeram ainda no primeiro

⁵ O estado do Pará adotou o termo “controladoria” em sua denominação em 2023, decisão que já havia sido apresentada em seu Relatório de Gestão de 2022, mas que estava prevista para ser implementada em 2023.

mandato do presidente que a criou. Consideramos muito provável que o tenham feito justamente por causa da criação da CGU e das inovações por ela representadas, vistas como positivas pelos atores da área, a despeito de três órgãos já se denominarem controladorias entre 1995 e 1997. Fato ocorrido muito antes, portanto, da criação da CGU⁶.

Embora as razões da adoção da denominação "controladoria", pelos órgãos estaduais, não tenham sido identificadas, o que não foi objeto de nosso estudo, é possível afirmar que houve a difusão da nomenclatura de modo gradual após a criação da CGU, sugerindo um processo de imitação institucional pelos **adotantes** e **atrasados**, visando à legitimidade social.

A Lei Anticorrupção, aprovada em 2013, já no governo subsequente ao que criou a CGU, reforçou a agenda de combate à corrupção e a promoção da integridade que a controladoria defendia e simbolizava. Talvez essa ação tenha tido um papel importante na continuidade da adoção, pelos **atrasados**, da denominação "controladoria".

O diminuto número de estados **resistentes** (apenas 4 ou 14,8%), que são os que mantiveram denominações como "contadoria", "auditoria" e "Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secon)", evidenciam a amplitude da difusão do modelo de nomenclatura da CGU ao longo das duas décadas após sua criação.

Entretanto, é importante frisar que a não adoção da denominação “controladoria” não implica que o respectivo estado não tenha sofrido os efeitos do processo de difusão do “modelo CGU”. O **resistente** estado do Maranhão, por exemplo, obteve nota máxima na avaliação de seu Portal da Transparência, um reconhecimento formal do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA), o que revela que a ausência da denominação "controladoria" não implica uma lacuna em suas estruturas de controle e governança. Já o **resistente** Espírito Santo foi reconhecido pela CGU por ser o mais transparente durante o período pandêmico, além de ser elogiado por suas práticas de boa governança⁷.

⁶ A partir de 1994, foi reestruturada a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) que deu origem à CGU (Olivieri, 2010), mas apenas uma pesquisa qualitativa *in loco* permitiria identificar as razões da adoção desse nome nos anos 1990.

⁷ Informações disponíveis no Relatório de Gestão da Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Espírito Santo (Secont-ES), exercício 2022 (Espírito Santo, 2022, p. 16).

4.2 A CGU e o Conaci em colaboração para a disseminação do “modelo CGU” no federalismo brasileiro

Para analisar as ações e as atividades da CGU e do Conaci, bem como a coordenação entre elas na difusão do “modelo CGU”, selecionamos, como discutido na revisão da literatura, categorias que nos permitem classificar tais atividades a partir da leitura dos seus respectivos relatórios institucionais, conforme descrito na metodologia.

O Quadro 2 abaixo apresenta, de forma sintética, as atividades realizadas pela CGU e pelo Conaci, classificadas conforme o tipo de difusão a que correspondem. Note-se que a CGU realiza todos os tipos de categorias de atividades (canal de comunicação, ação coordenada, mecanismos de emulação, mecanismos de competição e determinantes externos), enquanto o Conaci realiza todos os tipos, exceto mecanismos de competição e determinantes externos.

Identificamos 11 tipos de ações realizadas pela CGU que podem ser caracterizadas como atividades de difusão do “modelo CGU” e 6 pelo Conaci.

Quadro 2: Iniciativas lideradas pela CGU e pelo Conaci para difusão do “modelo CGU” – 2022

Responsável pela promoção da atividade	Nome da iniciativa ou atividade	Classificação da iniciativa
CGU	Revista da CGU	Canal de comunicação
	Programa Brasil Transparente	Mecanismo de competição
	Programa de Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública (PROPREVINE)	Ação coordenada
	Programa de Fortalecimento das Ouvidoria (Profort)	Ação coordenada
	Rede Nacional de Ouvidorias	Determinantes externos
	Base de Conhecimento CGU	Canal de comunicação
	e-Ouv	Determinantes externos
	Programa Time Brasil	Ação coordenada
	Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR)	Ação coordenada
	Programa de Fortalecimento de	Mecanismo de emulação

	Corregedorias (PROCOR)	
	Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Contínuo da Corregedoria (Prodea)	Mecanismo de emulação
Conaci	Acordo de cooperação técnica	Mecanismo de emulação e canais de comunicação
	Produção de manuais	Canais de comunicação
	Proposição e participação em discussões legislativa	Ação coordenada
	Cursos sobre Programa de Integridade	Mecanismo de emulação
	Plano de comunicação e divulgação institucional	Canais de comunicação
	Reunião técnica	Ação coordenada

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de gestão da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci).

Das iniciativas apresentadas no Quadro 2 acima, nota-se que há um grande esforço da CGU para disseminar programas e redes relacionados principalmente à ouvidoria, à transparência e ao combate à corrupção. Os motivos dessas escolhas precisam ser analisados em pesquisas que desenvolvam métodos de identificação das razões da difusão.

A difusão ocorre de duas maneiras: de forma passiva e ativa. A difusão passiva se caracteriza pela disponibilização pública, pela CGU e pelo Conaci, de informações e boas práticas, sem que haja evidência de engajamento ou utilização pelos órgãos de controle dos governos subnacionais. Exemplos de ações de difusão passiva são aquelas classificadas como canais de comunicação: disponibilização livre, no site da controladoria, da Revista da CGU e da Base de Conhecimento CGU e, pelo Conaci, da produção de manuais e de planos de comunicação e divulgação institucional. Já a difusão ativa engloba ações que se caracterizam pelo engajamento, ainda que voluntário, dos órgãos de controle interno subnacionais, em instrumentos de inovações ou de recursos técnicos, como no caso do e-Ouv (sistema de ouvidorias do Poder Executivo Federal) pela CGU e, pelo Conaci, da realização de reuniões técnicas e do oferecimento de cursos sobre o Programa de Integridade.

O Conaci exerceu também o papel de *advocacy* quando liderou a mobilização para propor a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 45/2009, que foi apresentada ao Senado Federal

pelo então senador Renato Casagrande, do Partido Socialista Brasileiro do Espírito Santo (PSB-ES). Essa PEC foi fundamentada em estudos realizados pelo Conaci em 2006 sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de controle interno dos governos subnacionais.

Assim, observa-se que, além de atuar como um canal de comunicação com os órgãos dos estados brasileiros, o Conaci implementou uma ação coordenada, orquestrando a implementação de um modelo de gestão pública, por meio de estudos abrangentes e da mobilização de diversos órgãos de controle interno. A PEC nº 45/2009 pretendia incluir na Constituição a definição de macroprocessos obrigatórios para a atuação dos órgãos de controle interno, bem como a obrigatoriedade da organização de carreiras profissionais específicas para tais atividades. A PEC pretendia ainda incluir três principais mudanças no sistema de controle interno para padronizar tanto as atividades (consoantes ao “modelo CGU”) quanto a estruturação das carreiras (como a carreira de auditor federal), a saber: a) definição das atividades de controladoria, ouvidoria, auditoria governamental e correição como mínimas e essenciais para qualquer órgão de controle; b) desempenho por órgão de natureza permanente e estável, gerando a obrigação de criação e o impedimento da extinção de órgãos de controle; e c) criação de carreiras da área de controle em todas as unidades da federação para desempenho das atividades do controle interno por servidores organizados em carreiras específicas, na forma da lei.

O desfecho da PEC foi contrário ao pretendido pelo Conaci, pois a proposta sequer chegou a ser votada, sendo arquivada definitivamente em dezembro de 2018. Entretanto, o esforço de difusão da CGU e do Conaci se revela em alguns dados, como o fato de que a maioria dos órgãos de controle interno estaduais tem as quatro macrofunções entre suas atribuições legais, embora, como mostram Olivieri e Nakano (2014), não realizem todas elas com a mesma intensidade que a CGU.

Ademais, destaca-se que a ação coordenada do Conaci é realizada em cooperação com a CGU. Segundo seu Relatório de Gestão (triênio 2019-2021), o Conaci e os representantes da CGU, incluindo seu então ministro, reuniram-se para discutir o desenvolvimento do sistema e-Aud (para ser usado por estados e municípios) e as estratégias para o fortalecimento do controle interno no Brasil. Essa proximidade entre as duas instituições demonstra que a ação coordenada é um esforço conjunto, em que o Conaci se destaca como um ator relevante na articulação e na comunicação e na defesa de temas de controle interno nacional caros à comunidade, desfrutando de uma “liberdade” de ação, enquanto órgão civil sem fins lucrativos. Talvez os órgãos estatais,

subordinados, em última instância, aos políticos eleitos (não é desnecessário ressaltar) não gozem dessa autonomia.

5 Conclusão

A pesquisa demonstrou que a CGU e o Conaci desenvolvem um conjunto muito relevante de ações, com o objetivo de moldar as atividades dos órgãos subnacionais de controle interno e de que a adoção do nome “controladoria”, por esses últimos, seja uma prática que se dissemine entre os estados, principalmente após a criação da CGU em 2003. Tais ações provavelmente têm o intuito de se associarem à boa imagem e à fama de inovação positiva desfrutadas pela CGU.

A análise dos dados mostrou que 19 estados mais um distrito federativo (74,1%) adotaram o nome controladoria após 2003, sendo que seis deles ainda o fizeram no primeiro mandato do Presidente Lula (antes de 2010). Apenas quatro estados não adotaram a mesma denominação. Além disso, a análise dos relatórios da CGU e do Conaci permitiu a identificação de 18 tipos de ações, que podem ser caracterizadas como atividades de difusão do “modelo CGU”. Essas são classificadas em categorias da literatura de difusão de políticas públicas.

O Conaci, embora não faça parte da Administração Pública, reúne diversos representantes de órgãos de controle interno de todas as esferas de governo da federação e desempenha um papel muito importante como articulador e promotor da emulação e da coordenação com a CGU, produzindo e validando documentos, materiais e práticas e unindo-se aos esforços de tornar as estruturas dos órgãos subnacionais cada vez mais semelhantes ao “modelo CGU”. Por sua vez, a CGU serve como um modelo e um catalisador de inovação, mas o sucesso da difusão, em termos de real incorporação de práticas pelos órgãos subnacionais, ainda exige que uma pesquisa seja feita, bem como sejam identificadas as razões da adoção ou da resistência do seu uso, para além da denominação “controladoria”.

Portanto, a resposta à pergunta de pesquisa sobre o papel da CGU e do Conaci é que eles atuam na difusão do “modelo CGU” para os governos estaduais, de forma ativa e passiva, para disseminar conhecimento, técnicas, ferramentas e sistemas que podem ser copiados com modificações, usados como inspiração ou adotados por outros órgãos, no sentido do que a CGU e o Conaci pretenderam com a PEC nº 45/2009.

Dessa forma, a pesquisa mostrou que o uso do referencial analítico da difusão de políticas é útil para analisar uma faceta muito relevante do federalismo brasileiro: a disseminação de práticas

governamentais entre as esferas de governo. Nesse caso, os conceitos de difusão utilizados, como a adoção de inovação na dimensão temporal (classificando estados como inovadores, adotantes, atrasados e resistentes) e as categorias de análise dos fatores de difusão (canais de comunicação, ação coordenada, mecanismos de emulação e de competição e determinantes externos) mostram como se dá o processo de descentralização de políticas ou práticas, indo além dos processos de indução “tradicionais” como os legislativos e os financeiros. A PEC nº 45/2009 sequer foi votada, mas isso não impediu a continuidade da oferta pela CGU de conhecimentos e práticas. Apesar de a CGU não oferecer diretamente recursos para os estados, seria interessante um estudo sobre o quanto esses se beneficiam indiretamente por poderem copiar ou adotar modelos, sistemas e práticas oferecidos sem custo pela CGU, os quais também requerem um percurso de aprendizado.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu; SEGATTO, Catarina Ianni. Cooperação interestadual: o papel do Consad e do Consed na disseminação de reformas e políticas públicas. *In*: FARIA, Carlos Aurélio; COÊLHO, Denilson Bandeira; SILVA, Sidney Jard da (org.). **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 2016. p. 103-132.
- ACRE. Controladoria Geral do Estado. **Relatório de gestão da Controladoria Geral do Estado do Acre – CGE**. Rio Branco: CGEAC, 2023. Disponível em: <https://cge.ac.gov.br/wp-content/uploads/2025/01/Relatorio-de-Gestao-CGE-2022.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.
- ACRE. **Portaria nº 24 de 25 de abril de 2018**. Rio Branco, 2018. Disponível em: <http://www.cge.ac.gov.br/cont/phocadownload/publicacoes/regimentointerno/RICGEaprovad em25-04-2018.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.
- ALAGOAS. e-SIC. **Resposta LAI nº 01104.0000001127/2024**. Maceió, 2024a.
- ALAGOAS. e-SIC. **Resposta LAI nº 1119/2024**. Maceió, 2024b.
- AMAPÁ. Controladoria Geral do Estado. **Relatório de gestão do exercício de 2022**. Macapá, 2023. Disponível em: <https://editor.amapa.gov.br/editor/Arquivos/Texto/Gestora188fc9be6e2d0d78f10ce780a1957c1.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023.
- AMAPÁ. **Decreto nº 7.549 de 11 dezembro de 2013**. Regulamenta o art. 38 da Lei nº 0811, de 20 de fevereiro de 2004, alterado pela Lei nº 1774, de 17 de outubro de 2013, que organiza a Controladoria-Geral do Estado. Macapá, 2013a. Disponível em: <https://matrix.amapa.gov.br/storage/submenus/15/files/090758-decreto.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.
- AMAPÁ. **Lei nº 1.774, de 17 de outubro de 2013**. Altera a Lei nº 0811, de 20 de fevereiro de 2004, alterada pela Lei nº 1.558, de 09 de setembro de 2012, cria a Secretaria de Governo do Estado do Amapá, a Secretaria das Relações Institucionais do Estado do Amapá, a Secretaria de Estado da Fazenda, a Controladoria - Geral do Estado do Amapá e dá outras providências. Macapá, 2013b. Disponível em: <https://editor.amapa.gov.br/editor/Arquivos/Texto/Gestor2d6610d5bd36ac8412f13edcbb5b066a.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2025.
- AMAZONAS. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 40.824, de 17 de junho de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental, o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança e Funções Gratificadas da Controladoria-Geral do Estado e dá outras providências. Manaus, 2019. Disponível em: https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/41538/2019/6/9747. Acesso em: 25 fev. 2025.
- AMAZONAS. Assembleia Legislativa. **Lei Delegada nº 3, de 9 de junho de 2005**. Dispõe sobre a instituição da Controladoria Geral do Estado, altera a redação dos dispositivos que especifica da Lei Delegada nº 2, de 14 de abril de 2005, e dá outras providências. Manaus, 2005. Disponível em: https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/11/2005/6/1901?modo=lista. Acesso em: 24 jun. 2025.

- AMAZONAS. Controladoria Geral do Estado. **Relatório de gestão**. Manaus, 2022. Disponível em: <https://www.cge.am.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/Relatorio-de-Acao-Governamental-2022-assinado.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023.
- BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Resposta sobre relatório de gestão da AGE-BA**. Salvador, jul. 2024.
- BAHIA. Secretaria da Fazenda. **Decreto nº 18.874, de 28 de janeiro de 2019**. Aprova o Regimento da Secretaria da Fazenda - Sefaz. Salvador, 2019. Disponível em: <https://www.legislahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-18874-de-28-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: 12 abri. 2025
- BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2009**. Acrescenta o inciso XXIII ao art. 37 da Constituição Federal, dispondo sobre as atividades do sistema de controle interno. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3467265&ts=1630444826217&disposition=inline>. Acesso em: 7 jul. 2022.
- CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Relatório de desempenho da gestão 2022**: prestação de contas da controladoria e ouvidoria geral do estado. Fortaleza: CGE, 2023. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2023/09/Relatorio-de-Desempenho-da-Gestao-RDG-2022-CGE.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2023.
- CEARÁ. e-SIC. **Resposta LAI Solicitação nº 6961366**. Fortaleza, 2025.
- COELHO, Denilson Bandeira; CAVALCANTE, Pedro; TURGEON, Mathieu. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 145-165, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/rsocp/a/k6R5kwH6BqwtZPMxtgBL77s/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 jun. 2025.
- DISTRITO FEDERAL. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015**. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Distrito Federal. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78734/Decreto3623601012015.html>. Acesso em: 24 jun. 2025.
- DISTRITO FEDERAL. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 39.824, de 15 de maio de 2019**. Aprova o Regimento Interno da Controladoria-Geral do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/457ec0ba8a63475292302b5b36cc198d/Decreto3982415052019.h>. Acesso em: 25 fev. 2025.
- DISTRITO FEDERAL. Controladoria Geraldo Estado. **Relatório de gestão 2022**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/Relatorio-Gestao-2022.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2025.
- ESPÍRITO SANTO. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 478, de 16 de março de 2009**. Vitória, 2009. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC4782009.html?identificad-or=320035003800360030003A004C00>. Acesso em: 24 jun. 2025.
- ESPÍRITO SANTO. Assembleia Legislativa. **Lei complementar nº 856, de 17 de maio de 2017**. Dá nova denominação à Auditoria Geral do Estado, criada pela Lei Complementar nº 3.932, de 14.5.1987, e dá outras providências. Vitória, 2017. Disponível em:

<https://secont.es.gov.br/Media/Secont/CONSECT/Lei%20Complementar%20%20856,%20de%2017%20de%20maio2017.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Gestão e Transparência. **Relatório de gestão 2022**.

Vitória: Secont-ES, 2022. Disponível em: https://secont.es.gov.br/Media/Secont/17_ARQUIVOS_ANTERIORESA_REESTRUTURACAO/ARQUIVOS_PDF/02_RELGES.pdf. Acesso em: 8 abr. 2025.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOIÁS. Assembleia Legislativa. **Lei ordinária nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências. Goiânia, 2011. Disponível em:

<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/98375/pdf>. Acesso em: 15 fev. 2024.

GOIÁS. Controladoria Geral do Estado. **Relatório de gestão 2022**. Goiânia, 2023. Disponível em: <https://goias.gov.br/controladoria/wp-content/uploads/sites/31/2023/11/relatorisodegestao2022-417.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2023.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. **Lei nº 20.491, de 25 de junho de 2019**.

Estabelece a organização administrativa básica do Poder Executivo e dá outras providências. Goiânia, 2019. Disponível em:

https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/100701/lei-20491. Acesso em: 25 fev. 2025.

LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 54-67, 2012. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002448822>. Acesso em: 26 jul. 2022.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa. **Lei nº 10.204, de 23 de fevereiro de 2015**. Cria a Secretaria de Transparência e Controle, altera as Leis nº 6.895, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.571, de 28 de março de 2012 e a Lei nº 6.107, de 27 de julho de 1994, e dá outras providências. São Luís, 2015. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-10204-2015-maranhao-cria-a-secretaria-de-transparencia-e-controle-altera-as-leis-n-6895-de-26-de-dezembro-de-1996-n-9-571-de-28-de-marco-de-2012-e-a-lei-n-6-107-de-27-de-julho-de-1994-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 28.001, de 17 de janeiro de 2012**.

Aprova o Regimento da Controladoria Geral do Estado – CGE, e dá outras providências. São Luís, 2012. Disponível em: https://agemaranhao.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/07/dec_28001_2012.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

MARANHÃO. e-SIC. **Resposta LAI Protocolo nº 2024.110122.00199**. São Luís, 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 230, de 9 de dezembro de 2016**. Regulamenta o disposto no § 2º do art. 82 da Constituição Estadual; dispõe sobre a estrutura, a organização e as atribuições da Controladoria-Geral do Estado, e sobre a organização da Carreira Auditoria, integrante do Grupo ocupacional Auditoria, do Plano de Cargos, Empregos e Carreiras do Poder Executivo do Estado, e dá outras providências. Campo Grande, 2016. Disponível em:

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/66ecc3cfb53d53ff04256b140049444b/a3952be82feddb250425808700397c75?OpenDocument&Highlight=2,230>.

Acesso em: 5 out. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Controladoria Geral do Estado. **Resolução CGE/MS nº 60, de 3 de fevereiro de 2022**. Aprova o Regimento Interno e o Organograma da Controladoria-Geral do Estado do Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 2022a. Disponível em: <https://www.cge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/06/Resolucao-CGE-no-60-2022-Regimento-Interno-CGE-MS-SITE.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. Controladoria Geral do Estado. **Resolução CGE/MS nº 69, de 22 de julho de 2022**. Aprova o Regimento Interno do Estado do Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 2022b. Disponível em: <https://www.cge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Resolucao-CGE-no-69-2022-Regimento-Interno-Versao-Final-SITE-2.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. **Protocolo nº 02789.2024.000022-70**. Campo Grande, 2024.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 1.022, de 26 de julho de 2021**. Aprova o Regimento Interno da Controladoria Geral do Estado – CGE. Cuiabá, 2021. Disponível em: <https://legislacao.mt.gov.br/mt/decreto-n-1022-2021-mato-grosso-aprova-o-regimento-interno-da-controladoria-geral-do-estado-cge-2022-08-31-versao-compilada?origin=instituicao>. Acesso em: 25 fev. 2025.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 1.471, de 31 de agosto de 2022**. Aprova o Regimento interno da Controladoria Geral do Estado – CGE. Cuiabá, 2022. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mt/decreto-n-1471-2022-mato-grosso-aprova-o-regimento-interno-da-controladoria-geral-do-estado-cge?origin=instituicao>. Acesso em: 25 fev. 2025.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 550, de 27 de novembro de 2014**. Transforma a Auditoria Geral do Estado em Controladoria Geral do Estado, dá novas atribuições e outras providências. Cuiabá, 2014. Disponível em: https://www.cge.mt.gov.br/documents/364510/2685224/LEI_COMPLEMENTAR_N%C2%BAA_550_2014+-+TRANSFORMA%C3%87%C3%83O+EM+CGE.pdf/dc2d029a-4a98-4736-bf83-aa696a5c5af7. Acesso em: 23 dez. 2023.

MATO GROSSO. **Balanco de gestão: 2019-2022: principais resultados e ações da Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso**. Cuiabá: CGEMT, 2023. Disponível em: <https://www.cge.mt.gov.br/documents/364510/33995334/CGE+-+Balan%C3%A7o+2019-2022+final.pdf/efed0d12-0ed5-15e9-a922-e9c15e4611b3?t=1681157371959>. Acesso em: 24 jul. 2025.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 47.774, de 3 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Controladoria-Geral do Estado. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/47774/2019/>. Acesso em: 25 fev. 2025.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/ldl/180/2011/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

MINAS GERAIS. **Balanco de gestão quadriênio 2019-2022: principais resultados e ações da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: CGE, 2022. Disponível em: <https://cge.mg.gov.br/noticias-artigos/1158-cge-minas-divulga-balanco-com-as-principais-entregas-do-quadrienio>. Acesso em: 21 dez. 2023.

OLIVIERI, Cecília. **A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2010.

OLIVIERI, Cecília; BALBE, Ronald. S. Desenvolvimento institucional do controle interno brasileiro: construção político-institucional e aliança entre políticos e burocratas. *In*: BLIACHERIENE, Ana Clara; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato J. Brow (coord.). **Controladoria no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 81-98.

OLIVIERI, Cecília; NAKANO, Bruno Massayuki. Controle interno nos estados brasileiros: evolução, transparência e desempenho. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 19., 2014, Quito. **Anais [...]**. Caracas: CLAD, 2014. Disponível em: <http://siare.clad.org/fulltext/0077915.pdf>. 2014. Acesso em: 25 fev. 2025

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; PEREIRA, Celina; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. A adoção da carreira de “gestor governamental” no Brasil: há um processo de difusão em andamento? **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 14, n. 2, 2016. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0BxnWe4FQdTbSZVM5RVBiYlJaTA/view?resourcekey=0-uTnBbwa_QoQfYvmdOxprzg. Acesso em: 25 fev. 2025.

PARÁ. Assembleia Legislativa. **Lei nº 10.021, de 31 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, a transformação da Auditoria-Geral do Estado do Pará (AGE) em Controladoria-Geral do Estado do Pará (CGE), e cria o Conselho Estadual de Transparência Pública e Prevenção da Corrupção (CTPC) e a carreira de Auditor de Finanças e Controle, no âmbito do Poder Executivo Estadual. Belém, 2023a. Disponível em: <https://pge.pa.gov.br/sites/default/files/alerta-legislativo/LO10021.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025

PARÁ. Assembleia Legislativa. **Lei nº 10.021, de 31 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, a transformação da Auditoria-Geral do Estado do Pará (AGE) em Controladoria-Geral do Estado do Pará (CGE), e cria o Conselho Estadual de Transparência Pública e Prevenção da Corrupção (CTPC) e a carreira de Auditor de Finanças e Controle, no âmbito do Poder Executivo Estadual. Belém, 2023b. Disponível em: <https://pge.pa.gov.br/sites/default/files/alerta-legislativo/LO10021.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025

PARÁ. **Decreto nº 2.536, de 3 de novembro de 2006**. Regulamenta a Lei nº 6.176, de 29 de dezembro de 1998, e suas alterações, que instituiu o Sistema de Controle Interno e criou a Auditoria-Geral do Estado no âmbito do Poder Executivo. [...]. Belém, 2006. Disponível em: https://www.cge.pa.gov.br/sites/default/files/age/institucional/lei_de_criacao/decreto-estadual-no-2536-de-03112006.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

PARÁ. **Relatório de gestão do plano plurianual 2022 e principais realizações da AGE**. Belém, 2023c. Disponível em: <https://www.cge.pa.gov.br/transparencia?page=1>. Acesso em: 24 jun. 2025.

PARAÍBA. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 41.994, de 2 de dezembro de 2021**. Aprova o Regimento Interno da Controladoria Geral do Estado e dá outras providências. João Pessoa, 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pb/decreto-n-41994-2021-paraiba-aprova-o-regimento-interno-da-controladoria-geral-do-estado-e-da>. Acesso em: 25 fev. 2025.

PARAÍBA. Assembleia Legislativa. **Lei nº 7.721, de 27 de abril de 2005**. Autoriza a fusão de Secretarias de Estado, denomina órgão resultante da fusão e dá outras providências. João Pessoa, 2005. Disponível em: https://static.paraiba.pb.gov.br/diariooficial_old/diariooficial280405.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025

PARAÍBA. **Relatório de atividades 2019-2022**. Paraíba: Controladoria Geral do Estado da Paraíba, 2022a. Disponível em: https://paraiba.pb.gov.br/diretas/controladoria-geral-do-estado/institucional/relatorio-de-atividades_2019_2022_cge_versao2-7.pdf/view. Acesso em: 11 dez. 2023.

PARAÍBA. **Relatório de atividades CGE - 2019-2022**. Paraíba: Controladoria Geral do Estado da Paraíba, 2022b. Disponível em: https://paraiba.pb.gov.br/diretas/controladoria-geral-do-estado/institucional/relatorio-de-atividades_2019_2022_cge_versao2-7.pdf/view. Acesso em: 11 dez. 2023.

PARANÁ. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 2.741, de 19 de setembro de 2019**. Aprova o Regulamento da Controladoria Geral do Estado – CGE. Curitiba, 2019. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=226596&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 25 fev. 2025.

PARANÁ. Assembleia Legislativa. **Lei nº 17.745, de 30 de outubro 2013**. Cria a Controladoria Geral do Estado. Curitiba, 2013. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=108391&codItemAto=694370>. Acesso em: 2 set. 2023.

PARANÁ. Controladoria Geral do Estado. **Balanco da CGE 2022**. Curitiba, 2022. Disponível em: <https://www.cge.pr.gov.br/Pagina/Balanco-CGE>. Acesso em: 8 ago. 23

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 47.667, de 1º de julho de 2019**. Aprova o Regulamento da Secretaria da Controladoria Geral do Estado. Recife, 2019. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=47667&complemento=0&ano=2019&tipo=&url=>. Acesso em: 25 fev. 2025.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. **Lei nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências. Recife, 2007. Disponível em: http://www.condepefidem.pe.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=dc739c07-c5cd-415a-94e0-a1fb150800f5&groupId=19941. Acesso em: 9 dez. 2023.

PERNAMBUCO. e-SIC. **Resposta LAI Protocolo nº 202410191**. Recife, 2024.

PIAUÍ. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 11.392, de 24 de maio de 2004**. Dispõe sobre o Regulamento da Controladoria Geral do Estado. Teresina, 2004. Disponível em: <http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php?dia=20040526>. Acesso em: fev. 2025.

PIAUÍ. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 28, de 9 de junho de 2003**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da administração pública do estado do Piauí e dá outras providências. Teresina, 2003. Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/54>. Acesso em: 25 jan. 2024.

PIAUÍ. Controladoria Geral do Estado. **Relatório de gestão 2022**. Teresina, 2023a. Disponível em: <https://portal.pi.gov.br/cge/publicacoes-relatoriodegestao/>. Acesso em: 31 jan. 2024.

PIAUÍ. **Decreto nº 21.864, de 6 de março de 2023**. Regulamenta o período de transição no âmbito da reforma administrativa aprovada pela Lei nº 7.884, de 8 de dezembro de 2022 (Lei de Organização Administrativa do Estado do Piauí) [...]. Teresina, 2023b. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pi/decreto-n-21864-2023-piaui-altera-o-decreto-n-21864-de-06-de-marco-de-2023-que-regulamenta-o-periodo-de-transicao-no-ambito-da-reforma-administrativa-aprovada-pela-lei-n-7-884-de-08-de-dezembro-de-2022-lei-de-organizacao-administrativa-do-estado-do->

piaui?_cf_chl_tk=s0LWTf2Wg87ezG6JaekiP8SZbiAvEimjQK.V0QDMEq0-1749081266-1.0.1.1-nsWbtNHFer6BksFbPMBouJf99FEug9YL9Qdlw3N2YUs. Acesso em: 2 jun. 2025.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa. **Lei nº 7.989, de 14 de junho de 2018**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do poder executivo do estado do Rio de Janeiro, cria a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e o Fundo de Aprimoramento de Controle Interno, organiza as carreiras de controle interno, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/b66e1562bf96225f832582b1005bdf5?OpenDocument#:~:text=Lei%20Ordin%C3%A1ria&text=LEI%20N%C2%BA%207989%20DE%2014,INTERNO%2C%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%2C%8ANCIAAS>. Acesso em: 25 fev. 2025

RIO DE JANEIRO. **Relatório de atividades 2022**: Auditoria Geral do Estado. Rio de Janeiro: CGE, 2023a. Disponível em: <https://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/Relatorio-de-Atividades-AGE-2022-ATUALIZADO-2022-FECHADO.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Relatório de atividades 2022**: Ouvidoria e Transparência Geral do Estado. Rio de Janeiro: CGE, 2023b. Disponível em: <https://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/RELATORIO-ANUAL-OGE-2022.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Resolução CGE nº 154, de 9 de agosto de 2022**. Altera e consolida o Regimento Interno da Controladoria Geral do Estado Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CGE, 2022. Disponível em: <https://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/Regimento-Interno.pdf>. Acesso em: 8 out. 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 150, de 9 de setembro de 1997**. Institui o Sistema Integrado de Controle Interno do poder executivo, cria e organiza a Controladoria Geral do Estado e dá outras providências. Natal, 1997. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rn/lei-complementar-n-150-1997-rio-grande-do-norte-o-governador-do-estado-do-rio-grande-do-norte-faco-saber-que-o-poder-legislativo-decreta-e-eu-sanciono-a-seguinte-lei?origin=instituicao#:~:text=INSTITUI%20O%20SISTEMA%20INTEGRADO%20DE,ESTADO%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%2C%8ANCIAAS>. Acesso em: 25 fev. 2025

RIO GRANDE DO NORTE. e-SIC. **Resposta LAI Protocolo nº 2901202422959234**. Natal, 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório de atividades da CAGE 2022**. Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://cage.fazenda.rs.gov.br/conteudo/19070/relatorio-de-atividades-da-cage-2022>. Acesso em: 12 dez. 2023.

ROGERS, Everett M. **Diffusion of innovations**. 3. ed. New York: Free Press, 1983. Disponível em: <https://teddykw2.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/07/everett-m-rogers-diffusion-of-innovations.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2025.

RONDÔNIA. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 23.277, de 16 de outubro de 2018**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Controle Interno, regulamenta e dá outras providências. Porto Velho, 2018.

Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/DECRETO-N.-23.277-DE-16.10.2018-REGULAMENTACAO-DO-CONTROLE-INTERNO-1.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

RONDÔNIA. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 133, de 22 de junho de 1995**. Dispõe sobre a organização da Administração Pública Estadual e dá outras providências. Porto Velho, 1995. Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/norma/5067>. Acesso em: 17 set. 2023.

RONDÔNIA. **Relatório de gestão**: Controladoria Geral do estado de Rondônia: exercício 2022. Porto Velho: CGERO, 2023. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/cge/institucional/relatorios-de-gestao/638371-2/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

RORAIMA. Fala.Br. **Protocolo nº 02732.2024.000002-8**. Boa Vista, 2024.

RORAIMA. Assembleia Legislativa. **Lei Ordinária nº 499, de 19 de julho de 2005**. Dispõe sobre a reorganização administrativa do Estado de Roraima e dá outras providências. Boa Vista, 2005. Disponível em: <https://sapl.al.rr.leg.br/ta/807/text?#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Reorganiza%C3%A7%C3%A3o%20Administrativa,Roraima%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Vig%C3%Aancia%20a%20partir%20de%2027%20de%20Julho%20de%202023.&text=%22Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Reorganiza%C3%A7%C3%A3o%20Administrativa,Roraima%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.%22>. Acesso em: 20 out. 2023.

SAMPIERI, Roberto H.; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Maria Del Pilar B. **Metodologia de pesquisa**. Tradução de Daisy Vaz de Moraes. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019**. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências. Florianópolis, 2019. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/741_2019_lei_complementar.html. Acesso em: 21 out. 2023.

SANTA CATARINA. Controladoria Geral do Estado. **Balanço geral 2022**: relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo. 2023. Disponível em: <https://www.sef.sc.gov.br/api-portal/Documento/ver/4608>. Acesso em: 25 de fev. 2024.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 66.850, de 15 de junho de 2022**. Organiza a Controladoria Geral do Estado, criada pela Lei Complementar nº 1.361, de 21 de outubro de 2021, e dá providências correlatas. São Paulo, 2022a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2022/decreto-66850-15.06.2022.html>. Acesso em: 12 de dez. 2023.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 1.361, de 21 de outubro de 2021**. Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da administração direta e autarquias, cria a Controladoria Geral do Estado [...]. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2021/lei.complementar-1361-21.10.2021.html>. Acesso em: 12 dez. 2023.

SÃO PAULO. Controladoria Geral do Estado. **Relatório anual das atividades 2022**. São Paulo, 2022b. Disponível em: <https://admin.sggd.sp.gov.br/dx/api/dam/v1/collections/7b68dcd3-0ee7-4444-adf1-0769024bc671/items/610800c7-b9cc-416b-86a2-4b9d7f255bb3/renditions/7e0b14b6-ef5c-4737-9af1-86c9744adff2?binary=true>. Acesso em: 1 dez. 2023.

SERGIPE. Assembleia Legislativa. **Lei nº 3.591, de 9 de janeiro de 1995**. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Estadual e dá outras providências. Aracajú, 1995. Disponível em: <https://aleselegis.al.se.leg.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L35911995.html>. Acesso em: 11 nov. 2023.

SERGIPE. Assembleia Legislativa. **Lei nº 8.496, 28 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, e dá providências correlatas. Aracajú, 2018. Disponível em: <https://www.sedetec.se.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/LEI-8496-SETC.pdf>. Acesso em: 23 de nov. 2023.

SERGIPE. Secretaria de Estado da Transparência e Controle. **Relatório de atividades 2022**. Aracajú: SETC, 2022. Disponível em: https://www.se.gov.br/anexos/uploads/download/filename_novo/6948/4a3af8c1c466c53660a978c97688c683.pdf. Acesso em: 11 dez. 2023.

SERGIPE. Secretaria de Estado de Transparência e Controle. **Instrução normativa nº 011/SET C/2019, de 16 de julho de 2019**. Altera a Instrução Normativa nº 001, de 16 de julho de 2018, que dispõe sobre as Unidades Setoriais de Controle Interno- USCIs, integrantes do Sistema Estadual de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, consoante rezam os arts. 30 e 31 da Lei Estadual nº 8.496, de 28 de dezembro de 2018, e dá outras providências correlatas. Aracajú, 2019. Disponível em: https://www.se.gov.br/anexos/uploads/download/filename_novo/1453/f6b739ff46acec867aa528e50222cfe3.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa. **Lei ordinária nº 1.415, 20 de novembro de 2003**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, e adota outras providências. Palmas, 2003. Disponível em: [https://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual?pagPaginaAtual=163#:~:text=Lei%20n%C2%BA%201415%20de%202003%20\(ordin%C3%A1ria\)&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20de,sanciona%20a%20seguinte%20Lei%3A%20Art](https://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual?pagPaginaAtual=163#:~:text=Lei%20n%C2%BA%201415%20de%202003%20(ordin%C3%A1ria)&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20de,sanciona%20a%20seguinte%20Lei%3A%20Art). Acesso em: 3 maio 2023.

TOCANTINS. **Controladoria Geral do Estado. Portaria CGE nº 226/2020/GABSEC, 22 de dezembro de 2020**. Aprova o Regimento Interno da Controladoria Geral do Estado. Palmas: CGE, 2020. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/20818>. Acesso em: 25 jun. 2025.

TOCANTINS. **Relatório anual de resultados 2022**. Tocantins: Controladoria-Geral do Estado do Tocantins, 2023. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/314558>. Acesso em: 11 dez. 2023.

Federalismo e política ambiental subnacional: indução, coordenação e desafios envolvendo unidade de conservação na Amazônia

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15701088>

Gabriel Creão de Oliveira¹

Eugênia Rosa Cabral²

Resumo

A política ambiental é pauta central nas disputas políticas nacionais e regionais, principalmente na Amazônia. Na dimensão da relação federativa entre entes, a literatura aponta desafios de coordenação e indução de políticas públicas pelo governo federal às instâncias estaduais e municipais, além de complexidades na interação e na cooperação entre distintas burocracias de mesmo nível de governo. O eixo estruturante da política ambiental é a demarcação de áreas protegidas, territórios com tratamento legal específico, sendo a criação de Unidades de Conservação (UCs) um ato do Poder Executivo e resultado de um processo deliberativo que envolve diversas arenas decisórias e múltiplas disputas de atores. Este estudo objetiva analisar a coordenação de políticas públicas ambientais pelo governo federal em relação aos entes subnacionais, observando a criação de UCs estaduais criadas nos estados da região amazônica de 2000 até 2024. Quanto à metodologia, faz-se uso de desenho metodológico qualitativo, de natureza descritiva, observando a relação da criação de UCs estaduais com programas federais e utilizando dados oficiais fornecidos pelo Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (Cnuc), vinculado ao Ministério do Meio Ambiente. Foram elaborados quadros e tabelas descritivas que apontam as variações e as relações entre variáveis. Quanto aos resultados, apesar da literatura apontar que a política subnacional é coordenada por indução do governo federal, por meio de programas e convênios, verificou-se que a grande maioria das UCs criadas na região não possui relação com esses programas, demonstrando outros fatores explicativos nas decisões políticas, além de outros achados.

Palavras-chave: Política ambiental. Federalismo. Governos estaduais. Unidades de conservação. Amazônia.

¹ Mestrado em ciência política pela Universidade Federal do Pará e graduação em direito pelo Centro Universitário do Pará. *E-mail:* gabrielcreao@gmail.com. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1460960866662239>. ID ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-7301-9215>.

² Doutorado em sociologia e política pela Universidade Federal de Minas Gerais, mestrado em desenvolvimento sustentável do trópico úmido pela Universidade Federal do Pará e graduação em ciências sociais pela Universidade Federal do Pará. *E-mail:* ercabral@ufpa.br. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2195250873603926>. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7601-1465>.

Federalism and subnational environmental policy: induction, coordination and challenges involving conservation units in the Amazon

Abstract

Environmental policy is a central issue in national and regional political disputes, especially in the Amazon. In terms of the federative relationship between entities, the literature points to the challenges of coordination and induction of public policies by the federal government for state and municipal bodies, as well as the complexities of interaction and cooperation between different bureaucracies at the same level of government. A structural axis of environmental policy is the demarcation of protected areas, territories with specific legal treatment, so that the creation of Conservation Units is an act of the Executive and the result of a deliberative process involving various decision-making arenas and multiple disputes. This study aims to analyze the coordination of environmental public policies by the federal government on sub-national entities, observing the creation of state Conservation Units created in the Amazon states from 2000 to 2024. As for the methodology, it uses a qualitative methodological design, of a descriptive nature, observing the relationship between the creation of state Conservation Units and federal programs and using official data provided by the National Registry of Conservation Units, linked to the Ministry of the Environment. Descriptive tables and charts were drawn up to show the variations and relationships between variables. As for the results, despite the literature pointing out that sub-national policy is coordinated by induction from the federal government through programs and agreements, it was found that the vast majority of Conservation Units created in the region are not related to these programs, demonstrating other explanatory factors in political decisions, in addition to other findings.

Keywords: Environmental policy. Federalism. State Governments. Conservation Units. Amazonia.

1 Introdução

A política ambiental na Amazônia ocupa lugar central nos debates nacionais e internacionais dada a sua importância ecológica, econômica e social. Trata-se de uma região que abriga a maior floresta tropical do mundo e desempenha um papel crucial na regulação climática global e na conservação da sociobiodiversidade. No entanto, ela também está no epicentro de intensos conflitos violentos e constantes, envolvendo planos de desenvolvimento econômico que implicam na intensa exploração de recursos naturais e, contraditoriamente, na necessidade de proteção ambiental. Essas disputas de interesses locais, nacionais e globais são complexas e envolvem diversos atores que visam influenciar as políticas públicas de controle de recursos da natureza nos territórios.

Dados do Ministério do Meio Ambiente (MMA) demonstram que, em 2023, a despeito da retomada das medidas de controle de desmatamento, registrou-se 500 km² de área degradada, apesar de ter apresentado uma queda em comparação ao ano anterior (Brasil, 2023), o que demonstra um esforço do governo federal em combater a degradação das florestas.

Estudos indicam que, entre os dilemas e os desafios de gestão do território e de direcionamento da política pública, existem aqueles relacionados à coordenação da política ambiental pelo governo federal sobre os entes subnacionais, que envolvem a natureza da estrutura federativa brasileira (Abrucio, 2005; Arretche, 2002) e que por vezes se tencionam com interesses locais (Fearnside, 2003, 2022). Em virtude disso, o governo federal volta a assumir protagonismo nas pautas sociais e ambientais nos anos seguintes, no entanto, há muitas camadas de desafios na coordenação da política do meio ambiente sobre os entes subnacionais (Neves, 2012) — desafios esses que ocorrem em níveis horizontais e verticais de governo e que precisam ser observados durante o processo de indução de comportamento entre os entes e de elaboração e implementação das políticas públicas.

Outras tensões e outros desafios, no que toca à política ambiental, estão relacionados ao modo como cada grupo político enxerga o meio ambiente e como cada governante local interage com o governo federal. Há quem defenda a conservação total do meio ambiente, assim como há quem defenda a exploração total e irrestrita dos recursos, e ainda quem busque desenvolver usos sustentáveis dos recursos, congregando interesses econômicos e sociais com a natureza.

A elaboração e a implementação das políticas públicas ambientais muitas vezes encontram entraves nessas organizações e instituições, de forma que as políticas públicas podem sofrer descontinuidades ou incoerências no decorrer do tempo, uma vez que os atores que ocupam o cargo de governador, a cada mandato, são de diferentes partidos e, logo, com visões ideológicas sobre a pauta também distintas.

Há vasta literatura que trata da política ambiental nacional nas últimas décadas, analisando todo o histórico de sua estruturação e seu desenvolvimento no Brasil (Moura, 2016). Mais recentemente, o foco de investigação passou a ser a atuação dos governos subnacionais como agenda emergente (Maia; Martins, 2021). Dessa forma, este trabalho visou preencher esta lacuna, analisando especificamente a política estadual dos estados de uma região específica: a Amazônia.

Nesse contexto, as Unidades de Conservação (UCs) ganham destaque como instrumentos fundamentais para a gestão da política ambiental, sendo seu uso um elemento de disputa pelos atores. O Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), instituído pela Lei nº 9.985/2000, foi criado nos anos 2000 e define as regras para a criação e a proteção de terras com tratamento legal específico — as UCs — de diversos tipos e diversas categorias, com várias formas de destinações de uso e exploração, havendo aquelas que permitem a exploração racional dos recursos e aquelas que impedem qualquer tipo de intervenção humana. Antes do Snuc já existia a criação de UCs, entretanto, a legislação sobre o tema era fragmentada e menos organizada, gerando superposições e dificuldades de categorização — motivo pelo qual este marco legal foi estabelecido como o marco temporal para nossa análise. Ainda, o Brasil possuía, até dezembro de 2024, um total de 2.954 UCs ativas e geridas pelo sistema (Brasil, 2024). Devido à variedade de formas de uso e destinação de áreas, a criação de diferentes tipos de UCs é objeto de disputa pelos atores políticos locais e suas redes, que visam atribuir distintos tratamentos legais sobre os territórios e diferentes destinações de seus recursos.

Diante disso, este estudo visou responder à seguinte pergunta: como ocorre a coordenação de políticas públicas ambientais pelo governo federal em relação aos entes subnacionais na criação de UCs estaduais criadas nos estados da região amazônica de 2000 até 2024? Sendo assim, o objetivo geral da pesquisa é analisar a coordenação do governo federal sobre as políticas públicas ambientais de nível estadual, já a criação de UCs estaduais (decisão do governador) é apenas o elemento empírico de observação. Entre os objetivos específicos, constam: a)

compreender os mecanismos de coordenação federativa por meio de programas federais; b) identificar desafios e entraves da política local à coordenação federativa.

Por sua vez, o recorte temporal foi estabelecido em virtude de, no ano de 2000, ter sido promulgada a Lei Federal do Snuc, a partir do qual podemos analisar sistematicamente as UCs criadas.

Quanto à metodologia de pesquisa, trata-se de uma pesquisa de natureza descritiva ampla, qualitativa, de caráter exploratório, mediante realização de descrição da distribuição das UCs estaduais criadas nos estados da Amazônia Legal, de 2000 a 2024, expondo padrões e tendências, relacionadas à coordenação do governo federal na pauta ambiental. Para a consecução da pesquisa, utilizou-se de dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (Cnuc), que é a plataforma oficial de monitoramento dessas áreas. Para analisar a possível indução de comportamento de atores políticos locais e observar a adesão ou não dos governadores à política nacional, foram observadas, em especial, variáveis como data de criação e vinculação a Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), principal iniciativa do governo federal para financiar a criação, consolidação e manutenção de UCs na Amazônia Legal — escolha essa que será detalhada adiante.

Como hipótese elaborada com observação à literatura, tem-se que haveria maior criação de UCs estaduais vinculadas a programas federais de incentivo ambiental. A literatura cotejada expôs haver indução de comportamento do governo federal aos governos estaduais, indicando possível centralidade do governo federal na pauta. Os resultados do estudo demonstraram assertivas opostas, que serão detalhadas adiante.

A estrutura do artigo está dividida da seguinte forma: a presente seção, é introdutória ao tema e à pesquisa, onde se expôs os objetivos, a justificativa, o desenho da pesquisa e sua trilha metodológica e hipóteses. Na seção 2, são detalhadas as estruturas governamentais federais que envolvem a pauta ambiental, em especial das áreas protegidas, e as ferramentas legais das UCs, suas funcionalidades, as tipologias e as limitações de cada categoria, relevantes para compreender os interesses e os benefícios envolvidos na decisão política dos governadores sobre a criação. Na seção 3 são abordadas as dinâmicas envolvendo o sistema federativo e a coordenação da política subnacional, dentro das quais os governadores estaduais se encontram, com os desafios envolvendo a indução e a coordenação dos atores. Também são expostos como programas federais de coordenação de políticas foram operacionalizados em matéria ambiental,

em especial, o Programa Arpa, que nos permite observar a ocorrência do fenômeno de indução de comportamento dos entes. Por fim, as conclusões com resumos das principais contribuições do trabalho.

2 Estruturas governamentais da política ambiental e legislação sobre unidades de conservação

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) possui em seu corpo a distribuição de atribuições e responsabilidades entre os entes, determinando como competência comum de execução de serviços públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a proteção do meio ambiente, combate à poluição e a preservação de florestas e fauna.

Em seu art. 225, a Constituição determinou que incumbe ao poder público definir, em todas as unidades da Federação, “espaços territoriais a serem especialmente protegidos” — designação ampla que abarca diversos gêneros de territórios com atribuições de proteção específicas — para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, gerando autonomia entre os entes para dispor sobre a política ambiental. Ela também estabelece, em seu art. 23, que a atuação em matéria administrativa ambiental é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Adicionalmente, a Lei Complementar nº 140/2011 veio disciplinar esse dispositivo constitucional, estabelecendo regras para a cooperação entre os entes federados, harmonizando e uniformizando as atuações e tornando a gestão ambiental mais eficiente. Além de clarificar o papel de cada ente, ao definir as atribuições específicas e as comuns, a lei trouxe os conceitos de atuação supletiva e atuação subsidiária e previu os instrumentos de cooperação. Antes dessa legislação ser implementada, ocorriam muitos conflitos de competências entre os entes quando determinada atividade permitida e licenciada por um órgão, a princípio competente para tanto, era censurada por outro, ou quando havia sobreposição de multas de órgãos distintos pelo mesmo fato, de forma que a nova legislação superou as ações descoordenadas que eram frequentes (Farias, 2014). Apesar da autonomia legal e da competência comum entre os entes, a diretriz geral da política ambiental e o estabelecimento de programas ambientais são realizados pelo governo federal, por meio de diversos órgãos e instituições.

O Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) foi a estrutura adotada para a gestão ambiental, sendo constituída pelos órgãos e pelas entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade

ambiental no Brasil. Em sua estrutura, há o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o MMA, o Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgãos executores das políticas, além de entidades estaduais e municipais, havendo uma organicidade na coordenação, ainda que a execução seja descentralizada.

O Conama é um órgão consultivo e deliberativo, criado pela Lei nº 6.938/1981, composto por Plenário, Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam), Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho, Grupos Assessores, e presidido pelo ministro do Meio Ambiente, sendo um colegiado representativo de cinco setores: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil. Esse órgão tem como principais objetivos e funções estabelecer normas ambientais, critérios para licenciamento ambiental de empreendimentos, analisar e aprovar de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (Rima), elaborar resoluções para atuação dos órgãos ambientais e da sociedade civil, bem como coordenar ações ambientais entre diversos órgãos, sendo uma importante arena de disputas políticas e um destinatário de demandas de diversos grupos de interesse (Cabral, 2007).

Já o ICMBio é responsável por gerir, monitorar, fiscalizar e proteger as UCs federais no país, assim como promover e fomentar a pesquisa nas áreas. As funções correspondentes às UCs estaduais e municipais são exercidas pelas respectivas secretarias estaduais e municipais de meio ambiente.

Entre os anos 1989 até 1994, houve a efetivação da fase 1 do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que visava fortalecer a estrutura institucional e a capacidade de gestão ambiental no Brasil. Essa fase voltou-se para o desenvolvimento institucional — criação do Ibama e do MMA, em 1992 —, a gestão de UCs federais, a proteção de ecossistemas e os projetos de execução descentralizada a serem executados pelos municípios que possuíam projetos ambientais e, indiretamente, por meio de programas de transferência de recursos, para a estruturação de órgãos ambientais nos estados, a capacitação de pessoal e a criação de UCs. Suas fases seguintes foram implementadas na década seguinte, com foco na integração de organizações.

A fase 2 do Programa, de 1995 a 2000, visava ampliar e consolidar as ações iniciadas na fase 1, com foco na descentralização da gestão ambiental e no desenvolvimento dos estados, que apontava a gestão integrada (entre os entes) de recursos em áreas consideradas prioritárias pelos estados participantes e o desenvolvimento institucional desses no licenciamento ambiental,

monitoramento da qualidade da água e gerenciamento costeiro. Já a fase 3, de 2001 a 2006, que teve ações até anos mais tarde, visava dar ênfase na sustentabilidade e na integração de políticas públicas, com implementação de projetos de desenvolvimento sustentável em regiões críticas, como a Amazônia e o Semiárido; fortalecimento da participação da sociedade civil na gestão ambiental e o apoio à implementação da Agenda 21 local.

Vale esclarecer que a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA) são dois instrumentos relevantes na gestão da política ambiental no Brasil, mas distintos. A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) é o marco legal que define as diretrizes e as estruturas da política ambiental no Brasil e possui caráter permanente. Já o Programa Nacional do Meio Ambiente foi um programa específico criado em 1989 e implementado nas décadas seguintes, com apoio do Banco Mundial, para fortalecer a gestão ambiental no Brasil, com caráter temporário e constituído de conjunto de ações específicas e coordenadas.

Especificamente sobre as áreas protegidas, após um longo e disputado processo legislativo, em 2000, foi promulgada a lei que institui o Snuc (Lei nº 9.985/2000), que organiza, sistematiza e uniformiza os tipos e as categorias de UCs e os instrumentos de proteção, anteriormente dispersos em diversas leis, além de prover um arcabouço legal e institucional robusto de proteção das áreas protegidas e estipular os procedimentos de demarcação. Trata-se de um instrumento largamente utilizado pelos governos municipal, estadual e federal para estruturação da política ambiental (Afonso, 2006; Almeida, 2014).

Legalmente, a UC é definida como:

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (Brasil, 2000, art. 2º, I).

Existem limitações legais e administrativas sobre o uso de UCs comuns a qualquer tipo, tais como a limitação de construção de grandes empreendimentos (art. 26) e a proibição de qualquer atividade que ocorra em desacordo com os seus objetivos (art. 28 combinado com art. 4), como a proteção das espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional e a promoção do desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais (Brasil, 2000).

As UCs podem ser criadas por decretos federais, estaduais ou municipais e possuem diversas categorias, agrupadas em dois tipos: a) proteção integral, que tem como objetivo básico

preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais; e b) uso sustentável, que visa compatibilizar a conservação da natureza com o uso/a exploração sustentável de parcela dos seus recursos naturais (Pereira; Scardua, 2008). Cada categoria de UC possui especificidades e regramentos próprios para uso e exploração dos recursos naturais, de forma que a legislação prevê uma ampla gama de opções sobre o tipo de tratamento que o ente (e o governante) vai conferir a certo espaço territorial. A decisão sobre qual categoria de UC será instaurada em certa região do estado dependerá das preferências políticas do governante, não sendo, portanto, uma decisão meramente técnica — que leve em consideração unicamente critérios geoambientais —, mas possuindo uma carga de discricionariedade. No Quadro 1, a seguir, são apresentados os tipos e os grupos de UCs, bem como os requisitos e os objetivos de criação e limitações de utilização.

Quadro 1: Tipos de Unidade de Conservação e requisitos

Grupo	Categoria SNUC	Requisitos e objetivos
Proteção integral	Estação ecológica	Preservação da natureza e realização de pesquisas científicas. Visitação proibida, exceto para educação.
	Reserva biológica	Preservação da biota e atributos naturais, sem interferência humana, excetuando-se recuperação.
	Parque nacional	Preservação de ecossistemas naturais de relevância ecológica e beleza, permitindo pesquisas e turismo.
	Monumento natural	Preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.
	Refúgio de vida silvestre	Proteção de ambientes naturais para reprodução de espécies da flora e da fauna residente ou migratória.
Uso sustentável	Área de proteção ambiental	Área extensa, com ocupação humana, dotada de atributos bióticos/estéticos/culturais. Proteger a diversidade biológica e o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais.
	Área de relevante interesse ecológico	Pequena extensão com pouca ocupação humana. Características naturais extraordinárias ou exemplares raros da biota regional.
	Floresta nacional/estadual	Cobertura florestal de espécies nativas e visa o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com exploração sustentável de florestas nativas.
	Reserva extrativista	Populações locais de agricultura de subsistência. Assegurar o uso sustentável dos recursos.
	Reserva de fauna	Populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, para estudos científicos.
	Reserva de desenvolvimento sustentável	Populações tradicionais de exploração sustentável dos recursos naturais que atuam na manutenção da diversidade biológica.
	Reserva particular do patrimônio natural	Área privada, gravada com perpetuidade, objetivando conservar a diversidade biológica.

Fonte: Brasil (2022). Adaptado.

Nota-se que para cada categoria/tipo existem requisitos próprios, que devem estar presentes no território para sua criação, bem como cada tipo prevê a autorização para certas de atividades econômicas, restringindo a ação humana naquele território — o que pode atingir ou beneficiar interesses de grupos organizados presentes previamente na região.

Existem diversas motivações e diversos interesses por trás da criação de uma UC: o governante pode optar por estabelecer um parque nacional (UC de proteção integral) com objetivo de evitar a exploração de recursos minerais na região, o que entra em conflito com interesses de companhias desse setor, por exemplo. Ou ainda, pode optar por estabelecer a demarcação de uma floresta estadual (UC de uso sustentável que permite a extração sustentável de madeira), para favorecer elites econômicas locais do ramo.

Castriota (2023), ao analisar o Mosaico de Carajás, conjunto de UCs no sudeste paraense, demonstra como sua criação pode ter diversas funções alternativas que não a proteção ambiental, no caso, adquirir o controle territorial através das áreas demarcadas para usá-las como proteção física para os sítios de extração mineral contra ocupações de movimentos sociais, como o Movimento Sem Terra (MST), e conflitos territoriais, viabilizando a operação mineradora de maneira segura. Há também a possibilidade de criação de UCs para atender interesses diretos de populações locais do campo — seringueiros, por exemplo — que vivem naquele território, como Reservas Extrativistas (Resex), visando obter retornos eleitorais. A demarcação de Resex impacta diretamente as populações tradicionais, permitindo-lhes garantia de exploração sustentável e angariando seu apoio político para o governador que os favoreceu (Villaroel, 2012).

Vale registrar que, além das disputas que envolvem a criação de uma UC, há diversas etapas posteriores da gestão do território que influenciam no tratamento dos recursos ali contidos e nas quais os interesses (e conflitos) de grupos que permanecem. As populações que habitam estes locais previamente, muitas vezes, são ignoradas durante o processo, o que gera outros conflitos ou intensifica os existentes, como quando uma área de preservação total é demarcada e uma comunidade é obrigada a se retirar, ou quando exploradores que atuam na ilegalidade (garimpeiros) devem parar a exploração — conflitos esses que podem gerar violências e dificultar a proteção socioambiental, representando um desafio para a gestão ambiental pelos entes.

Além disso, a própria natureza da divisão de atribuição entre os entes também gera desafios: a segurança pública é responsabilidade do estado por meio da Polícia Civil, que investiga crimes comuns, e da Polícia Militar, que realiza o patrulhamento ostensivo, enquanto que crimes que envolvem bens e titularidades da União, como minério, são da Polícia Federal — crimes que envolvem garimpo ilegal, por exemplo —, o que gera a necessidade de cooperação entre agências de segurança para organizar operações e manter a ordem. Por outro lado, as autoridades e estruturas operacionais mais próximas fisicamente do local em que ocorrem infrações são do município (Neves, 2012). Apesar desse protagonismo na recepção dos problemas, os municípios são os entes de menor capacidade estatal instalada, tais como estrutura administrativa e de pessoal, técnica, financeira, político-relacional e recursos (Santos, 2022).

Por isso, “a cooperação surge como uma das principais alternativas para as gestões locais mitigar (*sic*) as dificuldades para a implementação da política ambiental” e é relevante haver um protagonismo de um ente que tenha mais força para mediar estes conflitos (Santos, 2022). Os interesses dos governadores estaduais em criar UCs estão inseridos também dentro desse contexto e suas decisões políticas sobre os custos e os benefícios envolvidos para a demarcação de uma área envolvem essas dinâmicas.

Visando gerar mais benefícios, diminuir os custos financeiros e operacionais e facilitar o processo de demarcação de áreas pelos entes subnacionais, a União, que possui mais recursos e estruturas, desenvolveu programas de políticas públicas ambientais, conforme é detalhado adiante. Vale ressaltar que aqueles interesses envolvidos nas dinâmicas e disputas de grupos locais por vezes entram em conflito com o planejamento do governo federal para a região, o que torna a coordenação também complexa.

3 Federalismo da política ambiental: programas e coordenação de política ambiental: programas e coordenação de políticas públicas sobre entes subnacionais

A CF/1988 estabeleceu uma estrutura federativa descentralizada, conforme aponta Arretche (2012), em que os entes subnacionais (estado e município) possuem maior autonomia em comparação com seus poderes no modelo constitucional anterior e receberam um conjunto expressivo de atribuições e competências, com responsabilidade exclusiva ou concorrente sobre certas políticas. Em um primeiro momento (pós-1988 até final da década seguinte), esse processo de descentralização de competências ocasionou a implementação e promulgação de políticas públicas de maneira desordenada entre os entes, gerando certa desigualdade no território nacional (Arretche, 1999).

Dessa forma, o *status* de entes federativos conferido aos municípios trouxe-lhes obrigações e competências, mas as suas capacidades institucional, administrativa e financeira eram incompatíveis para cumprir com essas novas atribuições, naquele momento (Scardua; Bursztyn, 2003). Em reação a essa tendência de implantação desordenada de políticas entre os entes e de desnivelamento de capacidades burocráticas, o governo federal passou a realizar um movimento de coordenação, ou “recentralização”, de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais, como saúde, educação, assistência social e meio ambiente (Abrucio, 2005; Arretche, 2002). Para operacionalizar essa coordenação e gestão sobre a política, a União utiliza ferramentas como a formulação de programas e planos nacionais, e mecanismos de

transferência condicionada de recursos, visando a sistematização das ações dos estados e dos municípios (Abrucio, 2005; Arretche, 2002).

No mesmo sentido, Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) apontam um movimento de “descentralização com coordenação” das políticas nos três níveis da federação, ou seja, descentralização de competências para os entes subnacionais, mas coordenado pelo governo federal. Para tanto, conta com utilização de programas em que há um sistema de incentivos e induções de políticas, como a transferência de recursos para os entes subnacionais desde que cumpram certas contrapartidas (Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014). Assim, a dinâmica de organização das políticas públicas sociais no Brasil ocorre com o governo federal realizando o financiamento, a uniformização e a sistematização no território nacional, e os governos subnacionais implementando e operacionalizando as ações concretas, com seus órgãos e aparatos (Lotta; Gonçalves; Bitelman, 2014). Por sua vez, Machado e Palotti (2015) apontam as estruturas do desenho constitucional de 1988 que permitem esse direcionamento da política, apresentando dilemas e problemas na coordenação federativa acerca do compartilhamento de responsabilidades entre os entes. As formas de coordenação a serem realizadas pelo governo central são: as garantias e os constrangimentos previstos no próprio sistema constitucional e legal, os incentivos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda — dentro dos quais se verifica a vinculação do gasto de receitas orçamentárias a determinada área de governo, como educação e saúde —, o compartilhamento de decisões operacionais nas comissões intergovernamentais de caráter federativo e nas parcerias voluntárias abordadas em consórcios intergovernamentais (Machado; Palotti, 2015).

Essa vasta literatura brasileira aponta os arranjos institucionais do federalismo e suas ondas de reajuste nas diferentes décadas, bem como as ferramentas e os instrumentos utilizados pelos governos para induzir as políticas públicas, principalmente utilizando políticas sociais como educação e saúde para demonstrar esses fenômenos. No entanto, não há produção consolidada e sistemática sobre como essas dinâmicas ocorrem em relação à pauta de meio ambiente. Portanto, diante dessa lacuna, o que se propõe a fazer nesta pesquisa, referente a como o federalismo estrutura a política ambiental, é realizar um enquadramento análogo que se faz com aquelas políticas sociais à política ambiental. Ou seja, para fins analíticos e diante da limitação, vamos tomar o fenômeno da “indução de comportamento entre entes” por meio de programas sociais, já amplamente discutido e estudado para políticas de saúde e educação, e aplicar essa “lente conceitual” para observar a política ambiental.

Scardua e Bursztyn (2003) avaliaram que a descentralização, na estratégia de implementação da PNMA, foi fragmentada, descontínua e seletiva, já que as unidades subnacionais experimentaram diferentes graus de descentralização, sendo necessárias ações coordenadas pelo governo central. Entretanto, com o passar dos anos, a coordenação das ações do governo federal para redução de desmatamento tem sido compartilhada com os estados desde 2006, por meio aprimoramento do método de monitoramento do desmatamento via satélite, fruto da parceria entre Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e o MMA, o que permitiu o controle mais focalizado nas áreas desmatadas, com integração das agências ambientais fiscalizadoras e dos órgãos subnacionais (Neves, 2012).

Esse monitoramento é exercido pelo Sistema de Proteção da Amazônia, hoje denominado Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), que é um sistema de vigilância da Amazônia do governo federal, que desempenha um papel estratégico na preservação, no monitoramento e na segurança daquele território, vinculado ao Ministério da Defesa, que trabalha em colaboração com diferentes órgãos governamentais. Seu foco, além do monitoramento e da vigilância ambiental, é a segurança, a defesa nacional, a sustentabilidade e a conservação da região, com uso de cooperação interinstitucional, utilizando a integração de dados e informações entre diferentes órgãos, como Ibama, ICMBio, Polícia Federal, Forças Armadas e MMA — como esforço do governo central em coordenar esta atividade.

Apesar de cada ente da federação ter a capacidade de criar uma UC conforme sua preferência e sua autonomia, muitas vezes ocorre a necessidade de cooperação de outro ente para que se possa realizar outra etapa da gestão ambiental, como a fiscalização do território (Neves, 2012). Esse entrave se verifica quando, por exemplo, existem UCs em áreas sobrepostas ou vizinhas entre municípios, o que requer comunicação entre vários órgãos desses entes para a gestão e a fiscalização.

Essa dinâmica de interdependência entre os corpos burocráticos demonstra que a cooperação (ou a ausência dela) entre entes também é um fator fundamental na operacionalização da política ambiental e aumenta a necessidade do papel de coordenação e indução de comportamentos do governo federal sobre os entes subnacionais. Ademais, existem diversos programas federais para coordenação da política ambiental visando cooperação entre entes e alinhamento às diretrizes nacionais, principalmente utilizando repasses de recursos, tais como: a) o Fundo Amazônia, que financia projetos de estados e municípios para combate ao desmatamento e incentivo ao desenvolvimento sustentável; b) o Programa Bolsa Verde, que

consiste no Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) diretamente às comunidades tradicionais e extrativistas que conservam áreas protegidas; c) o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) Floresta, que financia projetos de conservação e restauração em estados e municípios, via bancos públicos com linhas de créditos específicas.

Há também outras formas de indução, como isenções fiscais para atividades sustentáveis, com redução de impostos para municípios que adotam boas práticas ambientais determinadas pelo governo federal, e as chamadas Transferências Condicionadas de Receitas (TCR), como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Ecológico, que consiste em um mecanismo que repassa parte do imposto arrecadado pelos estados (ICMS) aos municípios que tenham áreas protegidas ou políticas ambientais especificamente determinadas, e que pode indiretamente acarretar na criação de mais UCs municipais.

Por sua vez, o Programa Arpa foi inaugurado em 2002 visando a criação, a expansão e o fortalecimento de UCs estaduais e federais por meio de um arranjo institucional entre governo federal, órgãos estaduais e instituições privadas. O programa continuou sendo expandido e consolidado após 2010 e é coordenado pelo MMA, recebendo financiamento de recursos públicos e de entes doadores internacionais, como o Fundo Amazônia, a *World Wildlife Fund* (WWF), o *Linden Trust for Conservation* e outros. Sua operacionalização ocorre através de uma parceria público-privada (PPP) via Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), que se trata juridicamente de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), e os atos de fiscalização e gestão local são realizados pelas instituições federais ou estaduais responsáveis pelas UCs, como o ICMBio para as federais, ou secretarias estaduais ambientais dos estados da região amazônica. De maneira prática, o Arpa assegura recursos financeiros para a gestão e a manutenção das UCs, além do repasse de bens, obras e contratação de serviços necessários para a sua constituição e institucionalização, como a capacitação de servidores, a realização de atividades de integração com as comunidades do entorno, a formação de conselhos, a elaboração dos planos de manejo, os levantamentos de estudos fundiários e outras ações necessárias para o seu funcionamento. O programa é gerido por seu comitê, que é presidido pelo secretário de Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente, e composto por representante da Secretaria de Relações Internacionais do Ministério do Meio Ambiente, representante de entidades doadoras, representante da sociedade civil, representantes dos órgãos subnacionais (Brasil, 2015) e pelo presidente do ICMBio. Para inclusão de UCs no programa ou para a criação de novas já abarcadas, que pode ocorrer rotineiramente, os órgãos

gestores da pasta de meio ambiente do ente podem submeter as propostas de criação para o comitê, que avalia e delibera conforme normas contidas no decreto e no Manual Operacional do Programa.

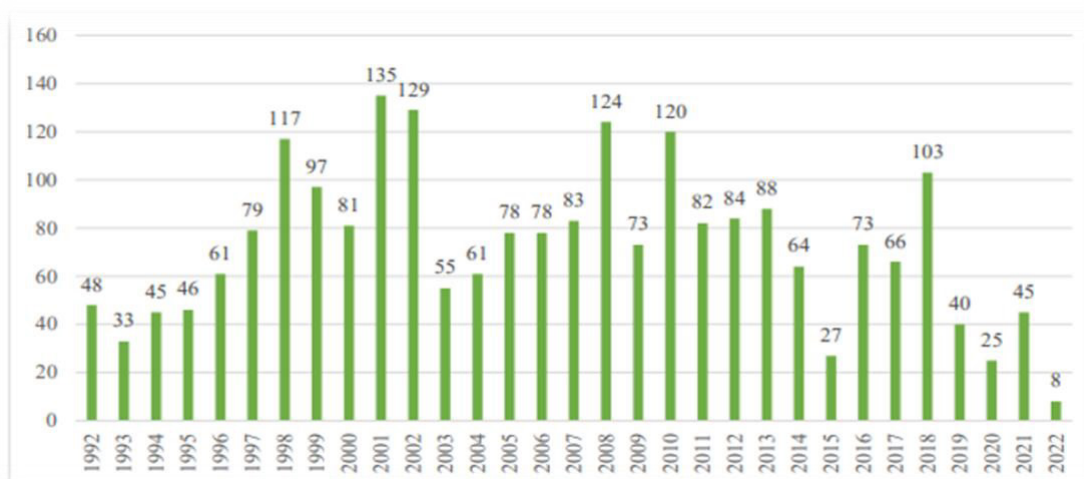
Do ponto de vista da coordenação e indução de políticas públicas, este programa funciona como outros da mesma natureza: elencam-se metas do governo federal para a política da área (no caso, criação e manutenção de UCs e preservação da biodiversidade na Amazônia), benefícios pela adesão (repasse de recursos e bens e apoio institucional) e requer-se contrapartidas do ente que aderir (cumprimento de requisitos e operacionalização da fiscalização). Também são elaborados convênios e contratos entre os entes envolvidos, estabelecendo os termos por chamada/edital, tendo como compensação dos estados/municípios, a garantia da efetiva implementação das UCs apoiadas, a manutenção da equipe técnica (fiscais, gestores), alocação de recursos próprios e investimento em infraestrutura local, como estradas de acesso para fiscalização ou planos de monitoramento. Dessa forma, o governo federal, juntamente com o programa, incentiva e induz a criação de UCs estaduais e, ainda, pode criar UCs federais via ICMBio vinculadas.

Muitos dos outros programas exigem que o governante elabore um projeto específico para pleitear certo financiamento ou que atinja certas metas para garantir recursos, transformando a análise sistematizada com amplo acesso aos dados em um desafio. Pelo Arpa, por outro lado, basta o governador aderir ou não ao programa, seja criando uma UC específica para este fim ou pleiteando a inclusão de alguma existente no programa, de forma que este desenho permite observarmos, nesta pesquisa, de maneira simples a decisão do governante e a indução da política do governo federal sobre este.

No que tange à prática da coordenação de políticas ambientais locais pelo governo central, é possível analisar se houve indução na região por meio desse programa, especificamente no que se refere a criação de UCs estaduais, e observar se há predominância ou não do uso dessa ferramenta pelos governos estaduais.

O Gráfico 1, a seguir, demonstra as UCs totais criadas no Brasil (incluindo federais, estaduais e municipais) por ano, até 2022, notando-se que ocorre maior incidência em determinados períodos:

Gráfico 1: Número de Unidades de Conservação por ano de criação – 1992-2022

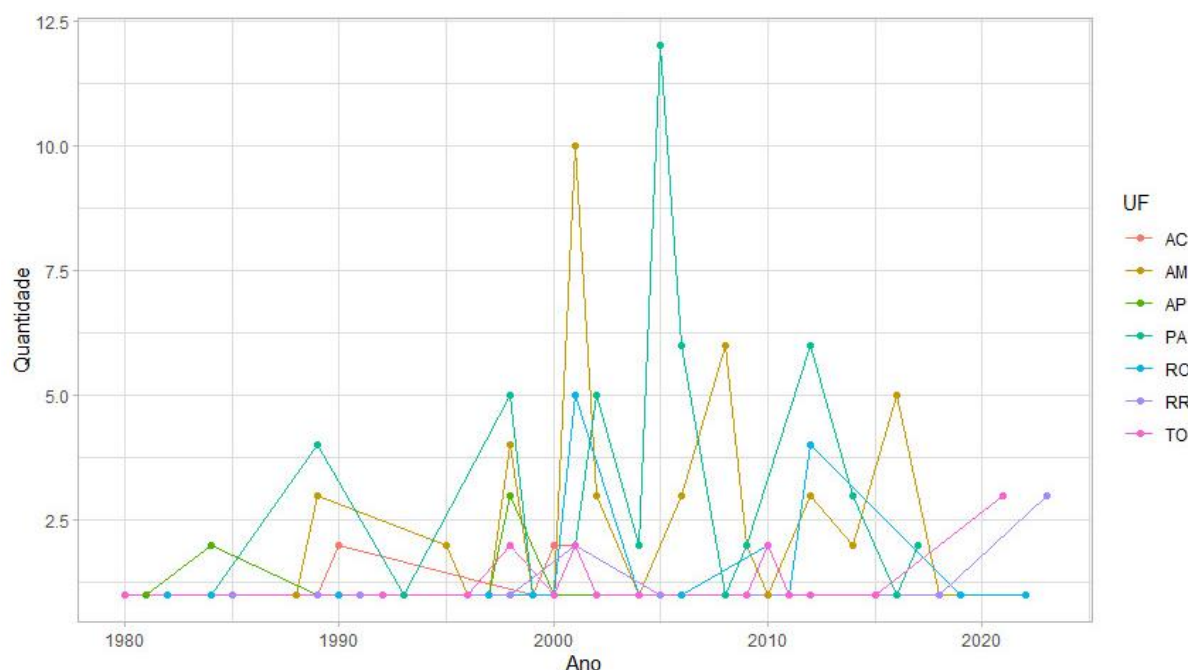


Fonte: Costa (2023). Adaptado.

Os períodos em que há maior criação de UCs são os picos de 1997 a 2002 e entre 2008 a 2013, além de maior retomada em 2018. Esse pico inicial coincide com o desenvolvimento e a estruturação dos órgãos federais e a sistematização da política pelo Programa Nacional do Meio Ambiente, com criação de órgãos estaduais e municipais próprios de meio ambiente, órgãos federais de gestão de fiscalização e repasses de recursos. Em 2008, houve o lançamento do Fundo Amazônia, que possuía como meta também a criação de mais UCs pelo território brasileiro. Sendo assim, esses fatores podem explicar os aumentos na quantidade total de criações.

O Gráfico 2 demonstra as UCs federais concebidas nos estados da Amazônia Legal — ou seja, criadas diretamente pela União nos territórios dos estados —, que servem para permitir a observação da atuação direta do governo federal na região.

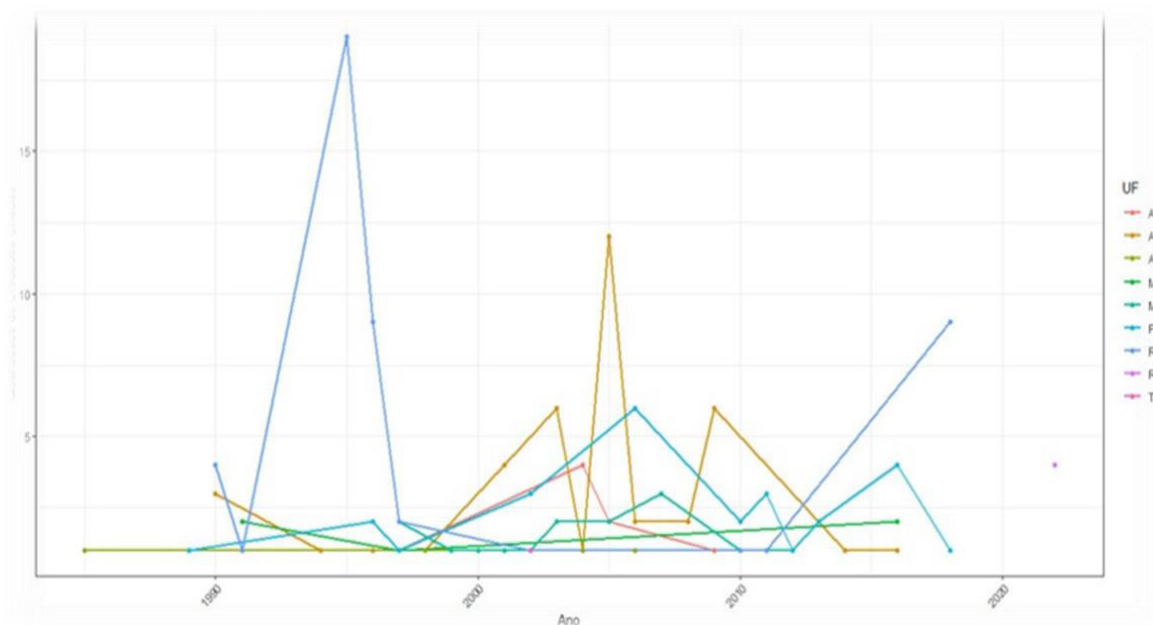
Gráfico 2: Quantidade de Unidades de Conservação federais por ano e Unidades Federativas em que se encontram



Fonte: Brasil (2024). Adaptado.

Apesar de haver grande variação, nota-se que há grande concentração de UCs federais criadas na primeira década dos anos 2000, principalmente no Amazonas e em Rondônia, com criação constante durante os anos nesses estados, em uma média de cinco UCs criadas por ano naquele período). Tais dados revelam que a política nacional ambiental é forte na região, com intervenção direta de criação de UCs federais em diversos estados. Uma possível explicação é o posicionamento estratégico desses entes em áreas fronteiriças com outras nações, o que expõe um possível interesse de demarcação para maior tratamento e maior fiscalização nessas áreas sensíveis, em consonância com os objetivos dos órgãos e dos sistemas criados, como o Censipam. No entanto, é necessário um recorte institucional menor e com maior controle de observação para analisar especificamente o fenômeno da indução/coordenação de políticas, ou seja, a atuação indireta do Governo sobre a política local. Para afunilar o universo observado, elaborou-se o gráfico a seguir, que demonstra a quantidade de UCs estaduais especificamente dos estados da Amazônia Legal criadas por ano.

Gráfico 3: Quantidade de Unidades de Conservação estaduais criadas por ano

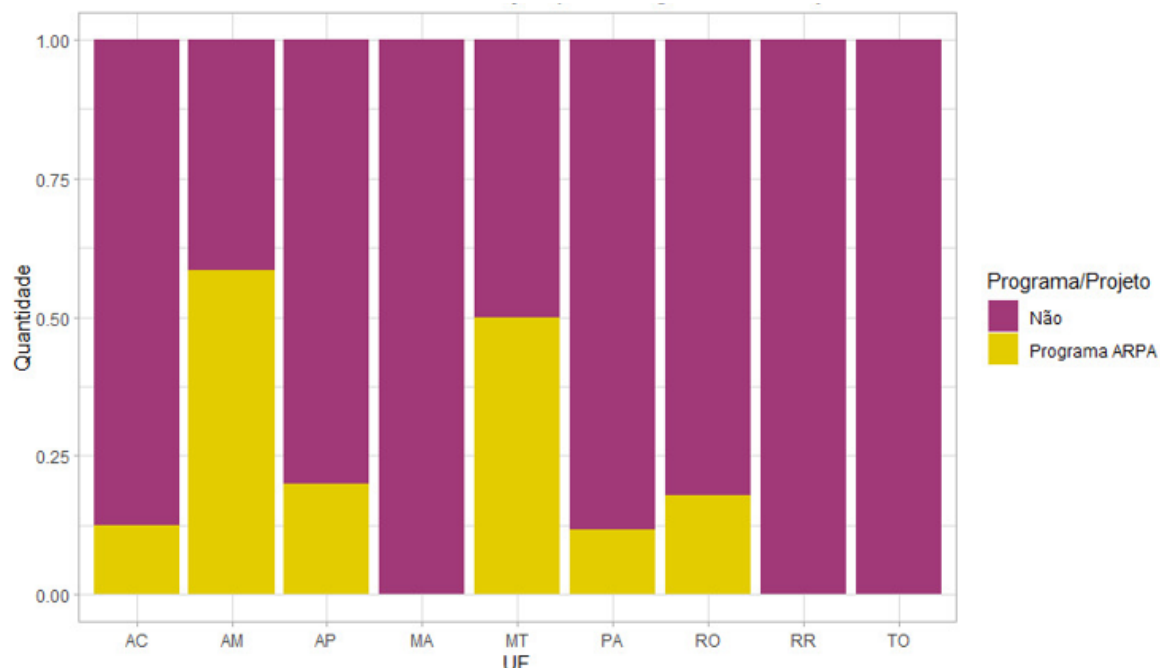


Fonte: Brasil (2024). Adaptado.

A quantidade total de UCs estaduais nos estados da Amazônia Legal é de 153, sendo distribuídas da seguinte maneira: Acre com oito UCs, Amazonas com 41, Amapá com cinco, Pará com 26, Rondônia com 47, Roraima com quatro, Maranhão com sete, Mato Grosso com 16 e Tocantins possuindo apenas uma UC. Nota-se que há picos de quantidades de UCs criadas em alguns estados, como em 2005 no Amazonas, decorrente das ações já descritas do governador que visavam retornos eleitorais, e em 1995 no estado de Roraima.

Um possível elemento explicativo para o aumento considerável de UCs estaduais no período são as fases do Programa Nacional do Meio Ambiente (com etapas divididas de 1989 até 2006), que visavam robustecer as estruturas institucionais de meio ambiente, com fortalecimento das secretarias estaduais, capacitação de pessoal técnico e repasse de recursos, conforme exposto, e que, indiretamente, criaram condições para o avanço da política ambiental de demarcação nos estados. Assim, ainda que não diretamente vinculadas a algum programa específico, o volume das UCs criadas nesse período pode estar relacionado com esse contexto de cenário nacional. Além disso, algumas dessas variações podem estar envolvidas com estímulos externos diretos, como programas federais, dentro do mecanismo de indução de políticas. O Gráfico 4 demonstra a proporção entre as UCs estaduais criadas e geridas por intermédio do programa Arpa em relação a quantas não são, por estado da Amazônia Legal.

Gráfico 4: Proporção de Unidades de Conservação estaduais vinculadas ao Programa Áreas Protegidas da Amazônia



Fonte: Brasil (2024). Adaptado.

Do total, 45 UCs estão vinculadas ao Programa Arpa, do governo federal, o que corresponde a quase um terço de todas. A contagem geral apresenta um grande número de UCs vinculadas ao programa, entretanto, ao observar a proporção interna dos estados, a maior parte das UCs não foi criada vinculada ao Arpa. Em vista disso, o programa, como elemento indutor de políticas do governo federal aos governos estaduais, não aparenta ser o principal motivador de criação de UCs estaduais, considerando que a maior proporção de UCs criadas nos estados não tem relação com o programa, de forma que outros motivadores parecem ter prevalência neste processo.

Conforme exposto anteriormente, existem diversos interesses que rondam o processo de criação de UCs estaduais, tais como atender grupos econômicos que visam explorar recursos naturais diretamente naquele território, atender grupos sociais visando retornos eleitorais futuros, instrumentalizando-as como “barreiras” ao avanço de movimentos sociais, e possíveis resistências propositais entre o governo local e o governo federal, em contexto de oposição entre partidos políticos e em conflitos de interesses — interesses esses que não estão necessariamente alinhados com os planos do governo nacional para a região.

Apesar do Programa Arpa ser um elemento de indução de políticas locais, como incentivador de criação de UCs, inclusive com repasse de recursos dos fundos federais, há outros motivadores e interesses dos governadores dos estados para criação e demarcação de áreas, demonstrando-se certa autonomia dos entes quanto à operacionalização desta política. Para fins de observação da dimensão federativa e das políticas públicas, nota-se que a indução de comportamento (criação de UCs) por meio de sistemas de incentivo indireto da União (programas com benefícios e recursos do Programa Arpa) sobre os estados não foi o que predominou nesta região — ou ao menos com esta unidade de análise. Observou-se que houve atuação do governo federal de maneira direta na região, com criação de diversas UCs próprias. Nota-se também que a maior parte da atuação dos estados quanto à demarcação de áreas protegidas foi autônoma, ou seja, houve a criação de UCs sem vínculo com os programas do governo federal.

Assim, entre outras explicações, a criação de UCs estaduais também é motivada por interesses que estão envolvidos na avaliação do governador, tais como atender a pleitos de movimentos/grupos sociais, dirimir conflitos envolvidos naquele território ou, ainda, tomar decisão alinhada à visão programática-ideológica do partido do governante, que pode estar em outra direção que não a do governo federal. Esses elementos explicativos necessitam de investigações próprias e podem gerar novas pesquisas.

4 Conclusão

Esta pesquisa buscou responder à pergunta: como ocorre a coordenação de políticas públicas ambientais pelo governo federal sobre os entes subnacionais na criação de UCs estaduais criadas nos estados da Amazônia de 1990 até 2024?

As UCs são instrumentos importantes para a preservação da biodiversidade, o incentivo ao desenvolvimento sustentável, a manutenção de comunidades tradicionais, o combate à crise climática e ao desmatamento. Todavia, são objetos de disputa dos interesses que rondam seu uso, pois, de um lado, há aqueles relacionados à defesa socioambiental, e de outro, há aqueles envolvidos na exploração dos recursos naturais, como pecuária, extração mineral, grandes empreendimentos e outras formas de destinação do solo.

Existe um eixo de disputa pela destinação de recursos envolvidos na área, observando-se que a decisão sobre a criação da UC não é meramente técnica, pois o processo decisório recebe

influência de diversos níveis de interesses em disputa e de diversos grupos que vivem no território. Além desse eixo de disputa sobre os recursos, outra dimensão atravessa a decisão do governante na criação de UCs: a coordenação de políticas públicas pelo governo federal.

O recorte da literatura sobre federalismo e políticas públicas sociais apontou que existe a tendência geral da coordenação de políticas públicas pelo governo federal, em decorrência da distribuição descentralizada de competências pelo desenho constitucional da CF/1988, somada ao desnivelamento das capacidades estatais dos entes subnacionais, em eixo vertical e horizontal. Entretanto, nota-se uma lacuna no campo que analise especificamente as políticas públicas ambientais, que se diferem das sociais, haja vista a complexidade de atores, as sobreposições de atribuições constitucionais e estruturantes, as especificidades dos conflitos em jogo e a natureza dos recursos. De toda forma, conscientes dessa limitação, tomamos como ferramenta analítica-teórica o conceito de “indução/coordenação de comportamento entre entes” por meio de programas sociais para observar a política ambiental.

A coordenação de comportamentos do governo federal sobre os entes subnacionais ocorre por meio da utilização de programas em que há um sistema de incentivos e induções de políticas, como a transferência condicionada de recursos pelo governo federal, tendo como contrapartida certos ajustes institucionais e destinação de políticas pelo ente subnacional. O Programa Arpa — elaborado visando a criação e a expansão de UCs estaduais e que assegura recursos financeiros para a gestão e a manutenção das UCs, além do repasse de bens — foi construído dentro dessa dinâmica, contudo, os dados analisados demonstraram que esse programa não foi o maior indutor de políticas ambientais na Amazônia. Apesar do Programa Arpa ser um elemento de coordenação de políticas locais, como incentivador da criação de UCs, observou-se que menos de um terço das UCs criadas (43 das 153 existentes) possuem relação com a iniciativa, o que parece contrastar com a hipótese. Assim, verificou-se que há outros motivadores e interesses dos governadores dos estados para criação e demarcação de áreas.

Entre os desafios e entraves da política local à coordenação federativa encontrados há: a) os conflitos e as sobreposições de competência, que se encontram em processo de harmonização devido às leis recentes; b) os interesses de grupos econômicos, como aqueles relacionados à exploração de recursos naturais, que podem se sobrepor aos planejamentos federais para a região e capturam a direção da política local; c) os interesses eleitorais do governador, que pode utilizar a demarcação de uma área para favorecimento da população local em troca de capital eleitoral; d) um desalinhamento “intencional” do governo local, decorrente de oposição política

direta com o governo federal acerca da pauta ambiental. Em vista disso, todos esses elementos podem ser indicativos da não adesão ao programa.

Por fim, a pesquisa realizada, que tomou como elemento empírico UCs estaduais, teve como discussão de fundo a política ambiental subnacional como um todo. Os resultados apresentaram contribuições no sentido de contrapor a hipótese com dados e demonstrar as limitações na literatura, o que indica a necessidade de novas construções teóricas no campo das políticas públicas ambientais e a sua relação com o federalismo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/?lang=pt>. Acesso em: 11 jun. 2025.

AFONSO, Cintia Maria. **Sustentabilidade: caminho ou utopia?** São Paulo: Annablume, 2006.

ALMEIDA, Fabiana Pureza de. **Histórico de criação das categorias de unidades de conservação no Brasil**. 2014. 247 f. Dissertação (Mestrado em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável) – Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade, Instituto de Pesquisas Ecológicas, Nazaré Paulista, 2014. Disponível em: <https://www.escas.org.br/wp-content/uploads/2023/09/Historico-de-Criacao-das-Categorias-de-Unidades-de-Conservacao-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2025.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV: Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados: revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002. Disponível em: <https://dados.iesp.uerj.br/edicoes/?vn=45-3>. Acesso em: 11 jun. 2025.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 8.505, de 20 de agosto de 2015**. Dispõe sobre o Programa Áreas Protegidas da Amazônia, instituído no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8505.htm. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança Climática. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/areas-protegidas/plataforma-cnuc-1>. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança Climática. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/areas-protegidas/sistema-nacional-de-unidades-de-conservacao-da-natureza-snuc>. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Desmatamento na Amazônia tem queda histórica de 66% em julho**. Brasília, DF, 8 ago. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/meio-ambiente-e-clima/2023/08/desmatamento-na-amazonia-tem-queda-historica-de-66-em-julho>. Acesso em: 10 dez. 2023.

CABRAL, Eugenia Rosa. **Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental: convergências e divergências**. 2007. 413 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/VCSA-874SBR>. Acesso em: 11 jun. 2025.

CASTRIOTA, Rodrigo. Preservar para extrair, grilar e espoliar: ambientalismo operacional e as unidades de conservação de Carajás. **Revista Geografias**, Belo Horizonte, v. 18, n. 2, p. 21-43, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/geografias/article/view/40635>. Acesso em: 11 jun. 2025.

FARIAS, Paulo José Leite. Competência comum e o federalismo cooperativo na subsidiariedade do licenciamento ambiental: avanços da Lei Complementar nº 140/2012 na proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 51, n. 203, p. 39-51, 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/203/ril_v51_n203. Acesso em: 11 jun. 2025.

FEARNSIDE, Philip. Conservation policy in Brazilian Amazonia: understanding the dilemmas. **World Development**, Amsterdam, v. 31, n. 5, p. 757-779, 2003. Disponível em: <https://mamiraua.org/documentos/609e75f9dff111e7c3d495a1aea418b6.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2025.

FEARNSIDE, Philip. **Destruição e conservação da floresta amazônica**. Manaus: Editora do INPA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.inpa.gov.br/handle/1/38899>. Acesso em: 11 jun. 2025.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina Farkas. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 2-18, 2014. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/5817>. Acesso em: 11 jun. 2025.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/BRzZtt5b3MPJkZZpxqC54br/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 jun. 2025.

MARTINS, Pedro Sérgio Vieira (org.). **Desmatamento em unidades de conservação da Amazônia Legal**: uma análise da governança ambiental e climática a partir do PPCDAM. Belém: Terra de Direitos, 2022. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Desmatamento-em-unidades-de-conservacao-da-Amazonia-Legal.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2025.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. *In*: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. p. 13-43. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9264>. Acesso em: 11 jun. 2025.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 137-150, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/LKBMWppgNLLyCdHphwrMb5d/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/GpcvhF9ZZM3mBTnrjsD94gN/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

VILLARROEL, Larissa Carolina Loureiro. **A evolução da Política de Criação de Unidades de Conservação no estado do Amazonas no período de 1995 a 2010**. 2012. 161 f.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em:

<https://repositorio.unb.br/handle/10482/10731>. Acesso em: 11 jun. 2025.

Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento econômico: uma análise da Região Geográfica Intermediária de Teófilo Otoni

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15701863>

Luiz Gustavo de Carvalho Pena¹

Resumo

Este trabalho analisa a manifestação das capacidades governamentais em nível local, com foco específico nos municípios da Região Geográfica Intermediária (RGInt) de Teófilo Otoni, situada em Minas Gerais. Para alcançar esse objetivo, a pesquisa fundamentou-se em uma revisão bibliográfica sobre capacidades estatais, identificando conceitos-chave e abordagens teóricas relevantes ao contexto municipal. A metodologia adota uma análise qualitativa e descritiva, fundamentada em indicadores coletados de fontes abertas, como o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses indicadores foram empregados como *proxies* para operacionalizar o conceito de capacidade estatal e reconhecer o impacto nas municipalidades da RGInt, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico. Para esse fim, os instrumentos foram organizados em duas dimensões: a capacidade técnico-administrativa da gestão pública e as condições financeiras. A primeira dimensão avaliou: instrumento de planejamento territorial — existência de Plano Diretor; capacidade participativa — adoção de conselhos municipais e capacidades estatais em Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) — absorção de tecnologias digitais na gestão pública. A perspectiva financeira abordou: gestão fiscal e equilíbrio nas contas públicas — delineamento das receitas e despesas a partir do balanço orçamentário e capacidade de arrecadação de tributos e empenho em investimentos — levantamento do Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE). Os resultados indicaram a necessidade de considerar as especificidades locais, dado que as capacidades administrativas podem variar de forma significativa, exigindo um esforço contínuo para desenvolver políticas eficazes que reflitam a complexidade da relação entre o Estado, a sociedade e a realidade da gestão pública.

Palavras-chave: Capacidade estatal. Gestão municipal. Desenvolvimento econômico.

¹ Graduando em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro. Biólogo pela Universidade Federal de Minas Gerais, com formação complementar em Neurociência e Comportamento na Université Paul Sabatier – Toulouse III. luiz.pena@fjp.mg.gov.br. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6841451028883402>.

Municipal government capacities and economic development: an analysis of the Intermediate Geographic Region of Teófilo Otoni

Abstract

This paper analyzes the manifestation of government capacities at the local level, with a specific focus on the municipalities of the Intermediate Geographic Region (Região Geográfica Intermediária – RGInt) of Teófilo Otoni, located in Minas Gerais. To achieve this objective, the research was based on a bibliographic review on state capacities, identifying key concepts and theoretical approaches relevant to the municipal context. The methodology adopted was a qualitative analysis, based on indicators collected from open sources, such as the Minas Gerais Social Responsibility Index (Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS) and the Research of Basic Municipal Information (Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic) of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE). These indicators were used as proxies to operationalize the concept of state capacity and recognize the impact on the municipalities of the RGInt, with a view to promoting economic development. To this end, the instruments were organized into two dimensions: the technical-administrative capacity of public management and the financial conditions. The first dimension assessed: planning and management instrument — existence of a Master Plan; participatory capacity — adoption of municipal councils and state capacities in Information and Communication Technologies (ICTs) — absorption of digital technologies in public management. The financial perspective addressed: fiscal management and balance in public accounts — outlining revenues and expenses based on the budget balance and capacity to collect taxes and commitment to investments — survey of the Tax and Economic Development Index (Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico – IDTE). The results indicated the need to consider local specificities, given that administrative capacities can vary significantly, requiring a continuous effort to develop effective policies that reflect the complexity of the relationship between the State, society and the reality of public management.

Keywords: State capacity. Municipal management. Economic development.

Introdução

Capacidade estatal é um termo que vem se desenvolvendo ao longo do tempo e, desde então, incorporou diferentes definições de áreas como a Sociologia, as Ciências Políticas e a Economia (Souza; Fontanelli, 2020). Inicialmente, Skocpol (1985) caracterizou a capacidade estatal como a habilidade de um governo em implementar seus objetivos oficiais, mesmo diante da oposição de grupos sociais influentes ou em situações socioeconômicas desafiadoras. De maneira complementar, Evans (1995) a definiu como um conjunto de ações e decisões que permitiam que os Estados alcançassem o crescimento econômico, reforçando a ideia de que o surgimento do termo se deu a partir de investigações sobre o papel do Estado como agente promotor do desenvolvimento econômico.

Por outro lado, estudos mais recentes têm atribuído novas interpretações ao conceito, entendendo-o como um conjunto de habilidades que o Estado possui, por meio de seu aparato legal, para implementar políticas públicas eficazes. Nessa direção, Gomide e Pires (2014) destacam que as pesquisas contemporâneas analisam as capacidades estatais sob duas perspectivas principais: a técnico-administrativa e a político-relacional. A capacidade técnico-administrativa foca na competência da Administração Pública em gerenciar recursos financeiros de maneira eficiente. Isso envolve a avaliação da transparência das ações governamentais e a eficácia na implementação de políticas públicas em prol do desenvolvimento socioeconômico.

A capacidade político-relacional, por sua vez, diz respeito à habilidade da burocracia em estabelecer diálogos e negociações com diversos atores. Isso inclui interações com agentes políticos e criação de canais para a participação da sociedade civil, o que tende a ampliar o potencial de revisão, aprendizado e inovação nas políticas públicas (Souza, 2016; Pereira *et al.*, 2019; Pires; Gomide, 2016; Mendonça; Holanda, 2016). Essa ideia é corroborada por Centeno *et al.* (2017) ao afirmarem que a capacidade técnico-administrativa não é suficiente para gerar resultados efetivos para a sociedade, uma vez que a habilidade política é fundamental para cooptar ou buscar apoio de outros atores a fim de alcançar os objetivos almejados.

A partir dessa contextualização, Oliveira e Marques Júnior (2009) destacam a necessidade de investigar as capacidades a nível local, uma vez que muitas políticas são implementadas pelos municípios. Tal fato se mostra relevante, dado que, a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, os municípios brasileiros ganharam certa autonomia política, administrativa e financeira, o que lhes permitiu legislar sobre questões locais de forma suplementar em relação

aos estados e à União. Essa mudança significativa na estrutura federativa do Brasil possibilitou que os municípios assumissem um papel mais ativo e relevante na governança, estabelecendo uma relação direta com os cidadãos (Arretche, 1999). Com essa nova autonomia, as municipalidades passaram a se apropriar de responsabilidades importantes, especialmente em relação às políticas sociais e ao planejamento governamental. Essa capacidade de legislar e implementar políticas públicas locais fortaleceu a posição dos municípios e os tornou protagonistas na promoção do desenvolvimento econômico e social.

É nesse contexto que o artigo ganha relevância, dada a sua originalidade em analisar a capacidade governamental dos municípios com foco nas Regiões Geográficas Intermediárias (RGInts). Essa nova abordagem, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), permite uma compreensão aprofundada das dinâmicas regionais, destacando como essas RGInts agrupam municípios com características semelhantes e refletem a interdependência econômica e social que se estabelece entre eles. Assim, a escolha pela RGInt de Teófilo Otoni é justificada tanto pelos altos índices de pobreza que assolam a região quanto pela crescente notabilidade que parte dos seus municípios têm ganhado, graças a um novo empreendimento de exploração mineral, o Vale do Lítio,² visto que 12 dos 14 municípios que fazem parte do vale compõem a RGInt.

Tal relevância é salientada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Minas Gerais, 2024), ao afirmar que esse empreendimento, de caráter econômico-social, tem apresentado resultados significativos, graças à atração de investimentos externos e à consequente instalação de multinacionais, responsáveis por atrair aporte financeiro direto para as localidades onde a atividade mineral ocorre. Além deles, há beneficiamento das áreas circunvizinhas em razão da entrada de recursos financeiros, da promoção de infraestrutura para escoamento da produção e do aumento de postos de emprego.

Com efeito, o artigo inova e se particulariza ao analisar a capacidade estatal sob a perspectiva da nova regionalização, uma vez que pode servir como um instrumento para reconhecer a importância das redes de colaboração entre os municípios e a necessidade de uma gestão

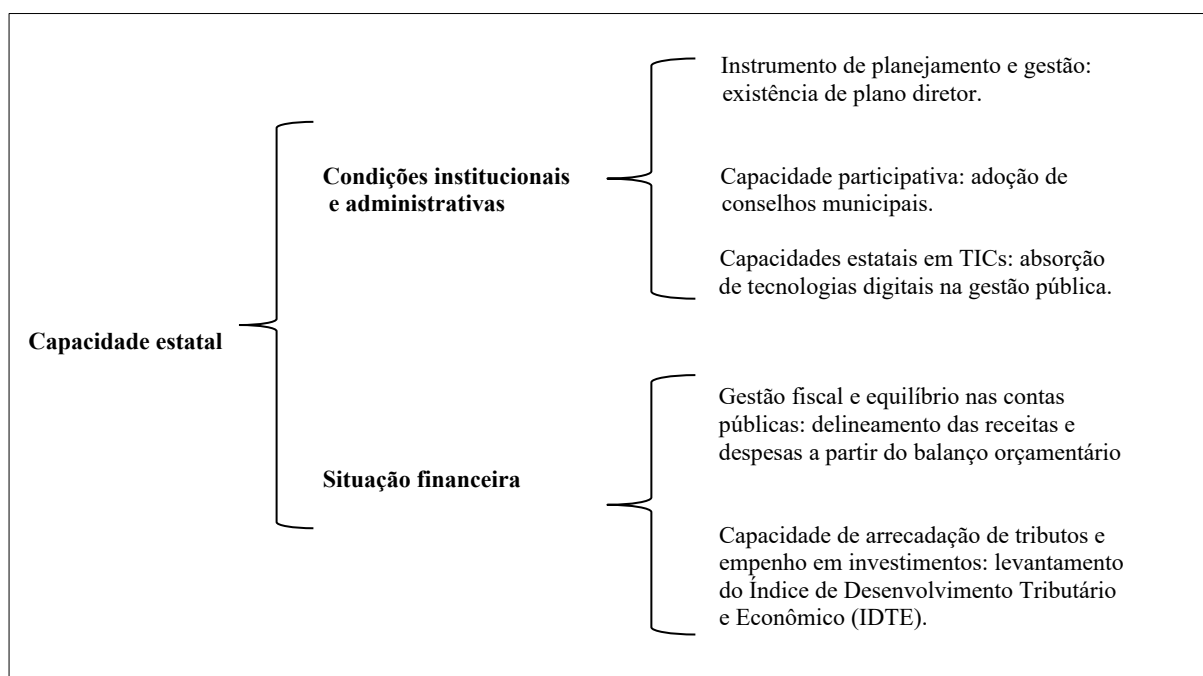
² A iniciativa Vale do Lítio (*Lithium Valley – Brazil*) consiste em um projeto econômico-social que tem como objetivo desenvolver cidades do Nordeste e do Norte do estado em torno da cadeia produtiva do lítio, gerando mais empregos e renda para a população das duas regiões. Seu lançamento ocorreu na *National Association of Securities Dealers Automated Quotations (Nasdaq)*, maior bolsa de valores do mundo em negócios de tecnologia e inovação, pelo então governador do estado.

integrada que maximize os benefícios econômicos gerados não só pelo Vale do Lítio, mas também pelas potencialidades de cada localidade que faz parte da RGInt.

A pesquisa fundamentou-se em uma revisão bibliográfica sobre capacidades estatais, identificando conceitos-chave e abordagens teóricas relevantes ao cenário municipal. A metodologia adotada combinou abordagens qualitativas e descritivas, baseando-se na utilização de indicadores coletados de fontes abertas, como o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do IBGE. Esses indicadores foram empregados como *proxies* para operacionalizar o conceito de capacidade estatal e reconhecer o impacto no contexto dos municípios da RGInt, no sentido de promoção do desenvolvimento econômico dessas localidades. Desse modo, os instrumentos foram organizados em duas dimensões de análise: a capacidade técnico-administrativa da gestão pública e as condições financeiras, como pode ser visto no Quadro 1.

Essa abordagem visa promover uma caracterização das capacidades estatais nos municípios da RGInt de Teófilo Otoni, permitindo uma compreensão mais aprofundada dos fatores que influenciam a eficácia na implementação das políticas públicas e os principais desafios enfrentados pela gestão pública nessas localidades.

Quadro 1: *Proxies* para cada indicador utilizado na pesquisa



Fonte: Dados básicos: Gomide; Pereira; Machado (2017).
Elaboração própria

1 Recorte Geográfico

O foco de estudo deste trabalho será feito nas municipalidades que compõem a RGInt de Teófilo Otoni. Nesse contexto, é válido mencionar que o IBGE (2017) propôs uma nova categorização para as regiões geográficas do Brasil, as chamadas regiões intermediárias e imediatas. Conforme definição dessa instituição:

A divisão do Brasil em Regiões Geográficas, longe de constituir uma tarefa simples e de fácil execução, possui um caráter científico pautado tanto por interesses acadêmicos, quanto por necessidades de planejamento e, mais recentemente, de gestão do território, o que compromete esse tema, de imediato, com os diversos contextos político-institucionais que envolveram seu tratamento pelo IBGE ao longo do tempo (IBGE, 2017, p. 9).

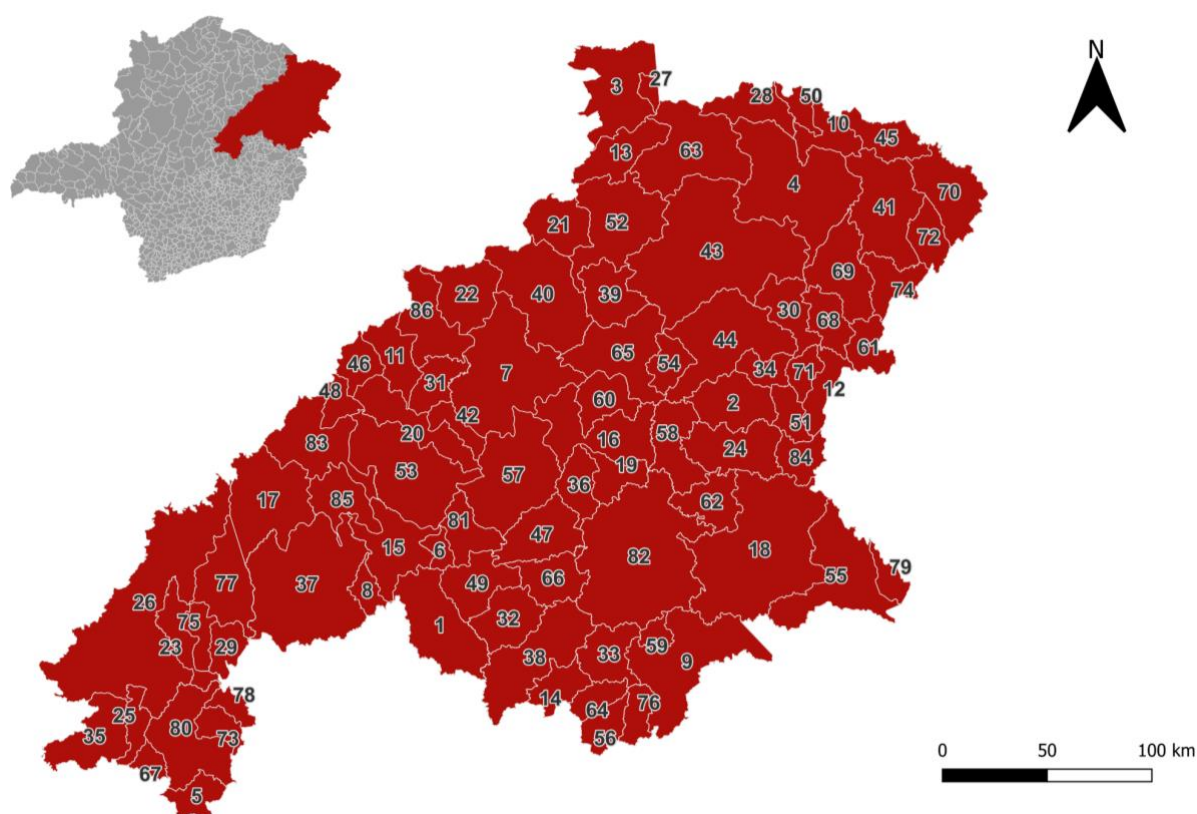
Desse modo, a fim de capturar a vasta heterogeneidade do território nacional, o IBGE sugere uma revisão das unidades subestaduais, na qual são denominadas as aquisiçãoRGInts e também as Regiões Geográfica Imediatas (RGImes). Essa nova abordagem proporciona uma compreensão mais aprofundada do território e das suas dinâmicas internas a partir da análise das interações intermunicipais e da gestão dos fluxos, o que permite delinear espaços regionais e reconhecê-los em escalas específicas.

Nesse contexto, o IBGE (2017) classifica as RGInts com base na rede urbana. Isso significa que municípios com centros urbanos próximos, capazes de atender às necessidades básicas imediatas da população, farão parte da mesma RGIme. Esses serviços incluem:

[...] aquisição de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de emprego; acesso a serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e serviços judiciários, entre outros (IBGE, 2017, p. 20).

Por outro lado, as RGInts englobam as metrópoles ou as capitais regionais. Isso posto, o IBGE (2017, p. 20) argumenta que, em alguns casos, principalmente em locais onde não existiam metrópoles ou capitais regionais, foram utilizados centros urbanos de menor dimensão que fossem representativos para o conjunto das RGInts que compuseram as suas respectivas RGInts”. Desse modo, evidencia-se que as RGInts estruturam o território a partir da articulação das RGImes, por meio de um polo de hierarquia superior que apresenta fluxos de gestão privado e público, além da existência de funções urbanas de maior complexidade. Com base nessas informações, o Mapa 1 ilustra a composição da RGInt de Teófilo Otoni, a partir dos seus 86 municípios. O Mapa 2, por sua vez, ilustra a RGInt com foco nas suas RGImes.

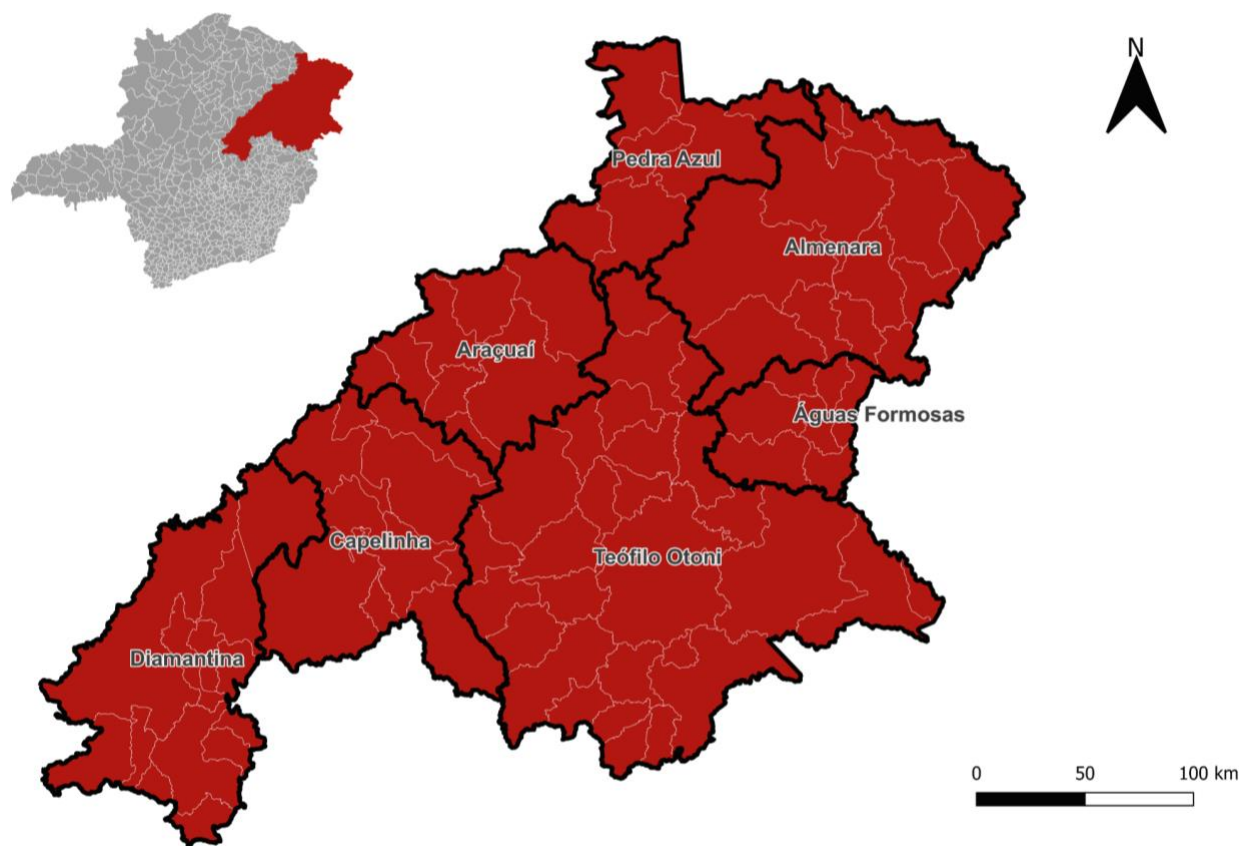
Mapa 1: Municípios da Região Geográfica Intermediária (RGInt) – Teófilo Otoni – 2017



Fonte: Dados básicos: IBGE (2017).
Elaboração própria.

Legenda: Os seguintes municípios integram a RGInt de Teófilo Otoni: (1) Água Boa, (2) Águas Formosas, (3) Águas Vermelhas, (4) Almenara, (5) Alvorada de Minas, (6) Cachoeira de Pajeú, (7) Angelândia, (8) Araçuaí, (9) Aricanduva, (10) Ataléia, (11) Bandeira, (12) Berilo, (13) Bertópolis, (14) Campanário, (15) Capelinha, (16) Carai, (17) Carbonita, (18) Carlos Chagas, (19) Catuji, (20) Chapada do Norte, (21) Comercinho, (22) Coronel Murta, (23) Couto de Magalhães de Minas, (24) Crisólita, (25) Datas, (26) Diamantina, (27) Divisa Alegre, (28) Divisópolis, (29) Felício dos Santos, (30) São Gonçalo do Rio Preto, (31) Felisburgo, (32) Francisco Badaró, (33) Franciscópolis, (34) Frei Gaspar, (35) Fronteira dos Vales, (36) Gouveia, (37) Itaipé, (38) Itamarandiba, (39) Itambacuri, (40) Itaobim, (41) Itinga, (42) Jacinto, (43) Jenipapo de Minas, (44) Jequitinhonha, (45) Joaíma, (46) Jordânia, (47) José Gonçalves de Minas, (48) Ladainha, (49) Leme do Prado, (50) Machacalis, (51) Malacacheta, (52) Mata Verde, (53) Medina, (54) Minas Novas, (55) Monte Formoso, (56) Nanuque, (57) Nova Módica, (58) Novo Cruzeiro, (59) Novo Oriente de Minas, (60) Ouro Verde de Minas, (61) Padre Paraíso, (62) Palmópolis, (63) Pavão, (64) Pedra Azul, (65) Pescador, (66) Ponto dos Volantes, (67) Poté, (68) Presidente Kubitschek, (69) Rio do Prado, (70) Rubim, (71) Salto da Divisa, (72) Santa Helena de Minas, (73) Santa Maria do Salto, (74) Santo Antônio do Itambé, (75) Santo Antônio do Jacinto, (76) São José do Divino, (77) Setubinha, (78) Senador Modestino Gonçalves, (79) Serra Azul de Minas, (80) Serra dos Aimorés, (81) Serro, (82) Teófilo Otoni, (83) Turmalina, (84) Umburatiba, (85) Veredinha e (86) Virgem da Lapa.

Mapa 2: Regiões Geográficas Imediatas (RGImes) da Região Geográfica Intermediária (RGInt) – Teófilo Otoni – 2017



Fonte: Dados básicos: IBGE (2017).
Elaboração própria.

1.1 Caracterização das condições socioeconômicas da RGInt de Teófilo Otoni e promoção do seu desenvolvimento econômico

Primeiramente, é importante ressaltar que o desenvolvimento econômico apresenta múltiplas definições na literatura científica. Por seu turno, Furtado (2004) propõe uma visão estruturalista, definindo-o como a acumulação de capital resultante da combinação eficiente dos fatores de produção, a qual aumenta a renda por trabalhador, desde que subordinada a incentivos materiais voltados à melhoria da qualidade de vida coletiva. Dessa maneira, o autor frisa que esse conceito abarca, fundamentalmente, a mudança da estrutura produtiva mediante sua ampliação, integração e sofisticação e por meio de uma progressiva substituição de setores arcaicos por setores avançados capazes de gerar melhorias sociais.

Em conformidade com a abordagem teórica trazida por Furtado (2012), Bresser-Pereira (2016), que foi um dos precursores dos estudos acerca do desenvolvimento econômico na América Latina, formulou o conceito de desenvolvimento econômico, a partir do qual define que

O desenvolvimento econômico é o processo de acumulação de capital com incorporação de progresso técnico que resulta em transformações estruturais da economia e da sociedade e no aumento dos padrões de consumo de um Estado-nação. É um processo histórico que ocorre a partir da revolução capitalista e, particularmente, da revolução industrial; é o aumento continuado da produtividade, que implica uma sofisticação cada vez maior da mão de obra empregada na produção [...]. Por isso, o desenvolvimento significa industrialização ou, mais amplamente, sofisticação produtiva [...] (Bresser-Pereira, 2016, p. 111).

É válido pontuar que, enquanto autores como Furtado e Bresser-Pereira concentram suas formulações em dinâmicas estruturais e nacionais, priorizando a perspectiva da oferta, ou seja, a capacidade do sistema produtivo de induzir crescimento por meio do progresso técnico e transformação industrial, a literatura clássica de desenvolvimento regional, representada por Perroux, Myrdal e Hirschman, enfatiza elementos distintos. Esses autores revelam que a perspectiva regional exige outras ferramentas e categorias analíticas, como a integração territorial, os efeitos de encadeamento, a causação circular cumulativa e a lógica dos polos de crescimento.

Em vista dessas novas contribuições, o desenvolvimento regional, na segunda metade do século XX, passou a ser compreendido como um processo marcado por desigualdades espaciais significativas, no qual diferentes regiões apresentam ritmos de crescimento distintos. Perroux (1967), por exemplo, ressaltou a relevância de promover a integração territorial entre as regiões, de modo que os efeitos dinâmicos gerados nos polos possam se disseminar para outras áreas, evitando que se formem enclaves econômicos isolados. Por sua vez, Hirschman (1958) introduziu a ideia dos efeitos de encadeamento, em que o desenvolvimento de uma atividade econômica provoca efeitos multiplicadores, fundamentais para que o crescimento em um polo ou setor estimule a expansão de outras atividades econômicas próximas. Já Myrdal (1957) explicou que a heterogeneidade do desenvolvimento regional pode ser resultado da causalidade circular cumulativa, cujos efeitos econômicos positivos e negativos se reforçam mutuamente, tendendo a gerar uma polarização espacial com a concentração das atividades econômicas em determinadas regiões e a estagnação de outras.

Desse modo, fica claro que a economia regional não poder ser reduzida à projeção de um modelo nacional em escala local. Como Lima e Simões (2010) demonstram, a dinâmica regional está sujeita às desigualdades estruturais, às disparidades na base exportadora, aos déficits em infraestrutura e às limitações institucionais, que são mais bem compreendidas a partir de modelos que consideram os efeitos de propagação espacial do crescimento e a articulação (ou a ausência dela) entre regiões centrais e periféricas. A acumulação de capital local ou a presença de setores avançados, como proposto por Furtado (2012) e Bresser-Pereira

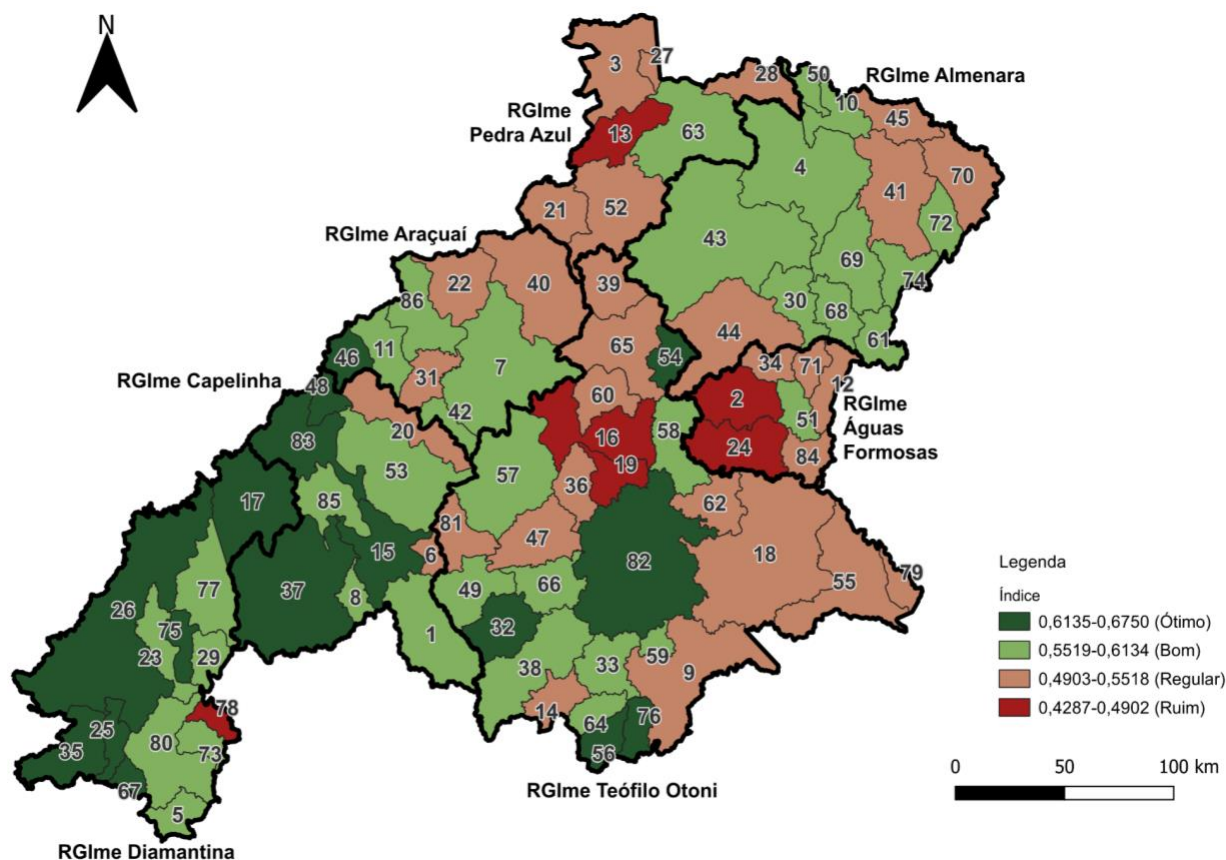
(2016), não garante o desenvolvimento regional, especialmente se os efeitos de encadeamento, os quais consistem nas inter-relações entre setores econômicos que geram impactos multiplicadores no processo de desenvolvimento (Hirschman, 1958), forem fracos ou se prevalecerem os efeitos de polarização (Myrdal, 1957).

Diante desse panorama, para delinear o perfil atual de desenvolvimento da RGInt de Teófilo Otoni, é fundamental avaliar a capacidade dos municípios não apenas em termos de arrecadação de recursos financeiros, mas também na forma como esses recursos são empregados na implementação de políticas públicas que visem à melhoria da educação, da saúde e de outras áreas essenciais para o bem-estar da população. Ademais, essa análise ressalta a importância de identificar ferramentas e recursos disponíveis para a gestão pública municipal. Isso é crucial para operacionalizar estratégias eficazes, permitindo enfrentar as adversidades locais e impulsionar o desenvolvimento econômico e social da região.

Com o propósito de apresentar as condições socioeconômicas da RGInt, utilizaremos o indicador IMRS³ para avaliar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Esse instrumento é calculado com base em 32 indicadores que abrangem cinco grandes dimensões: educação, saúde, vulnerabilidade, segurança pública e meio ambiente (FJP, 2020). Em posse dessas informações, pode-se observar, no Mapa 3, que, em comparação a Minas Gerais, apenas 14 dos 86 municípios apresentam valor superior à média mineira, que foi de 0,6208, os quais são representados pela cor verde. Isso sugere que aproximadamente 83,72% dos municípios da RGInt de Teófilo Otoni apresentam desenvolvimento socioeconômico aquém dos registrados pela média geral do estado, o que indica que essas localidades enfrentam desafios em diferentes áreas. Dessa forma, a concentração de municípios carentes e a alta taxa de vulnerabilidade social na região ressaltam a urgência de reconhecer as capacidades governamentais desses municípios, a fim de identificar entraves da Administração Pública e possíveis melhorias na implementação de políticas públicas direcionadas às necessidades locais.

³ O índice IMRS é calculado em quatro etapas: 1. faz-se a média trienal dos indicadores selecionados em cada dimensão; 2. normaliza-se o valor entre 0 e 1, segundo a fórmula índice do indicador = (valor do indicador - pior valor) / (maior valor - menor valor); 3. se obtém o índice de cada dimensão segundo a fórmula índice da dimensão = [(índice do indicador 1 x peso do indicador 1) + (índice do indicador 2 x peso do indicador 2) + ... (índice do indicador n x peso do indicador n)] e; 4. realiza-se a média ponderada dos índices de cada dimensão, segundo a fórmula IMRS = [índice da dimensão 1 x peso da dimensão 1) + (índice da dimensão 2 x peso da dimensão 2) + ... + (índice da dimensão n x peso da dimensão n).

Mapa 3: Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) – Região Geográfica Intermediária (RGInt) – Teófilo Otoni – 2020



Fonte: Dados básicos: FJP (2020).
Elaboração própria.

2 Análises das condições institucionais

O levantamento dos aspectos administrativos é útil para entender como as capacidades estatais se desenvolvem e se manifestam na prática, uma vez que podem facilitar ou dificultar a implementação de políticas públicas. Esse processo envolve a coleta, a análise e a avaliação contínua de informações relacionadas às atividades administrativas, o que permite identificar pontos fortes e áreas de melhoria na atuação do serviço público municipal. Para tal, essa seção avaliará as *proxies*: adoção de instrumentos de planejamento, uso de tecnologia pelo serviço público e capacidade do município em criar canal de diálogo com a sociedade.

2.1 Instrumentos de planejamento territorial

Este tópico utilizará o Plano Diretor como uma *proxy* para avaliar a capacidade dos municípios da RGInt de planejar sua gestão urbana. Isso porque, de acordo com o Estatuto da Cidade (Instituto Polis, 2005), esse instrumento auxilia no fortalecimento da economia local, uma vez que organiza as atividades econômicas existentes nas municipalidades a partir do planejamento urbano. Tal fato ocorre, segundo o Ministério das Cidades (Brasil, 2005), por meio das

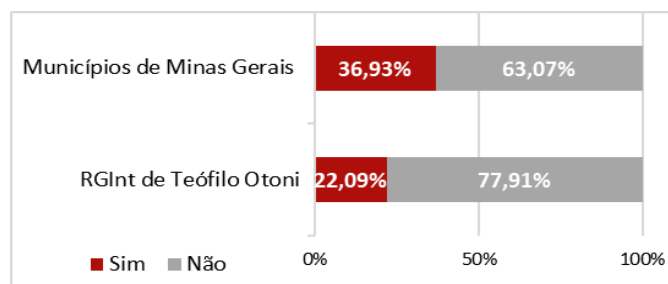
diretrizes preconizadas no Plano Diretor, cujas normas orientam a atuação do setor público na regulação do uso do solo, na expansão urbana planejada e na promoção de iniciativas econômicas locais. A capacidade estatal desse planejamento refere-se à competência do município em promover o ordenamento territorial, o que envolve a gestão e o controle do uso, da ocupação e do parcelamento do solo urbano. Essa capacidade é fundamental para garantir que o desenvolvimento urbano ocorra de maneira planejada e sustentável, atendendo às necessidades da população e respeitando as diretrizes estabelecidas pela legislação.

Nessa direção, o Estatuto da Cidade (Instituto Polis, 2005) aponta que o Plano Diretor não é uma obrigação legal para todos os municípios, sendo exigido apenas para aqueles que atendem aos critérios estabelecidos pela lei⁴. Entretanto, Silva Júnior (2010, p. 15) defende que, “[...] embora um município não se enquadre em nenhum desses preceitos, é importante que tenha seu plano diretor para poder planejar seu futuro e melhorar as condições de vida de sua população”. Essa ideia é corroborada pela Sede-MG (Minas Gerais, 2022, p. 22), que ressalta “[...] a contribuição dessa ferramenta para a elaboração de políticas urbanas consistentes que estimulem as economias locais”. Frente a isso, nota-se a importância de verificar se o serviço público da RGInt de Teófilo Otoni dispõe desse instrumento para orientar suas ações.

Desse modo, conforme ilustrado no Gráfico 1, dos 853 municípios de Minas Gerais, 36,93% possuem Plano Diretor, enquanto, no contexto da RGInt, somente 22,09% das localidades contam com esse instrumento, o que representa uma diminuição de cerca de 40,18%, comparativamente. Esse cenário sugere que a gestão pública de menos de um a cada quatro municípios da RGInt conta com essa ferramenta para estabelecer parâmetros de urbanização que viabilizem as atividades produtivas de modo orientado. Tal fato é corroborado pela Sede-MG (Minas Gerais, 2022), segundo a qual municípios que têm práticas urbanas estruturadas, por meio de um Plano Diretor Municipal consistente, possuem ferramentas mais sólidas e favoráveis ao desenvolvimento econômico e social.

⁴ A lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, estabelece, em seu Art. 41, os critérios de obrigatoriedade para os municípios apresentarem o plano diretor, sendo eles: I) com mais de vinte mil habitantes; II) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV) integrantes de áreas de especial interesse turístico; V) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; VI) incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos [...] (Brasil, 2001).

Gráfico 1: Existência de Plano Diretor – Minas Gerais – Teófilo Otoni – 2017-2021



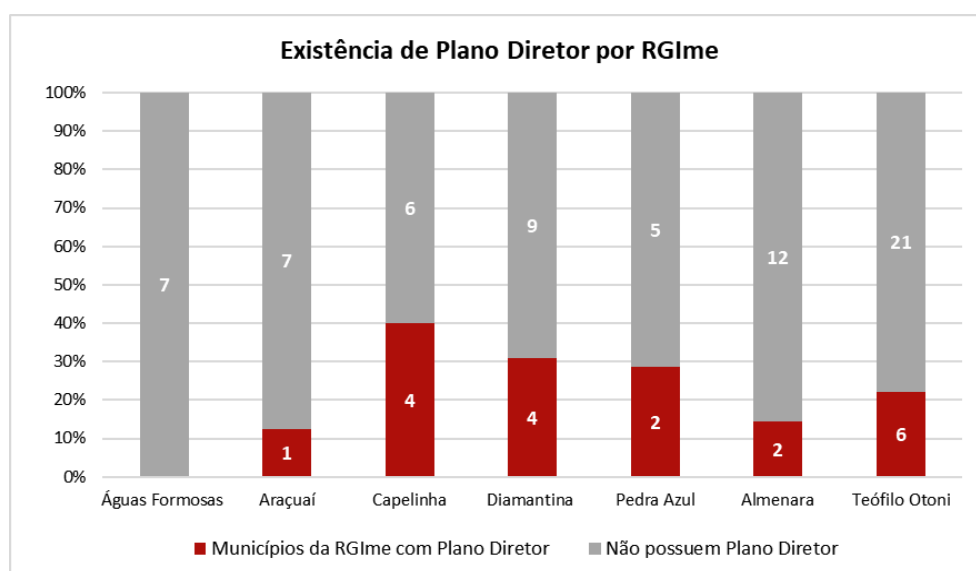
Fonte: Dados básicos: IBGE (2018).

Elaboração própria.

Nota: Dados reproduzidos em: 2017, 2019, 2020 e 2021.

Já em uma perspectiva comparativa entre as RGImes, observa-se que a carência de localidades com Plano Diretor é comum em todas as RGImes da RGInt (Gráfico 2). Essa situação pode ser vista nas RGImes de **Capelinha** e **Teófilo Otoni**, as quais, apesar dos números baixos, são as regiões com maior proporção de municípios, pois 40% e 35%, respectivamente, contam com esse instrumento. Esse padrão se repete nas demais RGImes, com índices ainda inferiores, como observado na RGIme de **Diamantina**, onde apenas 31% das localidades contam com Plano Diretor, seguida por **Pedra Azul** (29%), **Almenara** (14%) e **Araçuaí** (13%). Esses números sugerem que a Administração Pública, nas respectivas RGImes, tende a enfrentar dificuldades na organização da expansão urbana, bem como na criação de um ambiente propício para que os potenciais econômicos se consolidem na RGInt como um todo.

Gráfico 2: Existência de Plano Diretor – Regiões Geográficas Imediatas (RGImes) – 2017-2021



Fonte: Dados básicos: IBGE (2018).

Elaboração própria.

Nota: Dados reproduzidos em: 2017, 2019, 2020 e 2021.

Frente ao exposto, em contextos como o da RGIme de **Águas Formosas**, onde nenhum município dispõe de Plano Diretor, a gestão pública pode encontrar entraves para elaborar e implementar ações articuladas e eficientes de ordenamento territorial, o que pode comprometer a definição da vocação econômica local e o seu desenvolvimento sustentável. Nessa direção, dada a especialização produtiva da RGIme, que se destaca no setor da pecuária, especialmente na criação de bovinos e outros animais vivos, a ausência de um Plano Diretor Rural Municipal (PDRM) pode travar a gestão integrada do território, visto que esse instrumento é fundamental para o planejamento sustentável, que abarca tanto as áreas urbanas quanto as rurais, conforme dispõe o Estatuto da Cidade (Instituto Polis, 2005) em seu artigo 40, parágrafo 2º.

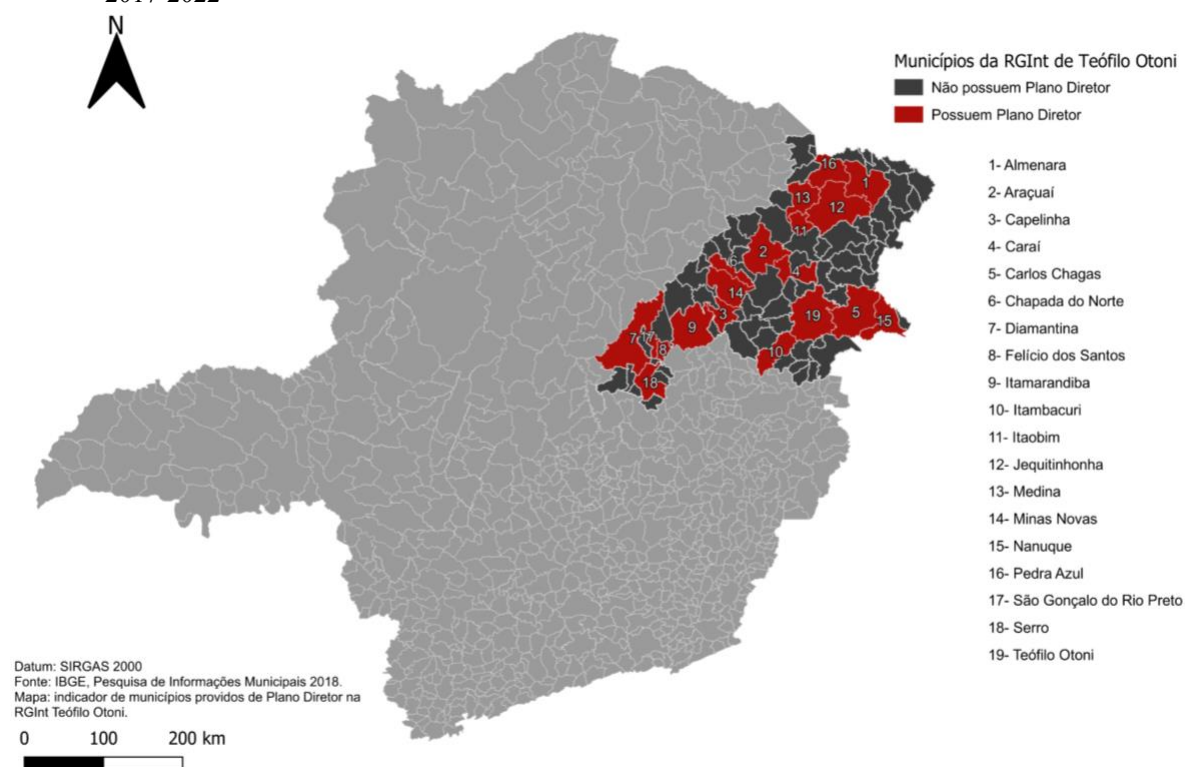
Desse modo, o planejamento torna-se fundamental para enfrentar desafios específicos do desenvolvimento local, como aqueles destacados por Silva Júnior e Passos (2010). Os autores evidenciam que regiões com foco no agronegócio enfrentam, frequentemente, problemas logísticos de escoamento da produção, tendo em vista a dificuldade em organizar, de modo eficiente, as vias e a integração entre infraestrutura rural, assistência técnica e comercialização, o que sugere a redução da competitividade e da sustentabilidade da produção.

Ademais, a não disposição desse instrumento pelos municípios da RGInt, segundo a Sede-MG (Minas Gerais, 2022, p. 21), gera prejuízo nas operações urbanas consorciadas, as quais consistem em “[...] alterações estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental em áreas estratégicas da cidade, que permite uma ação planejada entre moradores, Poder Executivo Municipal e investidores privados”. Tal fato é ainda mais relevante no contexto da RGInt de Teófilo Otoni, uma vez que abriga grande parte das regiões que compreendem o empreendimento do “Vale do Lítio”, que é composto por 14 municípios: Araçuaí, Capelinha, **Coronel Murta**, Itaobim, **Itinga**, **Malacacheta**, Medina, Minas Novas, Pedra Azul, **Virgem da Lapa**, Teófilo Otoni, **Turmalina**, além de Rubelita e Salinas, sendo essas duas últimas cidades localizadas em outras RGInts.

Nessa perspectiva, conforme ilustrado no Mapa 4, verifica-se que os municípios de Coronel Murta, Itinga, Malacacheta, Virgem da Lapa e Turmalina não possuem Plano Diretor, o que contraria a legislação vigente. Essa legislação estabelece que esses municípios têm a obrigação legal de elaborar esse instrumento de planejamento, uma vez que estão situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental regional, como a exploração do mineral lítio.

Com efeito, dada a carência dessa ferramenta de planejamento, a Sede-MG (Minas Gerais, 2022) também indica que esses municípios encontram grandes dificuldades em discutir formas de aplicar os recursos originários da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) na promoção de atividades complementares à mineração, além de entraves relacionados às vias de escoamento da produção e à falta de planejamento ligada à instalação de centros logísticos e à preservação do meio ambiente. Em última instância, o Estatuto das Cidades (Instituto Polis, 2005) atesta que a carência de gestão urbana nos municípios pode dificultar a articulação das políticas públicas que são essenciais para a promoção do desenvolvimento econômico e sustentável da região.

Mapa 4: Municípios que possuem Plano Diretor – Região Geográfica Intermediária (RGInt) de Teófilo Otoni – 2017-2022



Fonte: Dados básicos: IBGE (2018).

Elaboração própria.

Nota: Dados reproduzidos em: 2017, 2019, 2020 e 2021.

2.2 Capacidade participativa: o papel dos conselhos municipais

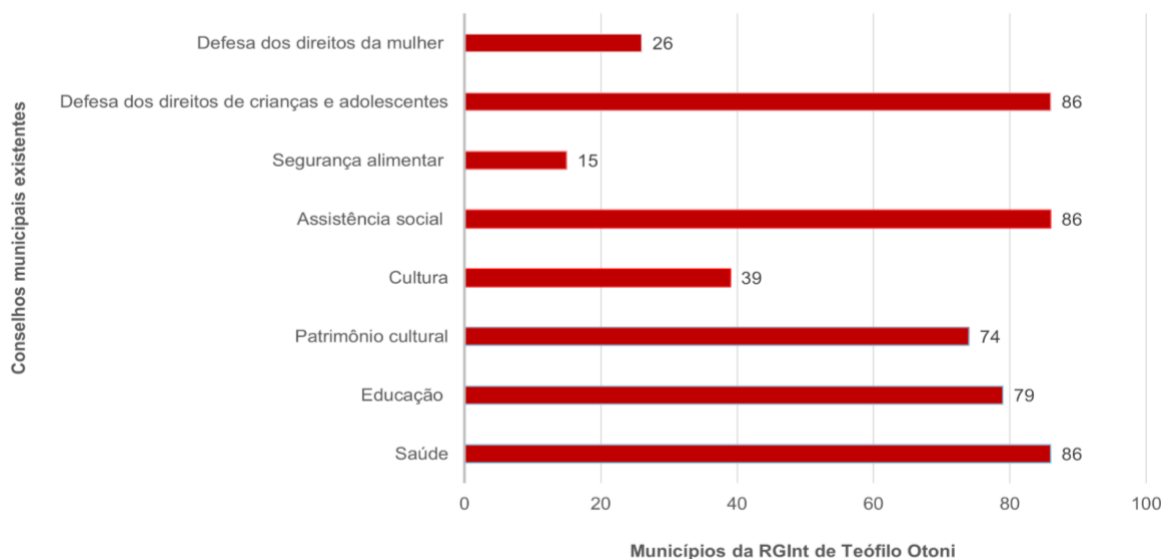
Conselhos municipais se apresentam como uma das formas de participação da sociedade civil. São caracterizados como um espaço no qual se concretiza uma nova relação entre Estado e sociedade na gestão do aparelho público. Fuks, Perissinotto e Souza (2004) destacam que os Conselhos Gestores Municipais de Políticas Públicas representam uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo, pois articulam os três níveis

de poder e abrangem uma ampla gama de temas – saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, entre outros – de modo a exercer uma influência significativa sobre as experiências de formulação e implementação de políticas públicas.

Em linha com a discussão, Gohn (1997) *apud* Santos (2000, p. 137-138) afirma que “[...] o escopo de deliberações dos Conselhos é bastante amplo e suas decisões devem incidir sobre o formato das políticas públicas e sobre as estratégias e diretrizes para implementação das mesmas”. Por isso, devem, além de definir metas e diretrizes políticas em relação à universalização de direitos e às políticas de atendimento estabelecidas nos direitos sociais, deliberar sobre o formato de gestão de maneira a garantir o controle público sobre o governo (Santos, 2000). Nesse sentido, o conselho tem a prerrogativa de aprovar ou não a realização de convênios, impedir a prestação de serviço de determinada instituição que não obedeça aos requisitos previstos em lei, aceitar ou rejeitar as prestações de contas dos gastos orçamentários e definir procedimentos em prol da democratização da informação acerca das ações governamentais (Santos, 2000). Assim, a responsabilidade deliberativa, aliada a situações normativas e controladoras, possibilita aos conselhos municipais um significativo papel na construção do desenvolvimento social e econômico local.

Frente a isso, a avaliação dos conselhos municipais existentes será uma *proxy* para compreender a capacidade participativa em nível local. A presença e a funcionalidade desses conselhos são indicativos da disposição do governo em estabelecer canais efetivos de diálogo com os grupos sociais, o que é essencial para a construção de políticas públicas mais inclusivas e representativas. Desse modo, a partir do Gráfico 3, é possível observar a distribuição desses conselhos pelos 86 municípios da RGInt de Teófilo Otoni.

Gráfico 3: Políticas setoriais dos conselhos municipais – Teófilo Otoni – 2017-2021



Fonte: Dados básicos: IBGE (2018).

Elaboração própria.

Nota: Dados reproduzidos em: 2017, 2019, 2020 e 2021.

A partir dessa análise, é possível perceber uma certa discrepância na existência desses espaços de acordo com suas políticas intersetoriais. Enquanto as instâncias de **defesa dos direitos de criança e adolescentes**, **assistência social** e **saúde** estão presentes em todos os municípios, áreas como **segurança alimentar** e **defesa dos direitos da mulher** estão sub-representadas na RGInt, estando presentes em apenas 15 de 26 municípios, respectivamente. Não distante dessa realidade, encontra-se o conselho municipal de **cultura**, presente em apenas 39 localidades, isto é, cobrindo cerca de 45% dos municípios da região geográfica em questão.

Tal fato indica que os municípios desprovidos desses conselhos municipais, como visto no Gráfico 3, podem enfrentar dificuldades em identificar e expressar suas demandas, em razão da ausência desses canais de diálogo entre a sociedade e o Estado. Como resultado, as políticas intersetoriais ligadas principalmente à segurança alimentar, à defesa dos direitos da mulher e à cultura podem não refletir os reais interesses das populações locais. Também podem minimizar os mecanismos de controle e cooperação na gestão e na implementação dessas políticas públicas, o que dificulta a construção de uma governança mais democrática e responsiva no contexto da RGInt de Teófilo Otoni.

2.3 Capacidades estatais em TICs: uso de tecnologias no serviço público

Este tópico foca na disponibilidade e no uso das tecnologias pelas organizações públicas dos municípios da RGInt de Teófilo Otoni como *proxy* para a presença de capacidades estatais em Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Isso porque, segundo Chun *et al.* (2010),

as TICs têm sido, cada vez mais, utilizadas por governos na prestação de serviços públicos, na interação com cidadãos e na divulgação de informações para a sociedade. No setor público, essas tecnologias são conhecidas como uma forma de governo eletrônico (e-gov) ou governo digital. Essas podem facilitar o aprimoramento e a inovação nas diferentes etapas das políticas públicas, auxiliando desde o seu desenho e a sua implementação até o seu monitoramento e possibilitando a elaboração de serviços centrados nas necessidades da população (ONU, 2020).

Frente a isso, considerando que as iniciativas de e-gov têm como base a presença de recursos tecnológicos e o seu uso para melhorar as políticas públicas, as informações e os serviços prestados à sociedade, a identificação de capacidades estatais em TICs é um dos caminhos para compreender como os municípios que compõem a RGInt de Teófilo Otoni utilizam esses recursos. Tal fato encontra respaldo na literatura, tendo em vista que, quanto maior a presença de ações voltadas às dimensões de acesso e uso, maiores são as capacidades em TICs nas organizações públicas, conforme afirmam Ribeiro, Macaya e Coelho (2021).

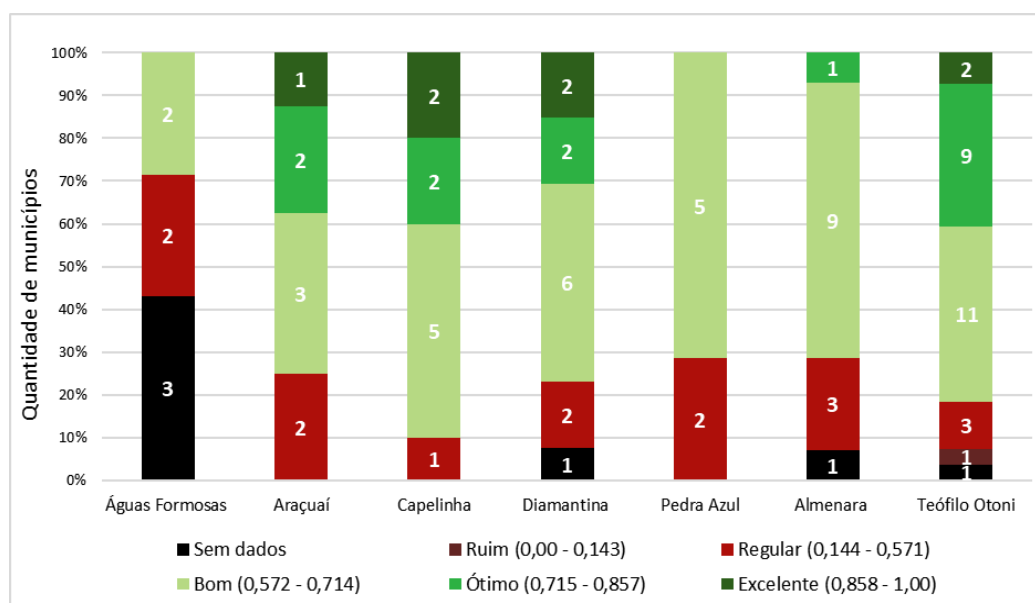
Nessa direção, o Índice de Absorção de Tecnologias Digitais (IATD), na Gestão Municipal,⁵ é uma ferramenta que fornece uma visão resumida sobre a posição de cada município da RGInt de Teófilo Otoni frente à utilização de tecnologias digitais em suas atividades de gestão. Esse indicador avalia diferentes dimensões, sendo elas: a) atualização semanal do site da prefeitura; b) existência de marcação digital e/ou telefônica de consultas médicas em postos de saúde municipais; c) presença de ponto eletrônico para médicos; d) sistemas informatizados para elaboração do planejamento; e) arrecadação eletrônica do Imposto Sobre Serviços (ISS); f) sistema eletrônico para arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e g) utilização de sistemas informatizados para a realização de compras públicas.

Na gestão dos municípios da RGInt, a incorporação de tecnologias digitais pode trazer diferentes benefícios para o serviço público e para a população, tendo em vista a possibilidade de otimizar as suas atividades, tornando-as mais eficientes e ágeis. Como resultado, observa-se uma melhor gestão dos recursos financeiros dos municípios, bem como uma maior eficiência na prestação de serviços, de forma mais eficaz, à população. Ademais, a integração dessas tecnologias pode potencializar a transparência das atividades empregadas pela Administração Pública, o que contribui para o fortalecimento da prestação de contas e da governança nessas localidades.

⁵ Cada um dos quesitos vale um ponto e o somatório total dos pontos obtidos é dividido pelo total de quesitos. Dessa forma, é gerado um índice que varia entre zero e um, sendo atribuído um para aqueles municípios que já incorporaram a tecnologia digital em todos os quesitos considerados.

Sob uma perspectiva comparativa na RGInt, o Gráfico 4 mostra que a **RGIme de Capelinha** se apresenta como destaque positivo, em razão de 9 dos 10 municípios possuírem índices superiores a “Bom”, com ênfase em dois municípios presentes na categoria “Excelente”, **Itamarandiba** e **Minas Novas**, ambos com 1,000, e dois na categoria Ótimo, **Angelândia** e **Capelinha**, com 0,857. Por outro lado, apenas um dos municípios possui índice na faixa “Regular”, **Leme do Prado**, com 0,571.

Gráfico 4: Comparativo do Índice de Absorção de Tecnologias (IATD) na Gestão Municipal – Minas Gerais – 2021



Fonte: Dados básicos: TCE-MG; Índice de Efetividade da Gestão Municipal IEGM (2021).
Elaboração própria

Em contrapartida, a **RGIme de Águas Formosas** figura com baixo desempenho no que diz respeito à absorção de tecnologias digitais pela administração. Ainda segundo o Gráfico 4, somente dois dos seus municípios estão na faixa “Bom”, **Fronteira dos Vales** e **Umburatiba**, com 0,714 cada. Já os restantes ou não possuem resultados passíveis de serem mensurados pelo indicador, como no caso de **Bertópolis**, **Crisólita** e **Maxacalis**, ou estão na categoria “Regular”, como ocorre com **Águas Formosas** e **Santa Helena de Minas**, ambos com 0,571.

Frente a esse cenário, a baixa performance em relação a esse indicador, em locais como a **RGIme de Almenara**, pode sugerir que o setor público desses municípios enfrenta dificuldades em absorver novas tecnologias digitais, o que pode atrasar o estímulo em inovações e a criação de soluções para enfrentar os desafios nessas localidades. Além disso, sua baixa presença ou sua completa ausência prejudica o uso das TICs na prestação do serviço público, o que pode resultar em desigualdades no acesso a iniciativas de e-gov e no aproveitamento pelos

cidadãos das oportunidades advindas da transformação digital no setor público. Com efeito, a escassa modernização empregada, nos processos internos da gestão, pode prejudicar a atração de investimentos, resultando na estagnação de setores econômicos e na redução da geração de empregos, o que compromete o desenvolvimento econômico e social dessas regiões.

3 Situação financeira

A análise financeira é um componente crucial para a avaliação da capacidade estatal dos municípios que compõem a RGInt de Teófilo Otoni. Isso está em linha com as ideias de Geddes (1990) e Skowronek (1984), segundo os quais a capacidade do serviço público está intimamente ligada à habilidade de tributar e à eficácia em utilizar os recursos financeiros para instrumentalizar as políticas públicas. Tal fato encontra respaldo em Kocher (2010), ao afirmar que recursos adequados são essenciais para alcançar os objetivos das políticas públicas.

A partir dessa perspectiva, o tópico visa examinar como os municípios da RGInt utilizam suas fontes de recursos e como o uso impacta o desenvolvimento econômico da região. Isso porque uma gestão fiscal eficiente não apenas reflete a saúde financeira dos municípios, mas também fornece indícios significativos sobre sua capacidade de promover crescimento sustentável e oferecer serviços públicos de qualidade à população (Kocher, 2010).

3.1 Capacidade de equilibrar as finanças municipais: uma gestão fiscal eficiente

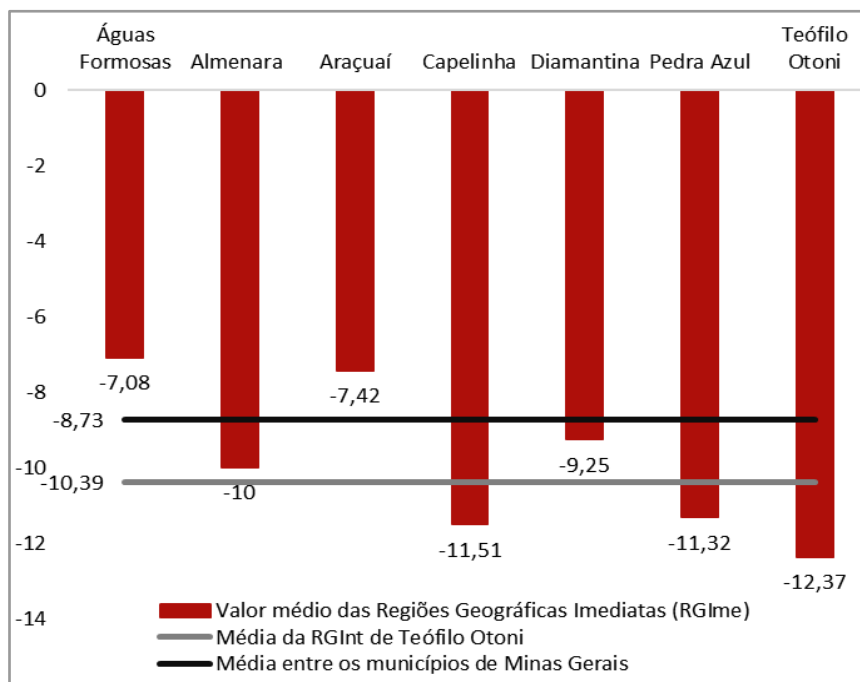
O parâmetro de avaliação diz respeito ao Balanço Orçamentário⁶ (BO), que tem como objetivo mensurar o equilíbrio financeiro municipal, baseado na diferença entre o que se arrecada e o que se gasta. Desse modo, o equilíbrio fiscal (EF) sinaliza a capacidade da Administração Pública em custear suas despesas com as receitas disponíveis, sem a necessidade de recorrer ao endividamento com outros entes federativos (FJP, 2020).

Em uma análise comparativa, é possível observar, no Gráfico 5, que todas as RGImes apresentam índice médio de BO negativo, o que aponta que a Administração Pública tem gastos superiores ao que se arrecada. Além disso, a média dos 86 municípios que compõem a RGInt concentra-se em cerca de 19% abaixo do valor médio alcançado por Minas Gerais, com valores nominais de -10,39 e -8,73, respectivamente. Nessa ótica, a RGIme de **Teófilo Otoni** aparece no pior cenário, com -12,37, o que traduz um valor aproximado de 42% abaixo em relação a

⁶ O Balanço Orçamentário é medido pela razão entre o resultado da diferença entre o valor das receitas (próprias e transferidas, deduzidas as operações de crédito e as deduções para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério/Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEF/FUNDEB) e o valor das despesas do município, e a receita (FJP, 2020).

todos os municípios mineiros. Esse desempenho também se mostra aquém quando comparado com a RGInt, situando-se em torno de 19% abaixo do seu valor registrado.

Gráfico 5: Comparativo entre o índice de Balanço Orçamentário (BO) médio – Minas Gerais – 2022



Fonte: Dados básicos: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG, 2022).
Elaboração própria.

É importante destacar que todos os municípios da RGInt possuem um cenário em que os gastos superam as receitas, com exceção de **Alvorada de Minas**, que registra um superávit, com índice de 7,77. Já **Capelinha**, **Diamantina** e **Crisólita**, apesar de estarem em déficit, demonstram valores próximos à estabilidade, com -0,08, -0,25 e -0,82, respectivamente. Os outros 82 municípios, que correspondem a cerca de 95% do total da RGInt, estão em déficit orçamentário (FJP, 2020). Esses dados indicam que, no contexto geral da RGInt, a Administração Pública enfrenta desafios na busca pelo equilíbrio entre arrecadação e despesas governamentais. Em consequência disso, essa situação se traduz na dificuldade da gestão em financiar suas despesas com base nas receitas, o que sinaliza um desequilíbrio nas finanças municipais potencialmente capaz de gerar efeitos negativos para o desenvolvimento econômico e sustentável da região.

3.2 Capacidade de arrecadação de tributos e empenho em investimentos

O Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE)⁷, por sua vez, é um parâmetro que visa avaliar em que medida o desenvolvimento econômico de um município influencia sua

⁷ O IDTE corresponde à razão entre o somatório da Receita Própria Municipal (impostos, taxas e contribuições de melhoria) e do valor de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) repassado pelos critérios que requerem a proatividade dos municípios (valor adicionado Fiscal, educação, saúde, meio ambiente, patrimônio

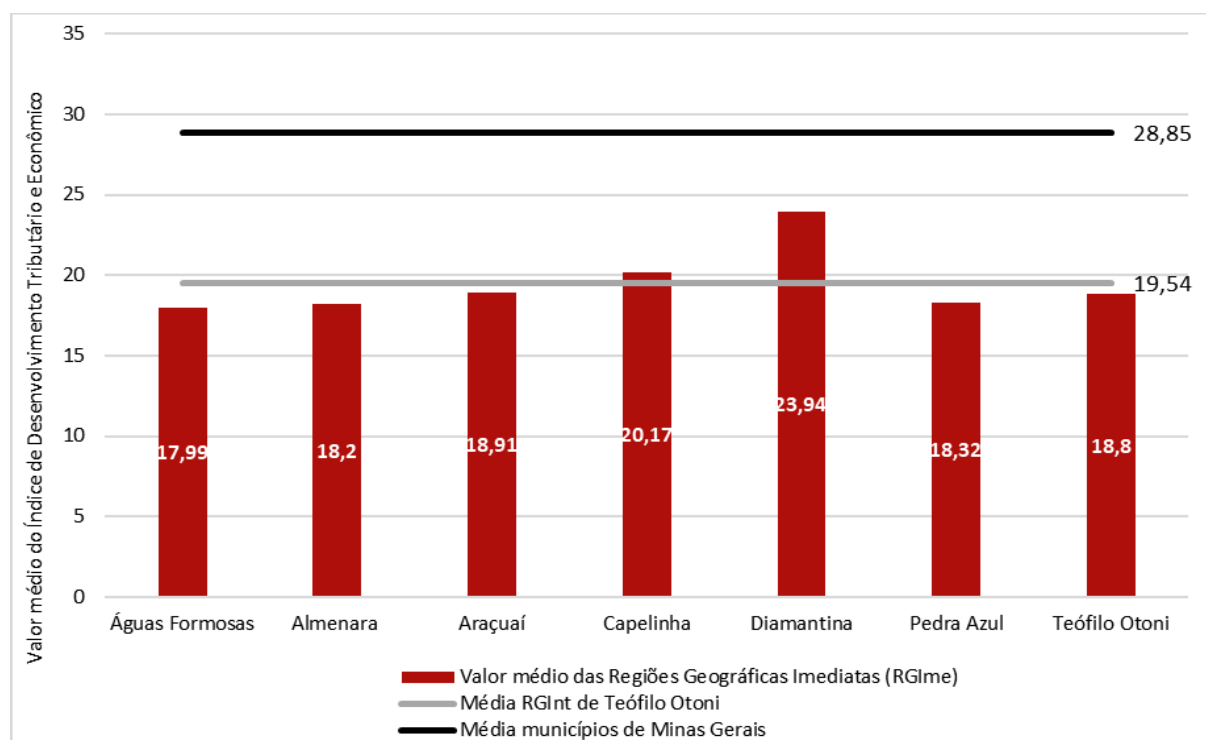
autonomia na geração de receitas. Esse indicador permite conhecer a capacidade da gestão pública em arrecadar recursos provenientes de tributos, além de outras fontes de capital, e como essas receitas são utilizadas para financiar os serviços prestados à sociedade, com base nas atividades econômicas locais (FJP, 2020). Segundo Oliveira e Biondini (2013), o estudo do IDTE se faz importante do ponto de vista das políticas públicas, já que possibilita identificar, com maior precisão, as áreas que necessitam de ações proativas por parte da administração, com o intuito de criar condições favoráveis ao desenvolvimento dessas regiões.

Nesse contexto, em uma análise comparativa entre o índice médio das RGImes e a média geral de Minas Gerais, observa-se que todas as RGImes apresentaram valores inferiores ao alcançado pelo estado, que registrou um IDTE médio de 28,85 (FJP, 2020). Esse panorama revela que a média geral da RGInt é aproximadamente 32% menor, em termos nominais, do que a média de Minas Gerais. Isso indica que cerca de 95% dos municípios que compõem a RGInt possuem um IDTE abaixo da média dos 853 municípios mineiros. Apenas 4 das 86 localidades da RGInt registraram IDTE superior a 28,85, sendo elas: **Alvorada de Minas**, com 69,23; **Carbonita**, com 34,02; **Carlos Chagas** com 32,17 e **Itamarandiba** com 30,2.

Além disso, a partir da perspectiva trazida pelo Gráfico 6, nota-se que a RGIme de **Diamantina** se destaca com uma média de 23,94. Esse valor é superior à média geral de todos os municípios da RGInt de Teófilo Otoni, que atingiu um valor de 19,54. Tal situação pode ser explicada pelo município de **Alvorada de Minas**, que apresentou um IDTE de 69,23, quantitativo 254% superior ao valor médio da RGInt e 140% superior ao valor médio de Minas Gerais. Outro destaque nessa RGIme é o município de **Carbonita**, com IDTE de 34,02, que, embora corresponda a um valor perto de 51%, inferior ao do município de Alvorada de Minas, ainda assim se mostra superior às médias da RGInt e à média do estado. Por outro lado, o município **Serra Azul de Minas** aparece com o pior desempenho da RGIme em análise, com IDTE de 13,44, o que demonstra grande discrepância com relação ao município mais bem posicionado da RGIme, com diferença de aproximadamente 81%.

cultural, produção de alimentos, receita própria e municípios mineradores) e o somatório das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dos critérios reativos do ICMS (população, população dos 50 municípios mais populosos, cota mínima e área geográfica), da receita própria municipal e do valor de ICMS proativo, multiplicados por 100.

Gráfico 6: Comparativo do Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE) – Minas Gerais – 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG, 2022).

A RGIme de **Águas Formosas**, por sua vez, apresentou a menor média da RGInt, perfazendo um índice de 17,99, o que enuncia um valor abaixo da média geral da RGInt em aproximadamente 7,9%, conforme ilustrado no Gráfico 6. Como destaque positivo da RGIme, observa-se o município de **Crisólita**, com IDTE de 22,75, que ultrapassa a média geral da RGInt em torno de 16%. Já o pior cenário da RGIme vai para o município de **Bertópolis**, com IDTE de 14,97 e com redução próxima de 34% em relação ao município , que apresenta melhor desempenho na RGIme analisada. Frente a essa análise, percebe-se que, ao contrário da RGIme de Diamantina, os valores alcançados pelos municípios da RGIme de **Águas Formosas** possuem pouca variação do IDTE entre eles, com valor nominal de 7,78, o que sugere um cenário mais homogêneo e precário entre as localidades.

A partir dos resultados discutidos anteriormente e da perspectiva de Oliveira e Biondini (2013), destaca-se a importância da análise do IDTE no contexto de Minas Gerais, em razão desse indicador sugerir uma visão abrangente dos níveis de desenvolvimento alcançados pela região, auxiliando, desse modo, a identificação das disparidades econômicas das localidades. Assim, a interpretação desse parâmetro pela Administração Pública na RGInt se mostra importante, pois sinaliza a existência de municípios com base produtiva pouco diversificada. Essas informações, por sua vez, apontam a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas ao

estímulo e ao desenvolvimento de atividades capazes de impulsionar investimentos e geração de receitas, fortalecendo a economia e o desenvolvimento social dos municípios que compõem a RGInt.

4 Conclusão

A partir da análise desenvolvida, pode-se concluir que a capacidade técnico-administrativa e as condições financeiras das gestões públicas da RGInt influenciam na implementação de políticas que promovem o desenvolvimento socioeconômico. Contudo, é necessário pontuar que o próprio estágio de desenvolvimento econômico da região também atua como um fator que pode limitar ou potencializar essa capacidade estatal. Isso se alinha às ideias de North (1977), segundo o qual o desenvolvimento econômico e a capacidade institucional estão inter-relacionados. Nesse cenário, regiões com baixo desenvolvimento enfrentam maiores dificuldades para consolidar instituições eficazes, dada a ausência de economias externas, as limitações orçamentárias e a predominância de uma base econômica frágil que prejudica investimentos em capacidade técnica e administrativa.

Isso posto, conclui-se que a ausência de instrumentos adequados de planejamento estratégico territorial e a falta de tecnologias apropriadas para a gestão pública fragilizam a capacidade dos municípios de formular diretrizes claras para o desenvolvimento urbano, a infraestrutura e a conservação ambiental, o que pode impactar negativamente no crescimento ordenado das cidades e na diversificação econômica. Essa situação é ainda mais crítica quando ocorre em uma região que está passando por transformações econômicas rápidas devido à exploração mineral, como no caso do Vale do Lítio, visto que a falta de capacidade estatal pode limitar a geração de encadeamentos produtivos e socioeconômicos ligados a essa atividade. Desse modo, mesmo diante das oportunidades trazidas pela exploração mineral do lítio, a ausência de capacidades técnico-administrativas, planejamento estratégico e infraestrutura institucional podem ser obstáculos para que esses municípios consigam promover desenvolvimento local sustentável e aproveitar os benefícios para além da extração primária.

Outro resultado relevante diz respeito à falta de conselhos municipais, os quais são essenciais para formalizar espaços de diálogo e participação da sociedade na elaboração e na implementação de políticas. A ausência desses mecanismos dificulta que a população tenha canais adequados para expressar suas demandas, resultando em políticas que, muitas vezes, não refletem as necessidades locais. Essa desconexão pode levar ao uso inadequado dos recursos advindos da exploração mineral, conforme demonstra a CFEM), o que gera entraves para que

esses recursos sejam direcionados para iniciativas que realmente beneficiem a população, como investimentos em saúde, educação e infraestrutura local. Além disso, a falta de conselhos pode acentuar a vulnerabilidade da população às consequências da exploração do lítio, como impactos ambientais e sociais, sem que haja uma plataforma para discutir e mitigar esses problemas. A ausência de representação, nos processos de tomada de decisão, significa que as vozes mais afetadas pela mineração, especialmente de comunidades tradicionais ou vulneráveis, podem ser ignoradas.

No que diz respeito à ausência ou à insuficiência da infraestrutura institucional e tecnológica, é possível observar que ela limita a arrecadação tributária municipal ao comprometer a identificação e o cadastro dos contribuintes, o que acaba prejudicando a captação de receitas próprias. Municípios que dispõem de cadastro imobiliário informatizado e georreferenciado, por exemplo, demonstram maior eficiência na arrecadação do IPTU e, por consequência, maior sustentabilidade financeira. Esse cenário amplia as desigualdades entre municípios da RGInt, pois aqueles com melhores recursos tecnológicos e institucionais conseguem organizar melhor seus sistemas fiscais, enquanto municípios com infraestrutura precária permanecem em desvantagem, reforçando disparidades regionais.

Tal fato suprime a capacidade de equilibrar as finanças municipais, visto que essa tem sido um desafio constante para as administrações públicas da RGInt de Teófilo Otoni. Isso se apresenta como um dos principais entraves apontados pelo estudo: os municípios gastam mais do que arrecadam. Tal situação fica evidente a partir da análise dos déficits orçamentários, os quais indicam que a administração pública precisa fazer cortes em investimentos ou recorrer a fontes de financiamento externo, o que pode gerar endividamento. O BO negativo, comum entre os municípios da RGInt, é um indicador claro desse problema. Para superá-lo, é essencial implementar estratégias que visem a melhoria da arrecadação tributária, a eficiência na execução orçamentária e a promoção de um planejamento financeiro mais robusto e integrado às necessidades locais.

Portanto, o estudo aponta que a falta de instrumentos formais de planejamento, tecnologias administrativas modernas, espaços institucionais de participação social (como conselhos municipais) e eficiência na arrecadação tributária limitam o desenvolvimento sustentável dos municípios da RGInt de Teófilo Otoni. Desse modo, a pesquisa reforça que, diante da

autonomia dos municípios, atribuída após a Constituição de 1988, as políticas públicas devem considerar as especificidades locais para serem mais integradas, efetivas e legítimas, impulsionando a economia regional e respeitando as demandas das comunidades.

Referências

- ARRETCHE, Martha. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 40, v. 14, p. 111-141, 1999.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Modelos de Estado desenvolvimentista**. Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP), São Paulo, n.42, p.1-23. 2016.
- CHUN, S. A. *et al.* **Government 2.0: making connections between citizens, data and government**. Information Polity, v. 15, n. 1, 2, p. 1-9, Apr. 2010.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios**. Brasília, Autor. 2013.
- ESTATUTO DA CIDADE: **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 3ª Edição. Brasília: Instituto Polis, Laboratório de Desenvolvimento Local, 2005.
- EVANS, P. **Embedded autonomy: States and industrial transformation**. Princeton, USA: Princeton University Press. 1995.
- FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff; SOUZA, Nelson Rosário. (org.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2004.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)**. Belo Horizonte: Centro de Estudos Econômicos e Sociais/Fundação João Pinheiro, 2010.
- FURTADO, Celso. **“O golpe de 1964 e o Nordeste”**. Cadernos do Desenvolvimento, 7 (11): 212-215. Originalmente publicado em 2004.
- GEDDES, B. **Building “state” autonomy in Brazil, 1930-1964**. Comparative Politics, 22(2), 217-235. doi:10.2307/422315. 1990.
- GOMIDE, A.; PIRES. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. (Org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, p. 15-30. v. 1. 2014.
- HIRSCHMAN, A. O. **The Strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University Press, 1958.
- KOCHER, M. **State capacity as a conceptual variable**. Yale Journal of International Affairs, 5(2), 137-145. 2010.
- LIMA, A. C.; SIMÕES, R. F. **Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil**. Revista de Desenvolvimento Econômico, n. 21, 2010.
- MENDONÇA, Maria L. C. A; HOLANDA, Marcus M. **A administração pública municipal como fomentadora do desenvolvimento social e econômico**. *Sequência* (Florianópolis), n. 74, p. 207-232, dez. 2016.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2ª Edição. Brasília: Ministério das Cidades; CONFEA, 2005.
- MYRDAL, G. **Economic Theory and under-developed regions**. London: Duckworth, 1957.
- NORTH, Douglass C. **Teoria da localização e crescimento econômico regional**. In: Schwartzman, J. Economia regional: textos escolhidos. Cedeplar, Belo Horizonte, 1977.

OLIVEIRA, C. A. JACINTO, P. A.; MARQUES. (2009). **O papel da política fiscal local no crescimento econômico de cidades: uma evidência empírica para o Brasil**. Revista Economia, Brasília. V. 10, n. 1, p. 49-68.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIONDINI, Isabella Virgínia Freire. **IDTE: um índice de finanças para a análise do desenvolvimento – o caso dos municípios de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Seminário de Economia Mineira, 2012. Disponível em: [IDTE: um índice de finanças para a análise do desenvolvimento – o caso dos municípios de Minas Gerais](#) Acesso em: 10 de jul. 2024.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **E-Government Survey 2020: digital government in the decade of action for sustainable development**. New York: ONU, 2020.

PERROUX, F.A **Economia do século XX**. Porto:Herder,1967.

PIRES, R.; GOMIDE, A. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, p. 121-143, 2016.

RIBEIRO, M. M.; MACAYA, J. F. M.; COELHO, I. B. **Capacidades estatais em tecnologias de informação e comunicação dos municípios brasileiros**. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Cegov/UFRGS. p. 248-286. 2021.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. **Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas**. Dissertação. (Mestrado). Programa de Mestrado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

SÁTYRO, Natália; CUNHA, Eleonora; CAMPOS, Jarvis. (2016). **Análise Espacial da Burocracia da Assistência Social nos Municípios Brasileiros: Notas para uma Reflexão sobre a Capacidade de Implementação dessa Política**. Opinião Pública, v. 22, n. 2, p. 286-317.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO: **Cartilha de orientações. O plano diretor municipal como instrumento de desenvolvimento econômico**. Minas Gerais: Secretaria de Desenvolvimento, 2022. Disponível em: [Cartilha Plano Diretor](#). Acesso em: 09 de julho de 2024.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da., PASSOS, Luciana Andrade dos. **O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal**. Brasília: CNM, SEBRAE, 2006. 36 p. 2010.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back.. In: P. EVANS; D. RUESCHEMEYER; T. SKOCPOL (Eds.). Bringing the state back in (p. 3-43). New York: Cambridge University Press, 1985.

SOUSA, P. F. B de, Lima, A. O. Nascimento, C. P. S. do. Peter, M. G. A. Machado, V. V. M., & Gomes, A de O. **Desenvolvimento municipal e cumprimento da lei de responsabilidade fiscal: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel**. Revista evidenciação contábil & finanças, .1, (1), p. 58-70. 2013.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. **Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas**. In: MELLO, J. *et al.* (Org.). Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020.

Burocracia de médio escalão e o ciclo de políticas públicas: uma pesquisa de escopo na produção acadêmica

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15701873>

Gislaine Thompson dos Santos¹

Luciana Pazini Papi²

Resumo

Este estudo tem como objetivo analisar como a produção acadêmica tem abordado a relação entre a burocracia de médio escalão e o ciclo de políticas públicas. Trata-se de uma pesquisa de escopo da produção disponível no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) utilizando os termos burocrata de nível médio, *bureaucracy*, *bureaucrats*, *public administration*, *middle level* e *mid level*. Foram incluídos artigos com acesso aberto, revisados por pares, publicados entre 1985 e 2023, com foco na burocracia de médio escalão na administração pública. O *corpus* final foi composto por 20 artigos, analisados com apoio do *software* NVivo, a partir de categorias como capacidades burocráticas, fases do ciclo de políticas públicas e aspectos relacionais. Os resultados indicam que, embora a maioria dos estudos não tenha como foco exclusivo a burocracia de médio escalão, esse ator aparece com frequência nos processos de implementação, formulação e, em menor grau, no monitoramento e na avaliação. Também observou-se uma ênfase nos aspectos político-relacionais e na capacidade discricionária desses burocratas. A literatura ainda apresenta lacunas conceituais e divergências sobre o papel desses atores na formulação de políticas. Sendo assim, o estudo destaca a importância de aprofundar a análise sobre burocratas de médio escalão para fortalecer a compreensão das capacidades estatais e qualificar a gestão pública.

Palavras-chave: Burocracia. Burocracia de médio escalão. Políticas públicas. Administração pública.

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: gislainethompson@gmail.com. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4491885488972959>. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0490-0658>.

² Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: luppapi@yahoo.com.br. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4538136106328932>. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9112-3967>.

Mid-level bureaucracy and the public policy cycle: a scoping review in academic production

Abstract

This study aims to analyze how academic literature has addressed the relationship between middle-level bureaucracy and the public policy cycle. It is a scoping review of the literature available on the Capes journal portal, using the search terms "burocrata de nível médio," "bureaucracy," "bureaucrats," "public administration," "middle level," and "mid level." The inclusion criteria comprised open-access, peer-reviewed articles published between 1985 and 2023, focusing on middle-level bureaucracy in public administration. The final corpus consisted of 20 articles, analyzed using NVivo software and categorized by bureaucratic capacities, stages of the public policy cycle, and relational aspects. The results indicate that, although most studies do not focus exclusively on middle-level bureaucracy, this actor frequently appears in the processes of implementation, formulation, and, to a lesser extent, monitoring and evaluation. The analysis revealed an emphasis on political-relational aspects and the discretionary capacity of these bureaucrats. The literature still presents conceptual gaps and divergences regarding the role of these actors in policy formulation. The study underscores the importance of further analyzing middle-level bureaucrats to strengthen the understanding of state capacities and improve public management.

Keywords: Bureaucracy. Middle-level bureaucracy. Public policy. Public administration.

Burocracia de nivel medio y el ciclo de políticas públicas: una scoping review en la producción académica

Resumen

Este estudio tiene como objetivo analizar cómo la producción académica ha abordado la relación entre la burocracia de nivel medio y el ciclo de las políticas públicas. Se trata de una revisión de alcance (scoping review) de la literatura disponible en el portal de revistas de Capes, utilizando los términos de búsqueda "burocrata de nível médio", "bureaucracy", "bureaucrats", "public administration", "middle level" y "mid level". Se incluyeron artículos de acceso abierto, revisados por pares, publicados entre 1985 y 2023, con enfoque en la burocracia de nivel medio en la administración pública. El corpus final estuvo compuesto por 20 artículos, analizados con

el apoyo del software NVivo, a partir de categorías como capacidades burocráticas, etapas del ciclo de políticas públicas y aspectos relacionales. Los resultados indican que, aunque la mayoría de los estudios no se centra exclusivamente en la burocracia de nivel medio, este actor aparece con frecuencia en los procesos de implementación, formulación y, en menor medida, en el monitoreo y la evaluación. Se observó un énfasis en los aspectos político-relacionales y en la capacidad discrecional de estos burócratas. La literatura aún presenta vacíos conceptuales y divergencias sobre el papel de estos actores en la formulación de políticas. El estudio destaca la importancia de profundizar el análisis sobre los burócratas de nivel medio para fortalecer la comprensión de las capacidades estatales y mejorar la gestión pública.

Palabras clave: Burocracia. Burocracia de nivel medio. Políticas públicas. Administración pública.

1 Introdução

Desde Max Weber, a burocracia tem sido fundamental para a racionalização do Estado, concebida garantir a eficácia da ação pública através de sua imparcialidade e precisão (Weber, 2004). Contudo, a visão de uma burocracia meramente neutra foi amplamente questionada ao longo do século XX, reconhecendo-se seu papel intrínseco em uma administração que é, simultaneamente, técnica e política (Abrucio; Loureiro, 2018). No Brasil, especialmente após a Constituição Federal de 1988, o crescente escopo das políticas públicas (PP) transformou a administração estatal e intensificou o debate sobre a atuação dos burocratas, que se tornaram atores-chave na concretização dos direitos de cidadania.

Com o desenvolvimento dos estudos em políticas públicas no país, o tema da burocracia ganhou destaque, especialmente em temáticas contemporâneas, como a relação com democracia, governança, *accountability*, políticas públicas e inovação (Bersch; Praça; Taylor, 2017; Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018b; Evans, 1989; Sátyro, 2014; Skocpol; Finegold, 1982). Isso ocorre porque uma ampla gama de necessidades, como saúde, previdência social, transporte e meio ambiente, foram agregadas sob a responsabilidade estatal, o que exigiu que o Estado expandisse suas habilidades técnicas e políticas (Abrucio; Loureiro, 2018; Aberbach *et al.*, 1981).

Dessa forma, os estudos que investigam a atuação dos burocratas sobre as políticas públicas, considerando em suas análises o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*, também tem se expandido. De forma geral, o modelo é composto pelas etapas: *agenda setting*, tomada de decisão, formulação de políticas, implementação, avaliação e *feedback* (Frey, 2000; Secchi, 2013). Assim, no presente estudo, optou-se pela utilização do ciclo de políticas públicas ao considerar sua utilidade como uma ferramenta que possibilita delimitar o objeto de análise (Lima; D'Ascenzi, 2013).

A literatura de políticas públicas tem buscado compreender como a burocracia influencia nos processos de agenda e tomada de decisão (Freire; Viana; Palotti, 2015; Pires; Lotta; Oliveira, 2018). No estudo de Freire, Viana e Palotti (2015), ao analisar a influência da burocracia de médio escalão (BME) do governo federal brasileiro sobre o processo decisório, afirmam que independente do foco de análise, essa parcela da burocracia tem surgido na literatura como um ator importante no *policymaking*. Os autores destacam que os burocratas de médio escalão (BME possuem poder político que se expressa na possibilidade de influenciar no processo de formulação e implementação de políticas.

Nesse sentido, após a aprovação da política pública, essa passa para a fase de implementação, onde os instrumentos definidos para atingir os objetivos são colocados em ação. Lipsky (2019) ao estudar um recorte da burocracia, que definiu como burocracia de nível de rua (*street level bureaucracy*), identificou que esses burocratas, ao lidarem com as incertezas e os imprevistos durante sua atuação, utilizam-se de um alto grau de discricionariedade, atuando como *policymaking* ao modificar a política durante a implementação.

Nesse cenário, em que as políticas públicas são decompostas em diferentes etapas, encontra-se a burocracia de médio escalão, entendida como um elo entre o alto escalão e a burocracia de nível de rua. Embora sua atuação seja central nos processos de implementação, por muito tempo esses atores foram pouco considerados nos modelos analíticos tradicionais, o que contribuiu para uma lacuna significativa no entendimento de como a burocracia de médio escalão, de fato, opera e influencia as políticas públicas no Brasil.

A literatura avançou em estudos e conceituação de burocracia de alto escalão e burocracia de nível de rua, contudo apenas recentemente a literatura nacional tem se direcionado à ampliação de estudos que enfocam a burocracia de médio escalão, ainda que encontre entraves na dimensão conceitual do termo, denominado como limbo conceitual (Cavalcante; Lotta, 2015; Howlett, 2011; Lotta; Pires; Oliveira, 2014; Oliveira; Abrucio, 2018; Pires, 2011; Papi; Seidi; Santos, 2022; Pires, 2018).

Em uma revisão da literatura, Lotta, Pires e Oliveira (2014) identificaram que a conceituação mais frequente de BME é a que estabelece que são aqueles que ocupam as camadas intermediárias da organização. No entanto, apontam que apesar de geralmente ser operacionalizado com foco nas categorias intermediárias dos cargos de gerência, isso não reflete a complexidade dos níveis intermediários da administração pública.

Já Oliveira, Lotta e Nunes (2019), ao analisarem o processo de implementação do Bolsa Família nos três níveis de governo sob a ótica dos BME, afirmam que “a importância dessa burocracia intermediária está justamente em ser o elo entre o alto escalão e os implementadores das políticas – sendo ela quem conecta a ideia de tomada de decisão (formulação) com a execução” (Oliveira; Lotta; Nunes, 2019, p. 461).

Por sua vez, Papi, Seidi e Santos (2022) realizaram uma pesquisa de escopo sobre burocracia de médio escalão e capacidade estatal na literatura nacional que resultou na análise de 12 artigos publicados até o ano de 2021. Nos resultados, identificaram que os artigos estudados buscaram

conceituar, em geral, os BME como aqueles que ocupam cargos intermediários na administração pública, novamente apontando a ambiguidade conceitual.

Perante a complexidade do conceito, os autores apontam fatores de facilitação para a identificação dessa categoria, como o fato de que ainda que possam estar em contato com o público, sua atuação não é exclusivamente de atendimento, mas também de coordenação daqueles que atuam na atividade fim. Outra característica é que o BME é o único agente que lida com as categorias extremas da burocracia: tanto o alto escalão quanto o nível de rua.

Portanto, devido os BME realizarem a conexão entre o alto escalão e os implementadores em nível de rua, eles são considerados imprescindíveis para que as políticas formuladas sejam colocadas em prática, mediante a tradução das decisões dos agentes políticos em ações (Cavalcante; Lotta, 2015; Floyd; Wooldridge, 1992). Assim como os burocratas de nível de rua, são agentes com grande potencial de discricionariedade, atuando na presença de *gap* existente entre as normas e a implementação (Curie; Procter, 2005; Freire; Viana; Palotti, 2015; Hoyler; Campos, 2019; Huising; Silbey, 2011; Oliveira, 2012; Pires, 2018).

A interface entre a burocracia de médio escalão e as diferentes fases do ciclo de políticas públicas também é permeada pelas características políticas e relacionais de atuação desses burocratas. Estudos apontam a grande capacidade relacional desses agentes, que atuam negociando e articulando decisões e relações com demais atores, como políticos, outros níveis de burocracia e a sociedade (Cavalcante; Lotta, 2015; Cooper; Baird, 2015; Huising; Silbey, 2011; Januzzi, 2011; Keiser, 2010; Pires, 2015).

No entanto, estudo de Papi, Seidi e Santos (2022), identificou uma lacuna existente no campo de estudos relacionados aos burocratas de médio escalão em nível municipal, sendo o conceito ainda passível de aprimoramento operacional, bem como o conhecimento da realidade por eles enfrentada na gestão pública.

Em relação ao conceito, os autores apontam a existência de ambiguidade, geralmente descrevendo esta parcela da burocracia por um mecanismo de exclusão: não se enquadram como burocracia de alto escalão nem como burocratas de nível de rua. Há certo consenso na literatura de que os BME são servidores do Estado que ocupam posições intermediárias na administração pública, exercendo atividades técnicas, políticas e operacionais, porém é evidente que há necessidade de aprimoramento operacional voltado às pesquisas empíricas (Papi; Seidi; Santos, 2022).

Dada essa complexa e ainda incipiente conceituação no cenário nacional, especialmente em nível municipal, o presente trabalho tem como problema de pesquisa: Analisar como a literatura define burocracia de médio escalão e identificar a sua associação com as diferentes fases ciclo de políticas públicas³.

Para atender a esse objetivo, realizou-se uma pesquisa de escopo (*scoping review*), método recomendado quando se pretende mapear conceitos em uma área de pesquisa e as principais fontes e evidências disponíveis sobre um tema, com a finalidade de avaliar a extensão e natureza das pesquisas e/ou identificar lacunas na literatura existente (Arksey; O'Malley, 2005). Para tanto, foi realizado um mapeamento conceitual sobre burocracia de médio escalão nas produções acadêmicas incluídas no Portal de Periódicos CAPES, buscando identificar os conceitos de burocracia de médio escalão mobilizados pelos autores, tanto na escolha do referencial teórico quanto na definição empírica de suas pesquisas. Também buscou-se identificar quais as relações estabelecidas pela literatura entre a atuação dos burocratas e as diferentes fases do ciclo de políticas públicas.

Para alcançar os objetivos delineados na introdução e responder à questão de pesquisa, a presente investigação adotou uma abordagem metodológica detalhada, que será apresentada no próximo capítulo. Na sequência, são apresentados os resultados, que foram analisados com foco na identificação de consensos e dissensos na literatura sobre o tema pesquisado.

Metodologia Trata-se de um estudo qualitativo, de caráter exploratório e descritivo, que utilizou dados da produção científica sobre a temática, publicados nas últimas décadas (1985-2023). O método de busca e organização dos dados foi o de *scoping review*, utilizado para mapear e avaliar o conteúdo de produções relevantes no campo de interesse da pesquisa. A pesquisa de escopo, como proposto por Arksey e O'Malley (2005), neste caso, busca mapear conceitos relacionados a burocracia de médio escalão, mobilizados pela literatura, e a relação com o ciclo de políticas públicas.

Considerando que conceitos se modificam ao longo do tempo, optou-se por uma pesquisa tendo como ponto de partida o estudo de Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985). A pesquisa foi realizada no mês de julho de 2023, mediante uma busca sistemática de artigos no Portal de Periódicos da Capes, utilizando como critério de pesquisa, inicialmente, o filtro *Assunto* com o descritor *middle-level bureaucracy*, quando foi observado que os resultados eram insuficientes

e que os mecanismos de busca (campo e descritor) necessitavam de ser ampliados em busca de uma pesquisa que realmente contemplasse o maior número de achados relacionados com o que se pretendia estudar: artigos que abordassem a burocracia de médio escalão, mesmo que de forma transversal.

Desse modo, todas as buscas na base de dados passaram a ser realizadas com o campo *Qualquer campo*, utilizando os descritores *middle-level bureaucracy*, *middle-level bureaucrats*, *public administration*, *bureaucracy* e *mid level*. As palavras-chave *Public Administration* e *Bureaucracy* foram utilizadas em associação com outras empregando o operador booleano *and*. Visando contemplar publicações em outras línguas que pudessem não estar sendo consideradas pelos descritores em inglês, também foram pesquisadas foi realizada busca com as palavras-chave *burocrata de nível médio*, *burocracia de nível médio* e *bureaucratie intermédiaire*.

Como critério de inclusão foram utilizados: artigos completos publicados após 1985, disponíveis com acesso aberto e gratuito, revisados por pares e que tratem em seu conteúdo sobre burocracia de médio escalão na administração pública. Foram excluídos os repetidos e aqueles que não se adequaram aos critérios de inclusão durante a seleção dos filtros no Portal de Periódicos e após a leitura dos resumos. Em uma segunda fase, após a leitura integral dos artigos, também foram excluídos aqueles em que não foi possível identificar respostas à pergunta de pesquisa. Inicialmente, a pesquisa resultou em 39 artigos e, após a leitura e análise, restaram 20 artigos que constituem o *corpus* deste estudo.

Um aspecto a ser ressaltado é que ainda que este estudo tenha como objetivo buscar a produção acadêmica internacional sobre o tema em análise, a busca com descritores em inglês resultou em dez estudos publicados por autores brasileiros, com produção publicada na íntegra ou com resumos em inglês, em periódicos brasileiros ou estrangeiros. Considerando a contribuição desses achados e a pertinência das publicações com a questão de pesquisa, optou-se também pela inclusão desses artigos no *corpus* deste estudo.

Os artigos selecionados foram incluídos no *software* NVivo, no qual passaram por um processo de classificação de acordo com o descritor de pesquisa utilizado. Após a primeira leitura, os documentos foram codificados em dois macros códigos relacionados à pergunta de pesquisa: conceito de burocracia e relação com políticas públicas. Os achados relacionados aos conceitos de burocracia de médio escalão foram então separados em duas categorias: conceito pela escolha empírica e conceito pelo referencial teórico utilizado. Essas categorias foram escolhidas

pela identificação ao longo da análise de que ainda que os autores não explicitassem no texto, diretamente ou pelo referencial teórico, qual o conceito que estavam utilizando para burocracia de médio escalão, estes indicavam por outros meios, como pela escolha da amostra/população em estudo ou pela descrição de atividades e funções exercidas.

A partir dessa codificação, a análise dos dados passou para uma outra etapa, em que os achados relacionados ao conceito utilizado pelos autores ou por seu referencial teórico foram novamente codificados, a partir de temas observados em seu conteúdo. Nesse sentido, foram criados novos subcódigos para os conceitos: nível organizacional, nível de burocracia e ciclo das políticas públicas.

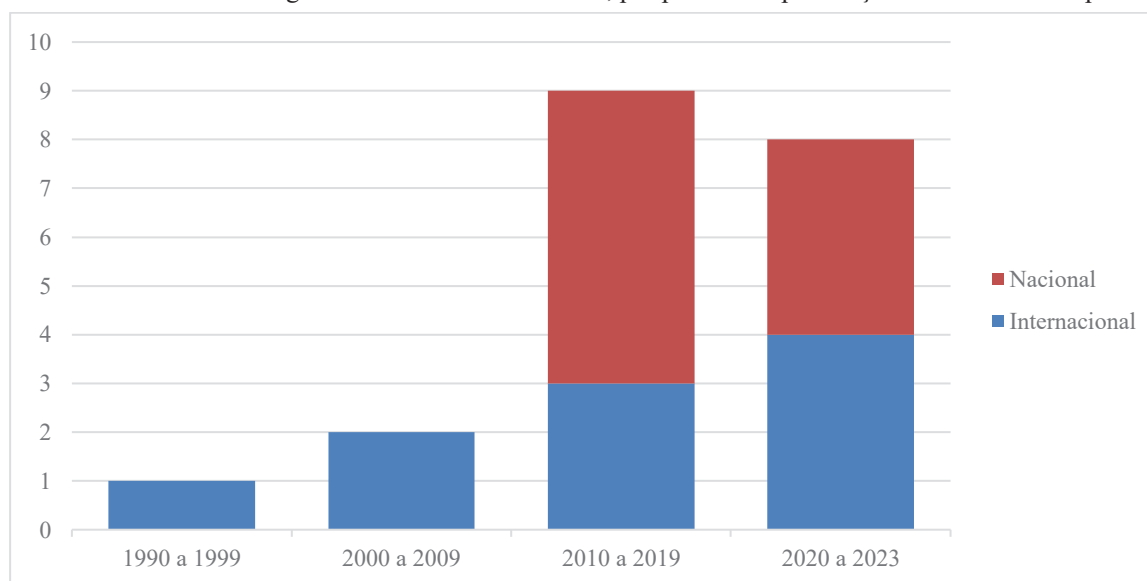
Outro critério de análise e codificação dos artigos foi identificar a relação deles com as políticas públicas nos casos apresentados. Assim, com base na análise dos trechos codificados e do encadeamento com o referencial teórico de burocracia e de políticas públicas dessa pesquisa, o material foi codificado em três eixos distintos: capacidade burocrática, dividida entre “técnico-administrativo” e “político-relacional”; atuação sobre os níveis do ciclo das políticas públicas, identificados como “tomada de decisão/agenda”, “formulação”, “implementação” e “monitoramento e avaliação”; e, por fim, um eixo denominado de outras relações, dividido em “discrecionabilidade” e “capacidades mobilizadas”. Todas as informações obtidas com o material codificado foram analisadas pelo *software* NVivo.

As informações sistematizadas não foram testadas por outros pesquisadores, dada a peculiaridade dessa pesquisa em específico, por ser um trabalho de conclusão de curso, exclusivamente executado por um único pesquisador, sob o acompanhamento de um professor orientador. Além disso, os dados analisados foram organizados de forma a constituir este relatório, que foi submetido a verificação de acordo com as recomendações do Prisma-Scr para relatórios de revisões sistemáticas e de meta-análises para revisões de escopo e apresentados a seguir (Lillie; Zarin; O’Brien; Colquhoun; Levac 2018; Tricco et al., 2018). Resultados Com base no *corpus* da pesquisa, composto por 20 artigos, verificou-se que 90% deles não tinham como objeto de estudo a burocracia de médio escalão em si, mas ao analisarem temas diversos, optaram por esta parcela da burocracia como parte ou de forma integral na amostra. Observou-se também uma predominância de periódicos na área das ciências sociais e ciências sociais aplicadas, destacando-se as publicações em periódicos ligados à administração pública.

Considerando a importante contribuição dos estudos brasileiros que foram obtidos na coleta de dados, identificada logo na etapa de leitura dos resumos, optou-se por incluí-los no escopo desta pesquisa. Nesse sentido, a coleta de artigos resultou em 14 publicações em inglês (70%) e seis publicações em português (30%). Observa-se a prevalência desses estudos brasileiros ao identificar qual o país de análise dos artigos encontrados, onde metade dos artigos tinham como foco geográfico o Brasil.

A análise do período de publicação dos artigos em estudo permite observar que a maioria dos artigos (85%) foi publicado nos últimos 13 anos, sendo nove deles publicados entre os anos de 2010 e 2019 e, de 2020 até o momento, somente mais oito artigos foram publicados. Outro aspecto relevante demonstrado no Gráfico 1, é a contribuição dos estudos brasileiros na última década, responsáveis pelo aumento abrupto de estudos, que vinham em um crescimento lento e incremental da literatura internacional.

Gráfico 1: Número de artigos nacionais e internacionais, por período de publicação em faixas de tempo



Fonte: Elaboração própria.

Por sua vez, a análise dos artigos selecionados demonstrou que 16 deles (80%) trataram de alguma forma sobre o conceito de burocracia de médio escalão, seja no referencial teórico ou na escolha dos indivíduos em estudo. Em relação à interface com políticas públicas, 19 artigos (95%) contemplaram uma análise sobre a atuação dos BME e alguma fase do ciclo das políticas públicas. Ao considerar aqueles estudos que contemplaram as duas questões de pesquisa, conceito e interface com políticas públicas, o total foi um pouco menor, resultando em 11 artigos (55%).

Outro aspecto interessante a ser considerado é o nível federativo de burocracia que os diferentes estudos analisaram, relacionava-se aos BME em nível federal, estadual/distrital ou municipal/local. Do total de estudos, oito (40%) tratavam sobre burocracia em nível municipal ou local, seis em nível federal (30%), três (15%) sobre diferentes níveis federativos de burocracia, dois (10%) sobre burocracia de entes estatais ou distritais e um (5%) em que não foi possível identificar.

Diante do panorama geral dos resultados, torna-se essencial detalhar os elementos que compõem o entendimento da burocracia de médio escalão. O próximo segmento aprofundará a discussão sobre os conceitos que a literatura emprega para definir esse ator no contexto da administração pública.

2 Conceitos de Burocracia de Médio Escalão

A literatura analisada trabalhou com diferentes abordagens para identificar ou discutir a questão da conceituação de burocracia de médio escalão. Em sua maioria, foi possível identificar a conceituação a partir da identificação do conceito pelo referencial teórico apresentado. Em outros, a burocracia de médio escalão não foi conceituada explicitamente a partir de um referencial teórico, por não estar presente no texto, mas a partir da escolha dos autores para o que apontaram como burocracia de médio escalão. Em geral, essa identificação se deu pela seleção da amostra/população de estudo ou pelas funções/atividades exercidas, o que foi codificado como “conceito empírico”.

A análise dos artigos na busca pela opção conceitual utilizada resultou em dois grandes grupos: o conceito pelo referencial teórico utilizado e o conceito pela escolha empírica do estudo (Quadro 1). Desse modo, os conceitos identificados foram então classificados de forma indutiva em três eixos de análise:

1. Nível de burocracia - conceitos que situam o médio escalão entre o alto e o nível de rua;
2. Nível organizacional – conceitos, que identificam o BME pela posição na estrutura hierárquica e por ocupar cargos gerenciais e de coordenação;
3. Ciclo da política pública - conceitos que afirmam que esses agentes operacionalizam a implementação ou traduzem as estratégias;

Quadro 1: Artigos por conceito empírico, referencial teórico e eixo de análise

Artigos	Escolha empírica	Referencial teórico
Hoyler; Campos (2019)		
Foley <i>et al</i> (2022)		
Bravo; Alavarse (2022)		
Costa; Nascimento; Souza (2023)		
Novato; Najberg; Lotta (2020)		
Carte (2014)		
Cavalcante; Lotta; Yamada (2018a)		
Lopez; Silva (2019)		
Stevenson (1990)		
Mota (2018)		
Camargo; Carvalho (2019)		
Robinson; Anderson; Walker (2023)		
Santos; Schommer (2023)		
Zheng; Ai; Liu (2017)		
Cavalcante, Lotta e Yamada (2018b)		
Agnihotri (2022)		

Nível organizacional
 Nível de burocracia
 Ciclo da política pública

Fonte: Elaboração própria.

A análise do Quadro 1 permite identificar que o conceito amplamente utilizado nos estudos foi aquele relacionado ao eixo da estrutura organizacional: nível intermediário na estrutura hierárquica e burocratas que ocupam funções de gestão/chefia, como diretores, coordenadores, gerentes e assessores.

Destaca-se que o conceito relacionado com o nível de burocracia foi praticamente consensual, definindo que o burocrata é o elo entre o alto escalão e o nível de rua. Nesse sentido, os artigos que apresentaram conceitos relacionados com a função ou a relação ao eixo do ciclo das políticas públicas foram consistentes com um entendimento de que essa parcela da burocracia atua na gestão da implementação das políticas, traduzindo ou operacionalizando as decisões estratégicas para os níveis inferiores. Esses achados serão discutidos de forma mais aprofundada mais adiante, quando será debatida a interface entre a burocracia de médio escalão e o ciclo de políticas públicas.

É possível identificar que, ainda que trabalhem com o mesmo referencial teórico, alguns estudos apresentam entendimento conflitantes quanto a identificação empírica. Enquanto o estudo de Novato, Najberg e Lotta (2020) incluiu pró-reitores como BME, estando eles apenas um nível

abaixo do dirigente máximo da organização, o reitor, Foley *et al.* (2022) entendem que os BME são gerentes que devem possuir, no mínimo, dois níveis acima de si, similar ao que afirma Stevenson (1990), que, ao dividir as organizações em três níveis, exclui do médio escalão e adiciona ao alto todos os diretores e chefes de departamento e quaisquer agentes que atuem diretamente com eles. Nesse caso, identifica-se os chefes de divisão como burocratas de nível médio.

Outro ponto de divergência conceitual, ainda que na operacionalização empírica, é o estudo de Santos e Schommer (2023), que utilizando o referencial teórico de BME como aqueles que estão em posições intermediárias da estrutura hierárquica (Pires, 2012), afirmam que em seu estudo que “A burocracia de alto escalão é a secretaria municipal de saúde e sua equipe, que são os mais próximos da classe política da administração pública local” (Santos; Schommer, 2023). Assim, definem como médio escalão os diretores, coordenadores e supervisores das unidades implementadoras, no caso, unidades de saúde.

Por fim, um aspecto importante relacionado ao conceito de BME é que, mesmo que vários estudos apontem a inserção dessa parcela da burocracia também em outras etapas do ciclo das políticas públicas, como influência na definição da agenda, formulação de políticas públicas e implementação operacional, o que não foi apontado como parte integrante dos conceitos identificados no presente estudo. Relação com o ciclo de políticas públicas Na análise do conceito de BME sob a ótica do ciclo de políticas públicas, este eixo foi identificado no referencial teórico de seis artigos dessa pesquisa, em situações que incluíam no conceito de BME as responsabilidades e as funções exercidas nas diferentes fases do ciclo. Dessa forma, Mota (2018) utiliza-se do conceito de Lotta e Pavez (2009) de que a burocracia de alto escalão é responsável pela formulação e pelas normas gerais, o médio escalão é responsável pela determinação da operacionalização e dos processos de implementação, e o nível de rua pela implementação.

O mesmo entendimento é seguido por outros autores nos demais estudos, com pequenas variações: operacionalização das estratégias, tradução das decisões, coordenação da implementação (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018b *apud* Santos; Schommer, 2023; Lotta; Pavez, 2009 *apud* Bravo; Alavarase, 2022; Lotta; Pavez, 2009 *apud* Mota, 2018; Pires, 2011 *apud* Camargo; Carvalho, 2019; Pires *et al.*, 2018 *apud* Novato; Najberg; Lotta, 2020; Wooldridge *et al.*, 2008 *apud* Agnihotri, 2022).

É válido destacar que, ainda que haja um consenso na utilização de um referencial teórico que identifica os BME como agentes que atuam na gestão da implementação de políticas públicas, diversos estudos indicaram a atuação desses em outras etapas do ciclo das políticas públicas: definição da agenda, tomada de decisão, formulação e implementação operacional. Hoyler e Campos (2019, p. 2), por exemplo, afirmam que “a relação dos burocratas com os documentos é atividade rotineira e de mútua constituição, por meio da qual políticas públicas são formuladas e implementadas”. Ao caracterizar a amostra em estudo, Cavalcante, Lotta e Yamada (2018b) afirmam que: Uma distribuição mais equilibrada é vista entre BME diretamente **responsáveis pela formulação de políticas** (54%) e aqueles que trabalham em áreas de gestão, tais como orçamento, logística e de gestão de pessoas (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018b, p. 20, grifo nosso). A análise dessa situação pode seguir dois caminhos: 1) os estudos, principalmente os brasileiros, foram predominantemente realizados com a burocracia em nível federal, onde os processos e as políticas possuem características mais bem mapeadas e institucionalizadas, além de distantes da implementação; e/ou 2), as situações em que os BME estariam envolvidos com as demais etapas do ciclo são pouco frequentes e não configurariam uma caracterização conceitual.

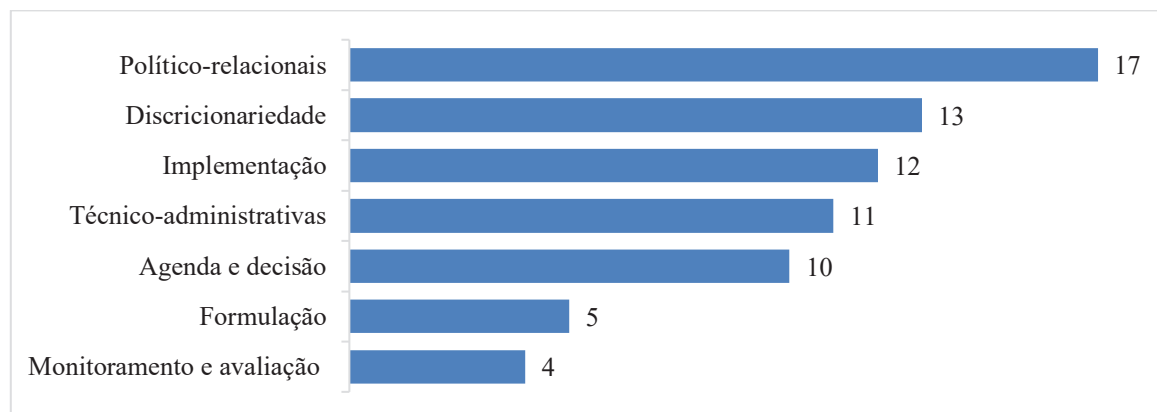
Para a análise específica da relação com o ciclo de políticas públicas, o material foi codificado em três eixos distintos:

1. Capacidade burocrática, dividida entre “técnico-administrativo” e “político-relacional”;
2. Atuação sobre os níveis do ciclo da política pública, identificados como “Tomada de decisão/Agenda”, “Formulação”, “Implementação” e “Monitoramento e Avaliação”;
3. Atuação com discricionariedade

Do *corpus* desse trabalho, 19 artigos (95%) apresentaram algum tipo de relação entre a burocracia de médio escalão e as políticas públicas. Desses, em 17 artigos (85%) foram identificadas informações sobre aspectos político-relacionais, em 11 artigos (55%) sobre aspectos técnico-administrativos, em dez artigos (50%) sobre agenda e tomada de decisão, em cinco artigos (25%) sobre o processo de formulação de políticas, em 12 artigos (60%) sobre o processo de implementação de políticas, em quatro artigos (20%) sobre monitoramento e

avaliação (M&A), e em 13 estudos (65%) foi possível identificar fatores ligados à discricionariedade dos BME (Gráfico 2).

Gráfico 2: Número de artigos por subcategorias dos eixos de análise da relação com políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

A análise do material obtido permite identificar uma preocupação dos autores com os aspectos político-relacionais da burocracia, principalmente na relação com agentes externos, seguido dos aspectos relacionais em nível vertical entre os diferentes níveis de burocracia. Em geral, questões diretamente relacionadas com a capacidade estatal de atender as demandas contemporâneas de um Estado mais aberto à participação, passível de *accountability* e com diferentes processos de fazer cotidiano.

O destaque para funções político-relacionais exercidas pelos BME nos achados dessa pesquisa está em acordo com o que trata a literatura, que ressalta o papel importante que esses agentes estabelecem enquanto elo entre os níveis de burocracia e os diferentes tipos de relacionamentos necessários para a gestão dos processos, das informações e dos serviços na administração pública (Cavalcante; Lotta, 2015; Keiser, 2010; Pires, 2015).

Santos e Schommer (2023), ao analisarem as relações entre os níveis de burocracia e a sociedade na coprodução em saúde, consideram que esta é uma forma de qualificar os serviços prestados pela burocracia e possibilita o reforço do papel do Estado em prover serviços. Em seu estudo, destacam o quanto a influência dos BME pode facilitar ou prejudicar a implementação da coprodução e o alcance de objetivos. Por sua vez, Cavalcante, Lotta e Yamada (2018b), ao investigarem os determinantes de desempenho dos BME, ressaltam a importância do aspecto relacional e do nível de complexidade das atividades dessa parcela da burocracia, considerando o crescimento de importância desses aspectos em um contexto contemporâneo de governança

e *accountability* burocrática. Nesse sentido, identificam que “[...] parecem claras, como pesquisas anteriores já demonstraram, as habilidades do burocrata de médio escalão para interagir dentro e fora do governo e para desempenhar atividades” (Cavalcante; Lotta, Yamada, (2018b, p. 28).

A proximidade com o alto escalão, o controle estratégico do fluxo de informações e as novas configurações da administração pública são fatores que interagem entre si e que passaram a permitir que os BME tenham atribuições e influência sobre a agenda, a tomada de decisão e os processos organizacionais, espaços em que se presumia exclusividade do alto escalão (Bravo; Alavarse, 2022; Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018a, 2018b; Hoyler; Campos, 2019; Novato; Najberg; Lotta, 2020). Ademais, os achados empíricos de Cavalcante, Lotta e Yamada (2018b) demonstraram que quanto mais elevados os cargos preenchidos por nomeação, mais os BME são relacionais e possuem maior capacidade de influenciar o processo de decisão. Inclusive, os autores afirmam que influenciar decisões é um aspecto central da atuação dos BME.

Em relação à etapa de implementação, essa foi identificada nesse estudo com o maior consenso na literatura analisada, caracterizando-se, inclusive, como uma parte constituinte do conceito de burocracia de médio escalão, como visto anteriormente. De modo geral, os artigos desse estudo identificaram nessa fase aspectos descritos no referencial teórico: competências técnico-administrativas, político-relacionais e discricionariedade. Também observa-se que os estudos dessa pesquisa não apresentaram subsídios significativos quanto à análise das competências técnico-administrativas, dado que, em grande parte, os trechos codificados para esta questão estavam principalmente relacionados com a discricionariedade dos agentes nas diferentes fases. Contudo, é possível apontar algumas contribuições importantes, sobretudo aquelas ligadas a aspectos gerenciais, condizentes com a literatura que aponta que o uso estratégico de burocracia de médio escalão tem influência positiva no desempenho organizacional para o cumprimento de metas, a eficiência operacional e o desempenho financeiro (Floyd; Wooldridge, 1992).

Hoyler e Campos (2019), ao estudarem os efeitos de documentos sobre a atuação dos BME e dos *back-office*, resgatam o que foi apontado por Huising e Silbey (2011), de que os BME gerenciam o *gap* que existe entre as regras e a operacionalização empírica. Os autores apontam que a realização de atividades técnico-administrativas ligadas aos documentos por esta parcela da burocracia reduz esse *gap*, salvaguardando “a execução de políticas com redução do risco funcional e político ao transformar o conjunto de ações e afirmações individuais em uma

narrativa coerente e fundamentada por documentos que, uma vez formalizados, ganham força real” (Hoyler; Campos, 2019, p. 11).

Robinson, Anderson e Walker (2023), ao analisar a influência da raça na atuação dos BME que administram escolas, identificaram que esses gerentes possuem múltiplas responsabilidades, como gestão do transporte e da alimentação, política de prevenção de incêndios, formulação e implementação de políticas de disciplina estudantil, supervisão do corpo docente, alocação de recursos financeiros, humanos e tecnológicos. Eles também são responsabilizados pelo desempenho da política pública educacional, ou seja, pelo desempenho escolar.

Ainda que o referencial teórico para a burocracia implementadora de nível de rua apresente um conceito claro e definido, como estabelecido por Lipsky (2019) e, no Brasil, por Cavalcante, Lotta e Pires (2018), Lotta (2021), Lotta e Pavez (2009) e outros, o que se observa é que esses limites claramente definidos na literatura podem ser bastante permeáveis do ponto de vista empírico quando se tratam dos BME. Assim, nesse estudo, os artigos de Camargo e Carvalho (2019) e de Carte (2014) contribuem com dados empíricos para esta discussão.

Camargo e Carvalho (2019), ao investigar o processo de implementação da política de educação inclusiva em um município, avaliam as percepções dos BME que atuam na Secretaria de Educação e dos burocratas de nível de rua que atuam nas escolas. Entretanto, na estrutura municipal, alguns burocratas apresentam um hibridismo de funções, que se alternam entre médio escalão e nível de rua, como pode ser observado no trecho “Conforme apontado anteriormente, as assessoras técnicas do CMADIJ configuram-se como agentes implementadores híbridos, atuando hora no nível intermediário, hora no nível de rua” (Camargo; Carvalho, 2019, p. 625).

Em um estudo que analisa as experiências de mulheres imigrantes que vivem em uma cidade na fronteira entre o México e a Guatemala, Carte (2014) faz uma etnografia das interações cotidianas entre essas mulheres e os burocratas de nível de rua e médio escalão nas diferentes políticas, em geral políticas sociais, que as imigrantes tentam acessar. É descrito que essas interações normalmente acontecem de forma confusa e em um cotidiano de microagressões, denominadas pela autora de *everyday restriction* ou “restrições cotidianas”, que se não são controladas, influenciam nos resultados das políticas, já que servem de barreira ao acesso por parte das mulheres imigrantes. No artigo, a autora relata que as restrições são realizadas por

atores estatais de nível de rua e médio escalão durante as interações nos pontos de acesso das mulheres às instituições.

Durante a implementação, também estão presentes os aspectos relacionados à capacidade burocrática político-relacional, identificada nas fases de agenda e tomada de decisão, descritos anteriormente na apresentação dos resultados específicos desse eixo. Esses aspectos estão ligados às competências necessárias para a execução das atividades gerenciais, em relações verticais, e àquelas relacionadas à necessidade de articulações intersetoriais e com agentes externos, atuantes no processo de implementação.

Outro aspecto apontado na literatura e presente nos artigos analisados é a interface da atuação do BME nos aspectos gerenciais da implementação da política, como o papel de controle hierárquico visando a implementação da política de acordo com o plano. Contudo, esse papel também pode ser exercido da forma como é apresentado por Aniteye e Mayhew (2013), que ao analisar os obstáculos para a implementação da política de aborto legal em Gana, identificaram que, para além da discricionariedade dos burocratas de nível de rua, motivadas por crenças e valores, a posição discricionária dos BME em apoiar ou não a implementação da política também influencia em sua execução.

Nesses casos, o BME pode atuar como um agente de restrição à discricionariedade dos BME ou como ele próprio, sendo um ponto de resistência à implementação efetiva de uma política pública. A discricionariedade dos burocratas foi o segundo tema mais frequente no *corpus* desta pesquisa, presente em 13 artigos (65%). Essa foi descrita em situações diversas, tanto relacionadas às competências burocráticas técnico-administrativas e político-relacionais quanto nas diferentes fases do ciclo das políticas, como trecho citado anteriormente de Aniteye e Mayhew (2013), em que os BME atuaram para impedir a implementação planejada e legal de uma política pública.

Do ponto de vista da mudança em políticas públicas ou dos estudos de *desmantling*, o BME também pode ser considerado uma peça-chave, tanto pela sua posição estratégica informacional na organização quanto pelo que afirma Guanghaiua (2009), ao analisar as questões sociais e organizacionais do governo na China, debatendo o envolvimento dos BME na mudança organizacional, que estes “desempenham um papel importante na organização, especialmente durante a transição. Por isso, se resistirem à mudança, a consequência pode ser séria” (Guanghaiua, 2009, p. 4, tradução nossa).

A discricionariedade também é apontada como uma estratégia utilizada pelos burocratas para operacionalizar o *gap* existente entre o plano e o mundo concreto da implementação. Diante de uma multiplicidade de cenários não previstos, em um contexto de interações e incertezas, os BME se colocam frente a situações em que precisam tomar decisões e fazer escolhas não previstas no plano da política pública ou nas instituições formais que regem sua atuação.

Por sua vez, o estudo de Wagenaar (2004, p. 643) faz a análise do que chama de “trabalho administrativo em prática”, a partir da observação do cotidiano de trabalho de um BME que atua no escritório de imigração da Holanda. Nesse estudo, o autor afirma que, para além dos aspectos visíveis do trabalho administrativo, como decisões, relatórios e procedimentos padronizados, existem outros aspectos que considera serem realmente o cerne da atuação: conhecimento tácito, julgamentos práticos, conhecimento de fundo, sentimentos pessoais, significados compartilhados, entre outros.

Observa-se que a utilização da discricionariedade para intervir na implementação de uma política pública, transformando-a conforme critérios particulares baseados na experiência ou em crenças, é citada nos estudos, sendo operacionalizada de diferentes formas, como pela utilização de instrumentos não previstos, critérios alternativos de inclusão, entraves ao acesso dos usuários ou a própria não implementação (Agnihotri, 2022; Aniteye; Mayhew, 2013; Carte, 2014; Hoyler; Campos, 2019; Mota, 2018; Randell-Moon; Randell, 2020; Robinson; Anderson; Walker, 2023; Wagenaar, 2004).

Além disso, verificou-se que duas etapas do ciclo de políticas públicas foram parcamente debatidas nos artigos desta pesquisa: formulação e M&A. A formulação, etapa importante do ciclo de políticas públicas e diretamente relacionada aos processos de agenda e tomada de decisão, foi citada em poucos artigos, muitas vezes de forma genérica ou ligada somente à tomada de decisão (Freire; Viana; Palotti, 2015; Pires; Lotta; Oliveira, 2018). Para alguns autores, a formulação foi entendida como uma etapa de responsabilidade da burocracia de médio escalão, como pode ser observado em Oliveira, Lotta e Nunes (2019), onde afirmam que “a importância dessa burocracia intermediária está justamente em ser o elo entre o alto escalão e os implementadores das políticas – sendo ela quem conecta a ideia de tomada de decisão (formulação) com a execução” (Oliveira; Lotta; Nunes, 2019, p. 461). No entanto, alguns estudos consideram que essa é uma etapa de responsabilidade do alto escalão, cabendo aos BME o processo de operacionalização e a coordenação dos processos de implementação (Bravo; Alavarse, 2022; Costa; Nascimento; Souza, 2019; Mota, 2018). Nesse sentido, duas

situações se colocam: ao considerar que a formulação de políticas públicas é uma atividade importante no ciclo das políticas e encontra-se, em geral, sob responsabilidade do BME, seria esta uma área ainda pouco explorada na literatura acadêmica sobre o tema? Por outro lado, ao considerar que a etapa de formulação é atribuída ao alto escalão, responsável pelas decisões estratégicas e pela tomada de decisão, estaria relegado o trabalho técnico dos BME ao cumprimento de diretrizes do nível superior? Em qualquer uma das situações, o que se observa é uma escassez de estudos sobre a interface entre a formulação de políticas públicas e essa parcela específica da burocracia.

Da mesma forma, no levantamento da pesquisa também foi constatada a parca contribuição dos achados para a interface entre a burocracia de médio escalão e a sua atuação na fase de M&A de políticas públicas. O tema foi citado em quatro artigos (20%) da pesquisa sem que houvesse algum tipo de aprofundamento do debate, em geral apontando a atuação dos BME, dado sua característica intermediária e relacional, com a coleta de informações para subsidiar o monitoramento da implementação. Apesar disso, em seu estudo, Mota (2018, p. 699) cita de forma mais direta a atuação do BME analisado ao afirmar que “As atribuições do gerente do Paic são bastante amplas, pois o processo de implementação do Paic é todo coordenado, acompanhado e monitorado por esse agente, desde quando sai da Crede até a sua implementação em sala de aula”. Por fim, de modo similar à discussão feita sobre os BME e a formulação de políticas públicas, questiona-se: quem faz M&A na administração pública, senão os BME? E se são estes que o fazem, fica a suspeita de que a interface com os BME não tem sido foco de análise por parte das pesquisas, já que se sabe que estudos sobre a temática se constituem um campo consolidado de pesquisa (Cardoso Junior; Cunha, 2015; Ceneviva; Farah, 2012; Jannuzzi, 2002; Lassance, 2022, 2023; Rossi; Lipsey; Freeman, 2004; Weiss, 1978).

4 Conclusão

Este estudo buscou compreender como a produção acadêmica internacional tem definido o conceito de burocracia de médio escalão e descrito a associação entre essa e o ciclo das políticas públicas. A análise dos artigos que constituíram esta pesquisa permitiu identificar que, em geral, os conceitos estavam ligados a três eixos distintos: ao nível de burocracia, ao nível organizacional e ao ciclo de políticas públicas.

O conceito mais frequente utilizado pelos autores, principalmente para operacionalização empírica, foi aquele relacionado à posição do burocrata no nível hierárquico organizacional, ou

seja, BME são aqueles que se encontram no nível intermediário da estrutura hierárquica e aqueles que ocupam funções gerenciais, como diretores e coordenadores. Já o conceito que se utiliza do nível de burocracia foi o mais consensual entre os trabalhos estudados, ao definir, por exclusão, que o BME é aquele que se situa entre o alto escalão e o nível de rua. De forma geral, este conceito vem associado ao papel do burocrata no ciclo das políticas públicas, tanto na gestão da implementação das políticas quanto na tradução das estratégias em operações. Contudo, foi possível observar que, ainda que alguns estudos trabalhem com o mesmo referencial teórico, no momento da operacionalização empírica há escolhas heterogêneas e divergentes que caracterizam de alguma forma a ambiguidade ou o alargamento conceitual do tema.

A análise da burocracia de médio escalão em sua interface com as políticas públicas, em especial com o ciclo das políticas públicas, permitiu identificar consensos e dissensos. Uma primeira questão se encontra ainda na análise do conceito de BME em sua interface com o ciclo das políticas públicas. Uma parcela dos estudos indicou que esses atuam como o elo entre o alto escalão e o nível de rua na gestão da implementação das políticas ou na formulação das operações e dos processos de implementação. Todavia, a análise da atuação desses burocratas nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas permitiu identificar sua atuação em várias etapas, como definição da agenda, tomada de decisão e, inclusive, implementação.

Observou-se nos achados desta pesquisa uma relevante preocupação dos estudos com os aspectos político-relacionais da burocracia. Outro resultado foi a frequência de apontamentos que indicavam a discricionariedade dos BME, identificada em duas dimensões: como fator de resistência à implementação ou à mudança da política e como operacionalização do *gap* entre o plano e a implementação.

A formulação de políticas públicas por parte dos BME é outro aspecto que neste trabalho foi identificado como dissenso, ainda que citada por poucos artigos e os autores pesquisados não tenham realizado essa discussão. Enquanto alguns trabalharam com o referencial teórico que considera a formulação como uma responsabilidade do alto escalão, outros se utilizaram do entendimento de que os BME formulam políticas públicas. Nesse sentido, este estudo traz um apontamento: sendo uma fase considerada importante e crucial para o bom desempenho de uma política pública e bastante consolidada enquanto campo de estudo em geral, a análise deste tema sob a ótica da burocracia que a executa se apresenta como uma lacuna e um campo aberto de pesquisa.

O M&A também foi citado em poucos estudos e não houve aprofundamento sobre a atuação desses burocratas nesta fase. Trata-se de um campo consolidado de estudo na área de políticas públicas, porém, aparentemente, não associado sob a ótica da burocracia de médio escalão. Nesse caso, apresenta-se outra lacuna, já que as autoras, por experiência prévia, têm fortes indícios que subsidiam a hipótese de que é justamente esse nível de burocracia o responsável pela execução das atividades relacionadas com essas fases do ciclo.

Cabe apontar que, inicialmente, este trabalho possui duas limitações. A primeira, pela escolha das palavras-chave de pesquisa, sendo possível que artigos importantes sobre o tema da burocracia de médio escalão da literatura internacional não tenham sido incluídos neste estudo devido à escolha metodológica. A outra limitação está relacionada à restrição da pesquisa a apenas um portal de periódicos e a artigos de acesso livre e gratuito.

Por fim, este estudo recomenda a ampliação de estudos empíricos e exploratórios sobre a burocracia de médio escalão, com a finalidade de avançar nas lacunas apontadas neste trabalho, como a interface entre a burocracia de médio escalão e as diferentes fases do ciclo de políticas públicas, sobretudo a formulação e o M&A, além de operacionalizar outras formas de abordar a caracterização dessa parcela importante da burocracia, identificando padrões dentro da heterogeneidade que constitui a burocracia nos diferentes níveis federativos, nas fases do ciclo das políticas públicas e entre as políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABERBACH, Joel D. *et al.* **Bureaucrats and politicians in western democracies**. Cambridge: Harvard University Press, 1981. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/j.ctvjz82fv>. Acesso em: 12 jun. 2025.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 23-57. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8560>. Acesso em: 12 jun. 2025.
- AGNIHOTRI, Anustubh. Transfer preferences of bureaucrats and spatial disparities in local state presence. **World Development**, Amsterdam, n. 159, 2022.
- AGNIHOTRI, Austubh; DASGUPTA, Aditya; KAPUR, D. **O que os burocratas maximizam?: uma investigação empírica do mercado de cargos públicos na Índia**. [S.l.: s.n.],. 2022. (Documento de trabalho).
- AMORIM NETO, OCTÁVIO; MALAMUD, ANDRÉS. What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008. **Latin American Politics and Society**, Cambridge, v. 57, n. 4, p. 1-27, 2015.
- AMORIN NETO, Octavio; MALAMUD, Andrés. What determines foreign policy in Latin America?: systemic versus domestic fators in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008. **Latin American Politics and Society**, Cambridge, v. 57, n. 4, p. 1-27, winter 2015. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/20443/1/ICS_AMalamud_What_ARI_OF.pdf. Acesso em: 20 jun. 2023.
- ANCARANI, Alessandro *et al.* Promoting work engagement in public administration: the role of middle managers' leadership. **Public Management Review**, London, v. 23, n. 8, 2020.
- ANITEYE, Patience; MAYHEW, Susannah H. Shaping legal abortion provision in Ghana: usin policy theory to understand provider-related obstacles to policy implementation. **Health Research Policy and Systems**, New York, v. 11, n. 23, 2013.
- ARKSEY, Hillary; O'MALLEY, Lisa. Scoping studies: towards a methodological framework. **International Journal of Social Research Methodology**, London, v. 8, n. 1, p. 19-32, 2005.
- BACHARACH, Samuel B.; LAWLER, Edward J. **Power and politics in organizations**, San Francisco: Jossey-Bass, 1980.
- BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance**, Hoboken, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/4cfc0d0d-780e-4323-bb04-13927d259209>. Acesso em: 12 jun. 2025.
- BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 35, n. 102, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/c87HNnL8R5YNM95RpBVP7tN/>. Acesso em: 12 jun. 2025.
- BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Tabela de áreas de conhecimento/avaliação**. Brasília, DF, 2022. Disponível em:

<https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/instrumentos/documentos-de-apoio/tabela-de-areas-de-conhecimento-avaliacao>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRAVO, Maria Helena de Aguiar; ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Burocracia de médio escalão e avaliação educacional: relações entre iniciativas do estado do Ceará e do governo federal. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. 3, p. 2158-2176, 2022. Número especial. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16694>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BREWER, Garry; DELEON, P. **The foundations of policy analysis**. Monterey: Dorsey Press, 1983.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (org.). **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

CAMARGO, Flávia Pedrosa de; CARVALHO, Cynthia Paes de. O direito à educação de alunos com deficiência: a gestão da política de educação inclusiva em escolas municipais segundo os agentes implementadores. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Corumbá, v. 25, n. 4, 2019. Número especial. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbee/a/XRCWL7VZfdx9LvWK4CVQKnN>. Acesso em: 12 jun. 2025.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. (Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, livro 1). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3521/1/Planejamento%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.

CARTE, Lindsey. Everyday restriction: central american women and the state in the Mexico-Guatemala border city of Tapachula. **International Migration Review**, Thousand Oaks, v. 48, n. 1, 2014.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela S.; YAMADA, Erika M. Kasai. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 16, n.1, p. 14-34. 2018b.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela S. (org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília, DF: Enap, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela S.; YAMADA, Erika M. Kasai. Exploring mid-level bureaucracy: a tentative typology. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 26, p. 187-222, 2018a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/hxXN8CqDkvLwsL6MLcNrj5Q/>. Acesso em: 12 jun. 2025.

CAVALCANTE, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, Roberto Rocha C; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 227-246.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 993-1016. 2012.

CHUNYAN, Zheng; JIAHUI, Ai; SIDA, Liu. The elastic ceiling: gender and professional career in chinese courts. **Law & Society Review**, Cambridge, v. 51, n. 1, 2017.

CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: Graduate School of Governance, 2013. (Working paper, n. 53).

COOPER, Rae; BAIRD, Marian. Bringing the “right to request” flexible working arrangements to life: from policies to practices. **Employee Relations**, Leeds, v. 37 n. 5, p. 568-581, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/ER-07-2014-0085>. Acesso em: 12 jun. 2025.

COSTA NETO, Rejane Peres; NASCIMENTO, Anelise Monteiro do Nascimento; SOUZA, Marina Pereira de Castro e. Educação infantil e pandemia da covid-19: ações dos burocratas de médio escalão da Baixada Fluminense, **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 28, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/nHhdqZBrbp4NbHJnxgGwyTv/>. Acesso em: 12 jun. 2025.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Sistema de governo e administração pública no Brasil. In: ANDRADE, Regis de Castro; JACCOUD, L. (org.). **Estrutura e organização do poder executivo**. Brasília: Enap/Cedec, 1993.

CURIE, Graeme; PROCTER, Stephen J. The antecedentes of middle managers’ strategic contribution: the case of a professional bureaucracy. **Journal of Management Studies**, Hoboken, v. 42, n. 7, p.1325-1356, 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14676486/2005/42/7>. Acesso em: 12 jun. 2025.

EGER, Talita Jabs; PAPI, Luciana Pazini; FREITAS, Vinícius. A construção do planejamento setorial no âmbito local: um estudo sobre o caso da saúde em Canoas/RS (2009-2018). In: LIMA, Luciana Leite; PAPI, Luciana Pazini. **Planejamento e políticas públicas**: intencionalidades, processos e resultados. Porto Alegre: Jacarta, 2021. p. 257-278.

EVANS, Peter B. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/kyMbGKjkLCTpzmMjCpL8Vmv/?lang=pt>. Acesso em: 3 mar. 2022.

EVANS, Peter B. Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state. **Sociological Forum**, New York, v. 4, n. 4, p. 561-587, 1989.

EVANS, Peter B.; RAUCH, James. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, Thousand Oaks, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/toc/asra/64/5>. Acesso em: 12 jun. 2025.

EVANS, Peter B.; RAUCH, James. Burocracia y crecimiento: un analisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado “weberiano” en el crecimiento economico. In: O’DONNELL, Guillermo *et al.* **Capacidades estatales**: diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF, 2015. p. 241-275. Disponível em: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>. Acesso em: 12 jun. 2025.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

FERNANDES, Ciro Campos Christo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 687-710, 2019. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/79917>. Acesso em: 28 abr. 2023.

FERNANDEZ, Michelle Vieira; GUIMARÃES, Natália Cordeiro. Caminhos metodológicos para análise da burocracia de nível de rua. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 32, p. 283-322, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/CCSM5zx4N8ffqvjqBQMdXMB/>. Acesso em: 12 jun. 2025.

FLOYD, Steven W.; WOOLDRIDGE, Bill. Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: a research note. **Strategic Management Journal**, Hoboken, v. 13, n. 1, p. 153-167, 1992. Número especial.

FOLEY, Meraiah *et al.* Best person or best mix? How public sector managers understand the merit principle. **Australian Journal Public Administration**, Hoboken, v. 81, n. 3, 2022.

FREIRE, Alessandro O. Gouveia; VIANA, Rafael Rocha; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão? In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. p. 91-114.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, 2000. Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89. Acesso em: 28 abr. 2023.

FUSTER, Danilo André. Burocracia e políticas públicas: uma análise da distribuição e ocupação dos cargos e funções em comissão da Prefeitura de São Paulo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Consad, 2016. Disponível em: <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/BC-Gest%C3%A3o-de-Pessoas-07.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2023.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 85-104.

GRIN, Eduardo José *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, set./dez. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>. Acesso em: 12 jun. 2025.

GUANGHUA, Luo. E-government, people and social change: a case study in China. **The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries**, Hoboken, v. 38, n. 3, p. 1-23, 2009.

HAGE, Jerald. **Communication and organizational control: cybernetics in health and welfare settings**. New York: Wiley, 1974.

HOWLETT, Michael. Public managers as the missing variable in policy studies: na empirical investigation using canadian data. **Review of Policy Research**, Hoboken, v. 28, n. 3, p. 247-263, 2011.

HOYLER, Tela; CAMPOS, Pedro. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 27, n. 69, 2019.

HUISING, Ruthanne; SILBEY, Susan S. Governing the gap: forging safe Science through relational regulation. **Regulation & Governance**, Hoboken, v. 5, n. 1, p. 14-42, mar. 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 36, 2011. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/30>. Acesso em: 23 maio 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

KEISER, Lael R. Understanding street-level bureaucrats' decision making: determining eligibility in the Social Security Disability Program. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 70, n. 2, p. 247-257, Mar./Apr. 2010.

LASSANCE, Antonio. **Análise “ex ante” de políticas públicas**: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Brasília: Ipea, 2022. (Textos para discussão, n. 2817). Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11399/1/td_analise_ex_ante_gui_a_publicacao_preliminar.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

LASSANCE, Antonio. **Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação**: recomendações da análise *ex ante* de políticas públicas de programas governamentais. Brasília: Ipea, 2023. (Textos para discussão, n. 2858). Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11816/1/TD_2858_Web.pdf. Acesso em: 27 ago. 2023.

LASSWELL, Harold D. **The decision process**: seven categories of functional analysis. College Park, MD: University of Maryland Press, 1956.

LEVAC, Danielle; COLQUHOUN, Heather; O'BRIEN, Kelly K. Scoping studies: advancing the methodology. **Implementation Science**, New York, v. 5, n. 1, p. 1-9, 2010.

LEVI, Margaret. **Of rule and revenue**. Berkeley: Los Angeles: University of California Press, 1988.

LIMA, Luciana Leite *et al.* Plano plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **Urbe**: revista brasileira de gestão urbana, Curitiba, n. 12, 2020. Disponível em:

<https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>. Acesso em: 12 jun. 2025.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p.101-110, dez. 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/38765>. Acesso em: 28 abr. 2023.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re) formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 46-63, 2017.

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%c3%advel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

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

LOPEZ, Félix; SILVA, Thiago Moreira da. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 711-731, jul./ago. 2019.

LOTTA, Gabriela S. *et al.* The impact of the Covid-19 pandemic on the performance of street level bureaucrats in Brazil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 35, 2021.

LOTTA, Gabriela S.; PAVEZ, Thais Regina. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, jan./jun. 2010. Trabalho apresentado no Congresso da Associação de Estudos Latino Americanos – LASA, 2009.

LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.

LOTTA, Gabriela S.; Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S. (org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. p. 23-55.

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, Cambridge, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256401>. Acesso em: 12 jun. 2025.

MARQUES, Eduardo; SOUZA, Celina. Políticas públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro. In: AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos; BRAGA, Maria do Socorro (org.). **A ciência política no Brasil (1960-2015)**. São Paulo: FGV, 2016. p. 321-345.

MAY, Judith V.; Wildavsky, Aaron B. (org.) **The policy cycle**. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1978.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; LOTTA, Gabriela S. A trajetória das políticas sociais nos 30 anos desde a Constituição de 1988. In: HOLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes; AMARAL, Oswaldo E. do (org.). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. Curitiba, Editora UFPR, 2018.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982 (Coleção Pensamento Político, v. 53).

MOTA, Maria Océlia. Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 29, n. 72, p. 684-709, 2018.

NOVATO, Valéria de Oliveira Lemos; NAJBERG, Estela; LOTTA, Gabriela S. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 53, 2020.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas de linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ABRUCIO, Fernando Luiz. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho;

LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ABRUCIO, Fernando Luiz. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. *In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS*, 35., 2011, Caxambu. **Anais [...]**. São Paulo: ANPOCS, 2011.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela S.; NUNES, Matheus Freitas. Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 3, p. 458-485, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3296>. Acesso em: 28 mar. 2023.

PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel; LIMA, Luciana Leite. Capacidades estatais e planejamento governamental: uma análise no Rio Grande do Sul. *In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*, 6., 2019, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: UFBA, 2019.

PAPI, Luciana Pazini; SEIDI, Mutaro; SANTOS, Gislaine Thompson. Burocracia de médio escalão e capacidade burocrática: uma pesquisa de escopo. *In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*, 9., 2022, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: SBAP, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/issue/view/22>. Acesso em: 16 jun. 2025.

PARSONS, Talcott. **Structure and process in modern societies**. New York: Free Press, 1960.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 5-42, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360>. Acesso em: 28 maio 2023.

PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. *In: FARIA, Carlos Alberto Pimenta de (org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 182-220.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. *In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas*. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. *In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S. (org.). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015. p. 177- 222.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245806>. Acesso em: 12 jun. 2025.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014. Disponível em:

<https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>. Acesso em: 28 abr. 2023.

RANDELL-MOON, Holly; RANDELL, Arthur J. Bureaucracy as politics in action in Parks and Recreation. **New Formations**, [s.l.], v. 100-101, p. 161-178, 2020.

ROBINSON, Erin Melton; ANDERSON, Meredith Walker; WALKER, Sadé A. Race in the middle: exploring the impacts of managerial differences on organizational performance. **Administration & Society**, London, v. 55, n. 3, 2023.

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. Evaluation: a systematic approach. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

SANTOS, Grazielli Faria Zimmer; SCHOMMER, Paulo Chies. Relationships between levels of bureaucracy and their effects on co-production of Public Health Services. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 15, n. 2, 2023.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte. A construção institucional da desigualdade no Brasil. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 22, n. 1, p. 10-36, 2014.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora S. Martins; CAMPOS, Jarvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, p. 286-317, 2016.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1994.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SKOCPOL, Theda. Bring the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (org.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, Theda. **States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China**. Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political Science Quarterly**, New York, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (ed.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-104.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150933>. Acesso em: 16 jun. 2025.

SOUZA, Linconl Moraes. Avaliação de políticas públicas como pesquisa social; questões científicas, políticas e ideológicas. **Holos**, Natal, v. 5, n. 34, p.195-2015, 2018. Disponível

em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/issue/view/149>. Acesso em: 16 jun. 2025.

STEVENSON, William B. Formal Structure and Networks of Interaction within organizations. **Social Science Research**, Amsterdam, v. 19, n. 2, p. 113-131, 1990.

THOMAS, Robyn; LINSTEAD, Alison. Losing the plot?: middle managers and identity. **Organization**, Thousand Oaks, v. 1, n. 9, p. 71-93, 2002.

TILLY, Charles. **The formation of national states in western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

TRICCO, Andrea C. *et al.* Prisma extension for scoping reviews (PRISMA ScR): checklist and explanation. **Annals of Internal Medicine**, [s.l.], v. 169, n. 7, p. 467-473, 2018.

WAGENAAR, Hendrik. “Knowing” the rules: administrative work as practice. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 64, n. 6, p. 643-656, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Editora UnB, 2004.

WEISS, Carlos H. **Investigación evaluativa**: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción. México: Editorial Trillas, 1978.

WILSON, Woodrow. The study of administration. **Political Science Quarterly**, New York, v. 56, n. 4, p. 481-506, 1941. Disponível em: <https://www.psqonline.org/volume.cfm?IDIssue=234>. Acesso em: 16 jun. 2025.

WOOLDRIDGE, Bill; SCHMID, Torsten; FLOYD, Steven. The middle management perspective on strategy process: contributions, synthesis, and future research. **Journal of Management**, London, v. 34, n. 6, p. 1190-1221, 2008.

Política pública de resíduos sólidos, desempenho municipal e empreendimentos econômicos solidários em Minas Gerais

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15701893>

Fernanda Henrique Cupertino Alcântara¹

Rosana Ribeiro Felisberto²

Resumo: Este artigo aborda a regulamentação e a implementação da política pública (PP) nacional de resíduos sólidos nos municípios brasileiros, considerando, de um lado, o desempenho da Administração Pública Municipal e, de outro, os Empreendimentos Econômicos Solidários (EES). Realiza um levantamento e um detalhamento dos preceitos da PP nacional, contrastando-a com os dados disponíveis acerca dos resultados alcançados nos últimos 10 anos em termos de *massa recuperada*, da existência de *coleta seletiva* e de pagamento pelos serviços prestados pelos EES, com ênfase no período pandêmico. Recorre a um *estudo de caso* com nove municípios de porte populacional e desempenho institucional diversos, baseado em uma *pesquisa documental* e *bibliográfica*, além da análise de dados secundários produzidos pelo governo federal. Por fim, discute aspectos metodológicos e operacionais relativos ao acompanhamento da implementação da PP nacional ao longo do tempo e ao seu processo de institucionalização.

Palavras-chave: Políticas públicas. Reciclagem. Administrações públicas municipais. Catadores. Resíduos sólidos.

¹ Doutorado em Sociologia (IUPERJ). Professora Titular Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus de Governador Valadares. Email: fernanda.alcantara@ufjf.br. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2408544503673511>. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8396-147X>.

² Doutorado em Direito (UFMG). Email: rosana.felisberto@uemg.br. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6816481482690838>. ID ORCID: 0000-0001-9998-7105.

Public Policy on solid waste, municipal performance and solidarity economic enterprises in Minas Gerais

Abstract: This article addresses the regulation and implementation of national public policy (política pública – PP) for solid waste in Brazilian municipalities, considering, on the one hand, the performance of the municipal public administration and, on the other, the economic solidarity enterprises (Empreendimentos Econômicos Solidários – EES). It studies and details the principles of the national PP, contrasting it with the available data on the results achieved in the last ten years in terms of recovered mass, the existence of selective collection and payment for services provided by EES, with an emphasis on the pandemic period. It uses a case study with nine municipalities of different population sizes and with institutional performance. To this end, we conducted documentary and bibliographic research, in addition to the analysis of secondary data produced by the federal government. Finally, it discusses methodological and operational aspects related to monitoring the implementation of the national PP over time and to its institutionalization process.

Key words: Public policies. Recycling. Municipal public administrations. Waste pickers. Solid waste.

1 Introdução

Este trabalho reflete a continuidade de um conjunto de pesquisas e reflexões acerca do trabalho produtivo realizado por associações e cooperativas de reciclagem, em favor das políticas públicas (PP) de resíduos sólidos, mesmo quando os governos, em qualquer nível da federação, agem contra os princípios e a estrutura já assentados por essas. Os dados relativos a esse trabalho específico foram auferidos a partir do projeto de pesquisa *Políticas Públicas de enfrentamento à pandemia de covid-19 e catadoras(es) de material reciclável*³.

³ Edital do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com vigência de 09/2023 a 08/2024 e 09/2024 a 08/2025, vinculado ao Grupo de Pesquisa do CNPq “Políticas Públicas

No recorte aqui apresentado, o foco é apresentar a regulamentação da PP de resíduos sólidos no Brasil, historicizando o seu desenvolvimento e as suas alterações, além de tentativas de reversão dos valores e dos princípios que orientam a política instituída. Em contraponto, realizamos um *estudo de caso*, tomando por referência o seu desempenho quanto à proporção de *massa recuperada*, buscando ilustrar as contingências e o efeito do fortalecimento institucional das gestões municipais que se sucederam ao longo do tempo e a existência e o trabalho dos Empreendimentos Econômicos Solidários (EES). Pretendemos, com isso, dar continuidade às análises já desenvolvidas em outros meios, tendo em vista que tiveram por recorte o âmbito federal e o estadual face à ocorrência da pandemia de *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19). Em um segundo momento, o artigo enfatiza a atuação dos EES no âmbito municipal durante o período pandêmico (entre 2020 e 2023), no Estado de Minas Gerais. Os dados apresentados resultaram de uma pesquisa junto aos EES de reciclagem atendidos pelo Programa de Extensão Ambiente-se⁴ da UFJF-GV e das informações oficiais do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (Snis) e do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento Básico (Sinisa). Desse modo, a amostra aqui apresentada corresponde aos municípios nos quais se localizam os EES acompanhados pelo *Programa Ambiente-se*, sendo eles: Governador Valadares, Caratinga, Manhumirim, Juiz de Fora, Pitangui, Pirapora, Frei Inocência, Nova União e Mathias Lobato. Não pretendemos que seja uma amostra estatisticamente representativa, mas sim um estudo voltado a casos representativos de uma realidade complexa e diversa.

O objetivo desta pesquisa foi realizar um levantamento acerca da regulamentação federal do setor de resíduos sólidos pós-consumo (mais especificamente quanto ao setor da reciclagem), contrapondo seus resultados aos dados disponíveis com relação ao desenvolvimento do processo de implementação da PP de resíduos sólidos, tomando por referência alguns casos acompanhados no âmbito municipal. Mais do que realizar um inventário normativo federal ou ignorar a regulamentação nos níveis estaduais ou

de Geração de Renda, Associativismo, Sustentabilidade e Participação”, associado à Universidade de Minas Gerais (UEMG) e à Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus de Governador Valadares UFJF- GV.

⁴ Mais informações disponíveis no site www.ufjf.br/ambientese.

municipais, o exercício aqui proposto é considerar as contingências de cada caso a partir de algumas características institucionais, considerando haver uma relação de causalidade possível entre essas e resultados observáveis. Essas variáveis foram observadas em cada caso concreto e descritas nos gráficos e nos quadros de modo sintético, de forma a dar um panorama objetivo com base nas declarações de implementação da PP, e não na norma municipal ou em como ela se apresenta como desenho institucional. Existem, inclusive, inconsistências entre o desenho propagado e a realidade encontrada, por exemplo, com relação à destinação final dos resíduos. Detalhamos, a seguir, um comparativo das características das PP municipais para mostrarmos como os mesmos elementos aparecem de formas diferentes, isolados ou combinados com outros, caracterizando as contingências nos processos de implementação.

A metodologia utilizada se baseou na *pesquisa documental* e na *pesquisa bibliográfica*, além da análise de dados secundários produzidos por instituições governamentais ou privadas que atuam no setor da reciclagem e da logística reversa. Esses dados foram analisados e sistematizados, considerando a metodologia primária utilizada, o recorte proposto e a amostra obtida em cada uma das instituições responsáveis pelas publicações consultadas. Ademais, a pesquisa foi afunilada a partir dos territórios atendidos pelo *Programa Ambiente-se*, considerando os municípios como pontos de referência e como unidades de análise em que os EES atuam na coleta e no gerenciamento de resíduos sólidos.

Por fim, o trabalho discute o desenvolvimento das PP de resíduos sólidos no Brasil ao longo do tempo e como os EES já constituídos têm contribuído para a implementação dessas, com a inclusão, na série histórica, do período excepcional decorrente da pandemia.

2 Políticas públicas, regulamentação e participação dos EES no gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil

O grande marco da regulamentação de PP de resíduos sólidos no Brasil é a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei Federal nº 12.305, de 2010, a qual estrutura todo o processo de responsabilização, planejamento e manejo desses

resíduos. Passados 15 anos de existência desse marco regulatório, cabe uma reflexão sobre como a busca pelo aprimoramento do gerenciamento de resíduos sólidos está caminhando. O foco desse artigo é acompanhar como o setor da reciclagem se comportou ao longo do processo de regulamentação e de implementação das PP de resíduos sólidos, considerando, como um elo da cadeia, o trabalho dos EES de reciclagem. Desse modo, destacamos os elementos relativos a esse campo nas legislações de referência no âmbito federal. Nesse trabalho, consideramos o disposto na PNRS, em seu artigo 3º, para fins de conceituação dos temas aqui abordados e como parâmetro metodológico.

Para além da regulamentação e da conceituação definidas pela PNRS, importa compreender em que medida essas normas fazem referência aos EES e aos catadores e às catadoras. Por exemplo, nos *objetivos* da PNRS, estão listados, entre outros: “[...] XII - integração dos **catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis** nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos [...]” (Brasil, 2010b, art. 7º)⁵. Além disso, entre os *instrumentos* da PNRS (art. 8º), consta: “[...] IV - o incentivo à criação e ao desenvolvimento de **cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis** [...]”. Complementarmente, de acordo com o art. 15, o PNRS deverá conter: “[...] V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de **catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis** [...]”. Some-se a isso o fato de que, conforme o art. 18, os recursos da União devem ser priorizados para municípios que: “[...] II - implantarem a *coleta seletiva* com a participação de **cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis** formadas por pessoas físicas de baixa renda”. Quanto ao conteúdo dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), segundo o art. 19, deve conter, entre outros: “[...] XI - programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das **cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis** formadas por pessoas físicas de baixa

⁵ Todos os grifos em negrito nas citações diretas da legislação são nossos.

renda, se houver [...]”. Ainda, de acordo com o art. 36, §1º, “[...] o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de **cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis** formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação”. Por sua vez, o § 2º complementa que “A contratação prevista no § 1º é dispensável de licitação [...]”.

Além disso, a PNRS previu os *instrumentos econômicos*, com o objetivo de estimular a destinação adequada dos resíduos sólidos e a viabilidade das atividades relacionadas à *coleta seletiva*, como triagem, classificação, armazenamento e comercialização de resíduos passíveis de reciclagem (Brasil, 2010b, art. 42, III). Isso se deve ao fato de que existe um custo não apenas do trabalho dispendido, mas também da instalação de Usinas de Triagem e Compostagem (UTC) em condições adequadas para a execução das ações inerentes. Complementarmente, também assinalou possibilidades de benefícios tributários para a atividade que resultar na melhoria das condições ambientais (Brasil, 2010b, art. 44). Na primeira situação, os EES não têm condições de sustentar a estrutura necessária, pois os equipamentos são caros e é dever do Estado providenciar a infraestrutura capaz de propiciar o manejo adequado para alcançar um desempenho satisfatório. Na segunda situação, há tentativas de otimizar os recursos auferidos com a reciclagem, tornando a atividade mais atrativa, a fim de que, com isso, alcance um melhor resultado ambiental. Nos dois casos, é direto o estímulo à reciclagem e à melhoria do desempenho institucional quanto à *massa recuperada* e à renda alcançada pelos EES e seus membros, os quais realizam todo o trabalho na ponta da cadeia produtiva e detêm conhecimento e experiência sobre toda a atividade. Quando nos referimos à ponta da cadeia, não estamos ignorando o trabalho dos(as) catadores(as) que atuam de forma avulsa, mas sim ressaltando o último elo organizado coletivamente (Alcântara; Felisberto; Moura, 2023b).

Embora a PNRS continue vigente nos mesmos termos de sua aprovação, o Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que a regulamenta, foi revogado pelo Decreto Federal nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022, o que pode ser observado no Título II, “Das responsabilidades dos geradores de resíduos sólidos e do poder público e no

Capítulo II - Da Coleta Seletiva”. A partir desse último, estabeleceu-se o seguinte: “Art. 10. O sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos priorizará a participação de **cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis** constituídas por pessoas físicas de baixa renda” (Brasil, 2022, grifo nosso). O novo texto normativo manteve o Título IV, “Da participação dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis”, com a redação dos artigos 36, 37 e 39, os quais fazem referência direta à participação das associações e das cooperativas de catadores(as) de materiais recicláveis.

Quanto aos *Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos*, em sua Seção II, “Do conteúdo dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos quanto à participação das cooperativas e às outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis”, estabeleceu-se condições para a participação dos EES no art. 60.

Já o Decreto Federal nº 11.414, de 13 de fevereiro de 2023, reinstituiu o *Pró-Catador*, agora denominado *Programa Diogo Santana Pró-Catadoras e Catadores para a Reciclagem Popular*. Com esse programa, o governo federal reconhece que a adesão voluntária e a previsão de incentivos podem alavancar as ações de implementação da PNRS, já que a contratação prioritária prevista na Lei de Licitações parece não ter sido suficiente para impulsionar o sistema de *coleta seletiva* nesses moldes. Dessa forma, trata-se de um sinal claro de mudança de estratégia do governo federal, tendo em vista que, mesmo autorizando a contratação prioritária dos EES e o investimento na *coleta seletiva* e nas suas instalações, isso não foi suficiente para desencadear a adesão em massa a esse modelo. Embora tenha propiciado aos municípios interessados um caminho institucional bem delineado para justificar juridicamente a adoção desse modelo nos casos em que já estava presente a vontade política ou para demonstrar viabilidade face à pressão da sociedade civil, sua implementação não foi efetiva.

Pontuamos que não conhecemos pesquisas com tal recorte, mas já discutimos, em outro trabalho, a dificuldade de estabelecer o cumprimento da previsão legal, mesmo via Ação Civil Pública (ACP) (Alcântara; Felisberto; Ribeiro, 2024). Por fim, não podemos nos esquecer que, em 08/12/2021, foi sancionada a Lei de Incentivo à Reciclagem (Lei Federal nº 14.260/2021), de acordo com a qual a reciclagem deve ser incentivada por

meio de financiamentos a projetos decorrentes de renúncias fiscais, autorizando a criação de Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem (ProRecicle).

Essas previsões legais reafirmam a perspectiva já assentada segundo a qual deve ser priorizada a contratação dos EES de reciclagem, tanto por terem o conhecimento notório com relação a esse processo, quanto por uma questão de justiça social e combate à miséria e à pobreza para coibir a exploração do trabalho, por meio da terceirização ou da quarteirização. O trabalho de Lima (2023) converge nesse sentido, demonstrando as relações de raça e poder que podem ser historicamente verificadas em relação aos resíduos e à ocupação das cidades, o que requer a atuação do poder público para modificar esse quadro. Ao mesmo tempo, o estudo ressalta que o descaso com essa temática e com a valorização da importante prestação de serviços ambientais realizada por esses(as) trabalhadores(as) ocorre pelo mesmo motivo.

Após essa sucinta revisão acerca das normas que regulam e estruturam as PP de resíduos sólidos, com foco na reciclagem e na concepção de que os(as) catadores(as) são “protagonistas” nesse processo produtivo, passaremos, agora, à discussão acerca do seu processo de implementação, tomando, por exemplo, um *estudo de caso*.

No que diz respeito à legislação de Minas Gerais, destacamos o fato de que existe a Lei Estadual nº 18.031/2009 (PERS-MG) e o seu decreto regulamentador, Decreto Estadual nº 45.181, de 25/9/2009, que replicam e acolhem o estabelecido pela PNRS. Antes disso, houve um profícuo trabalho normativo para estabelecer parâmetros para o setor, como, por exemplo: Lei Estadual nº 13.766/2000; Lei Estadual nº 14.128/2001; Lei Estadual nº 14.129/2001; Lei Estadual nº 20.011/2012; Lei Estadual nº 24.439/2023; entre outras. Tendo em vista que o nosso objetivo é avaliar como a política nacional chega aos municípios, a PERS-MG não será abordada aqui. Em outro trabalho, realizamos um estudo específico sobre o desenho normativo do Estado de Minas Gerais e o seu histórico (Alcântara; Felisberto, 2024).

3 Desempenho municipal quanto a resíduos recicláveis em Minas Gerais de 2014 a 2023

Como linha temporal, consideramos os primeiros dados sobre reciclagem pelas fontes oficiais do Sinir e do Snis, que remontam a 2014, para contrapô-los, considerando-se a amostra adotada, ao ano anterior à pandemia de Covid-19 (ou seja, 2019), e aos elementos que temos disponíveis para o intervalo entre 2020-2023 (incluindo os dados do Sinisa). O período temporal abarca dez anos, mas também buscamos entender se alguns dados relatados pela bibliografia podem ser observados na amostra que acompanhamos, que contém empreendimentos “antigos” já institucionalizados em sua relação com a Administração Pública local. São esses: Cooperativa Aguapé, Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis Natureza Viva (Ascanavi), Associação de Seletores de Materiais Recicláveis de Caratinga (Asmarc) e Associação Municipal dos Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis de Juiz de Fora (Ascajuf) ou mais “novos” por estarem em processo de diálogo e de definição da convivência no território, como Associação de Catadoras e Catadores de Material Reciclável de Frei Inocência (Ascarfrei), Associação dos Catadores de Resíduos Sólidos Reciclando Hoje Por Um Futuro Melhor (Ascarf), dentre outras iniciativas. Além disso, destacamos que o tamanho dos EES também é distinto, bem como as condições de cada municipalidade na qual estão inseridos. O que possuem em comum, em um primeiro momento, é que todos eles se encontram instalados em municípios mineiros e mantiveram ou mantêm alguma relação com o *Programa Ambiente-se*, da UFJF-GV.

No período pandêmico, cujo estado de emergência se estendeu do início do ano de 2020 a maio de 2023, vários questionamentos tomaram lugar nos amplos debates que se sucederam. Por um lado, com o receio de aglomerações e contágio por contato entre pessoas, muitos indivíduos permaneceram em suas residências ou diminuíram o que consideravam comportamentos de risco para contaminação por Covid-19. Em tese, consequentemente, houve um aumento significativo do volume de embalagens consumidas, seja por alimentação pronta comprada para ser entregue nas residências, seja porque as famílias se viram obrigadas a produzir em casa a alimentação cotidiana, no intuito de diminuir a exposição e os deslocamentos, o que gerou mais compras de

alimentos embalados ou ensacados, pré-prontos ou *in natura*. Ocorre que os alimentos que não são adquiridos *in natura* (alimentos pré-preparados) estavam sempre associados à forma como são acondicionados para facilitar o consumo (Alcântara; Felisberto; Moura, 2023). Esse é um dos possíveis motivos que justificam o alarmante aumento de embalagens pós-consumo (nem sempre recicláveis), que foram geradas durante o período pandêmico. Tal fator, por sua vez, afetou os hábitos de consumo assentados, podendo impactar, a longo prazo, as campanhas de educação ambiental que já estavam em curso antes do advento da pandemia. Embora tais informações tenham sido veiculadas à época, a sistematização dos dados públicos só ocorreu com a entrega das declarações municipais anuais sobre saneamento básico. São elas que nos permitem hoje avaliar quais mudanças ocorreram nesses poucos mais de três anos em relação aos resíduos pós-consumo.

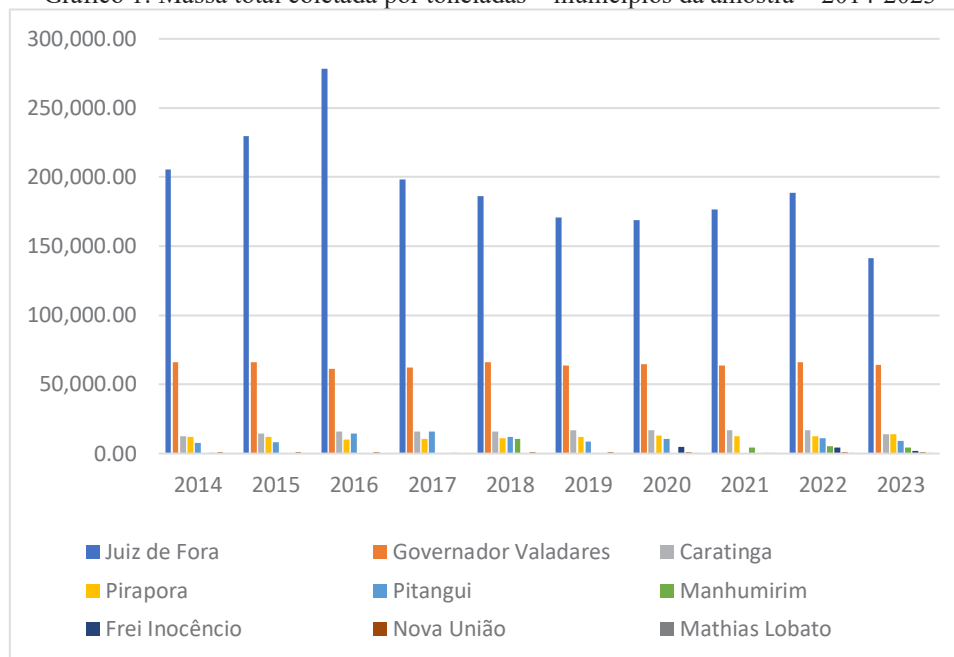
Por outro lado, parece estranho que, já em 2019, dos nove casos acompanhados, houve uma diminuição do montante total dos Resíduos Sólidos Domiciliares (RDO) e dos Resíduos Sólidos Públicos (RPU) coletados em Juiz de Fora, Governador Valadares, Pitangui e Manhumirim. Essa situação permaneceu até 2021. Em 2022, houve retorno ao patamar habitual nos dois primeiros municípios citados. Esses casos serão utilizados apenas a título de ilustração (Martineau, 2021), com o intuito de compreender como essas realidades se manifestam e como estão configuradas em suas condições contingenciais. Cabe lembrar que os relatórios são entregues no ano seguinte ao ano de referência da coleta.

Outro dado relevante que impacta diretamente a análise aqui proposta é a sequência de fatos que acometeu a população em geral, tendo impactado, como vimos, a estrutura do trabalho de catação. Esses eventos também possuem “efeitos perversos”, no sentido atribuído por Elster (1994) e Elias (2008), como resultados racionalmente não esperados para um dado curso de ação ou fenômeno social. Com a redução e/ou a paralisação da cadeia produtiva da reciclagem, houve uma mobilização entre os agentes e os representantes da indústria da reciclagem (antes mesmo do Estado), não apenas para um socorro imediato às famílias de catadores(as) com a distribuição de cestas básicas, mas também para discutir melhorias que valorizassem o seu trabalho e a remuneração percebida. Portanto, reconhecemos que o volume de lucros deveria, em parte, ser utilizado

para o investimento nas unidades de triagem, tendo em vista a ausência do poder público, mesmo com a existência de uma legislação muito clara e acertada como a PNRS. Isso não implica dizer que, de um modo geral, houve uma valorização dos(as) catadores(as) como produtores(as) de valor ao recuperarem o resíduo pós-consumo para que fosse reinserido na cadeia produtiva ou uma modificação nas relações de poder.

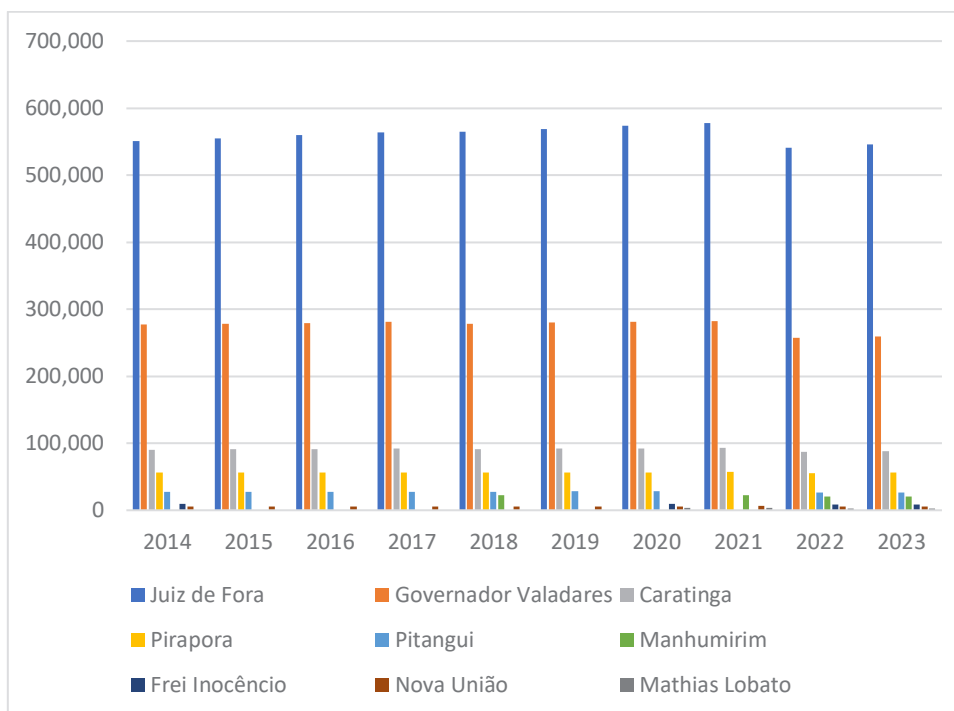
Para compreendermos este cenário, é preciso olhar para as singularidades e *contrastar* a PNRS com casos específicos, a fim de vermos a interação contingencial dessas variáveis. Como *estudo de caso* para o trabalho aqui apresentado, consideramos os EES descritos a seguir e seus respectivos municípios, no que tange ao histórico de evolução da produção de resíduos e da *massa recuperada* antes (2014-2019), durante (2020-2023) e após o período pandêmico (2023 em diante). A ordem de disposição dos municípios, na apresentação dos dados, foi definida de acordo com o tamanho populacional. Existem, certamente, outros fatores que interferem no desempenho dos municípios com relação à coleta e à destinação de resíduos, além, é claro, da *massa recuperada* na reciclagem, Veremos isso claramente a seguir ao atentarmos para o fato de que municípios menores, por vezes, possuem melhor gestão de resíduos do que os maiores. Por desempenho nesse quesito, entendemos aqui apenas um maior percentual de *massa recuperada* frente ao volume total coletado. Um desses fatores é a riqueza produzida no município e a possibilidade de o tratamento de resíduos ter fonte própria de receita. Outro fator é a alternância dos mandatos municipais. Porém, esse não é o objeto de estudo desse trabalho.

Gráfico 1: Massa total coletada por toneladas – municípios da amostra – 2014-2023



Fonte: Dados básicos: Brasil (2002, 2019); Relatório Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos, Manejo de Resíduos Sólidos. Elaboração própria.

Gráfico 2: População por habitantes – municípios da amostra – 2014-2023

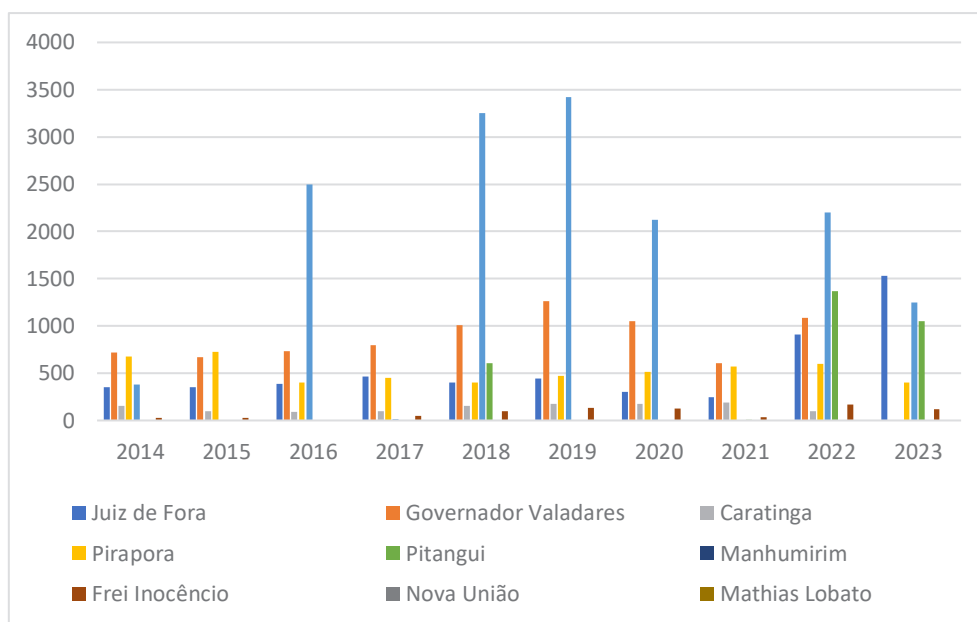


Fonte: Dados básicos: Brasil (2002, 2019); Relatório Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos, Manejo de Resíduos Sólidos. Elaboração própria.

De acordo com os dados apresentados, nota-se que houve um decréscimo populacional nos nove municípios monitorados durante o período pandêmico (principalmente de 2021 para 2022). Essa categoria foi utilizada para balizar o desenvolvimento da população face à produção de resíduos e visibilizar as diferenças em termos de porte populacional. Todavia, o propósito desses gráficos é compreender como a *massa total coletada* de RPU e RDO evoluiu ao longo do tempo nos municípios que abrigam os EES que compõem a nossa amostra de referência e se houve diferença significativa na análise do período pandêmico em comparação com o período anterior e o posterior.

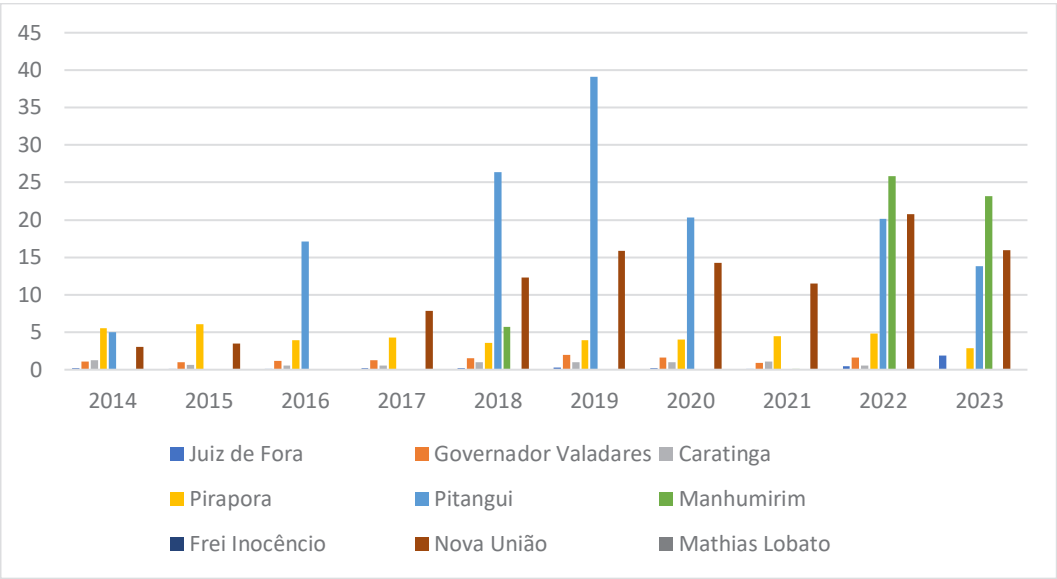
Nos dados abaixo, estamos considerando o relato do município, mas lembramos que o *arranjo socioambiental* é complexo e não se limita ao resultado das ações dos EES, que são a principal fonte de informação sobre recicláveis nessas declarações. Contribuem também para uma melhor gestão dos resíduos os(as) catadores(as) avulsos(os), que parecem ser invisíveis para o Estado, já que não são contemplados com um inventário da sua produção, a qual alimenta os chamados galpões de reciclagem ou sucateiros (Alcântara; Felisberto, 2022).

Gráfico 3: Massa recuperada com reciclagem por toneladas – Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) da amostra – 2014-2023



Fonte: Dados básicos: Brasil (2002, 2019); Relatório Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos, Manejo de Resíduos Sólidos. Elaboração própria.

Gráfico 4: Percentual de massa recuperada com reciclagem em relação à massa total coletada – Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) da amostra – 2024-2023



Fonte: Dados básicos: Brasil (2002, 2019); Relatório Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos, Manejo de Resíduos Sólidos. Elaboração própria.

Pelos dados disponíveis, vemos um represamento na triagem entre 2021 e 2022. Via de regra, com o passar do tempo, os municípios seguiram melhorando o seu desempenho até o advento do período pandêmico, no qual esses valores sofrem queda significativa e interrompem o seguimento de continuidade.

Quadro 1: Destinação, coleta seletiva e contrato de Empreendimentos Econômicos Solidários EES de reciclagem – municípios da amostra – 2024

Município	Coleta seletiva	Contrato com os EES(s)	Disposição final
Juiz de Fora	Sim	Não	Aterro sanitário
Governador Valadares	Sim	Sim	Transbordo Aterro sanitário
Caratinga	Sim	Não	Aterro sanitário
Pirapora	Sim	Não	Aterro sanitário
Pitangui	Sim	Não	Aterro controlado
Manhumirim	Sim	Sim	Aterro controlado
Frei Inocência	Não	Não	Lixão
Nova União	Sim	Sim	Aterro sanitário
thias Lobato	Não	Não	Lixão

Fonte: Dados básicos: Brasil ([2002-]). Elaboração própria.

O Quadro 1 busca demonstrar, de modo claro, qual a destinação dos resíduos sólidos coletados pela municipalidade em cada caso, cumprindo também o papel de demonstrar, em termos sintéticos, características estruturais das PP no que tange à implementação nos

moldes da PNRS no âmbito municipal. Por isso, tomamos por referência as declarações anuais dos(as) gestores(as) municipais, ao invés das normas municipais, da forma como elas se apresentam e do desenho da PP municipal. Ademais, detalhamos as características dessas, sequencialmente e comparativamente, com o intuito de demonstrar como os mesmos elementos se apresentam de modo diferente (de forma isolada ou combinada), caracterizando as contingências nos processos de implementação. Dos municípios estudados, dois ainda possuem lixões e os demais encaminham seus resíduos para aterros controlados (dois) ou para aterros sanitários (cinco).

Algumas outras questões podem ser avaliadas a partir desses dados compilados do levantamento feito pelo Ministério das Cidades (MCid), do governo federal, por meio do antigo Snis. Uma delas é se há relação entre a existência de *coleta seletiva* e o desempenho da *massa recuperada*. Podemos afirmar que sim, pois a existência daquela estimula a organização dos EES, que passam a receber o material potencialmente reciclável recolhido pela municipalidade. Em termos de logística, esse é um enorme salto na organização e na otimização do trabalho realizado tanto por catadores(as) quanto pela municipalidade. Nos exemplos escolhidos, os municípios que implementaram a *coleta seletiva* obtiveram minimamente algum resultado. Por outro lado, fica claro também que apenas a *coleta seletiva* ou apenas a existência de um EES não foi suficiente para garantir um padrão mínimo de *massa recuperada*. Dos nove municípios, sete possuíam *coleta seletiva* no intervalo analisado, embora não tenhamos analisado informações sobre a qualidade dessa coleta, nem se é feita por EES ou por empresas privadas, tampouco sobre a sua cobertura e a sua forma de execução. Os dois municípios que não declararam os dados relativos a esse processo são também os que ainda mantêm lixões e um resultado insignificante com relação à *massa recuperada*, não apoiando institucionalmente os EES presentes em seu território. Isso nos chama a atenção para o fato de que a *coleta seletiva* estimula a destinação adequada dos demais resíduos e a identificação de suas especificidades, posto que, na amostra observada, a não existência da *coleta seletiva* coincidiu com a permanência de lixões. Disso não decorre uma pretensão de *generalização*, mas sim uma análise do caso concreto limitado à realidade observada (Martineau, 2021, 2022).

Outra pergunta é se há relação entre a existência de contrato e o pagamento dos EES, de um lado, e o desempenho da *massa recuperada*, de outro. Os dados analisados indicam que parece haver relação entre a existência de contrato com os EES para prestação de serviços e o melhor desempenho quanto à *massa recuperada*. É o caso de Governador Valadares, que, mesmo não alcançando 2% do total de resíduos coletados e tendo sofrido precarização do contrato nos últimos anos (Alcântara; Felisberto, 2022), se manteve estável quanto à *massa recuperada*. Da mesma forma, há o caso de Manhumirim, embora os dados conhecidos não tenham sido formalmente relatados pela municipalidade, e o de Nova União, que chega a um resultado excelente com até 20% do montante a um baixo custo. Embora não se trate de uma correlação estatística, é ilustrativo comparar o resultado discrepante em Juiz de Fora, que não remunera os serviços prestados pelos seis EES com contrato ativo (ainda que precarizado), firmado em Governador Valadares para com os dois EES locais. Esse último possui metade da população da primeira localidade mencionada e grau de desenvolvimento bastante diferente, porém a *massa recuperada* de Juiz de Fora chega a ser metade da obtida em Governador Valadares de acordo com as declarações anuais. Isso mostra a importância de uma política articulada nos três pilares: EES, *coleta seletiva* e pagamento pelos serviços prestados pelos(as) catadores(as).

Evidentemente, aqui também é importante explicitar como é feita a *coleta seletiva*, a quantidade de rejeito do total recolhido e a quantidade de EES e de catadores(as) envolvidos(as) no processo, além do tempo de serviço e da institucionalização desses trabalhadores. A esse respeito, a educação ambiental e a rotinização adequada da pré-triagem doméstica são fundamentais para o alcance de melhores resultados (Capellari; Colombo; Saatkamp, 2024, p. 13).

Outro exemplo interessante é que, embora Pirapora tenha pouco mais da metade da população de Caratinga e ambas estejam sem contrato com a municipalidade, a primeira tem um desempenho até seis vezes melhor por ter dois EES desenvolvidos e com apoio institucional. Isso demonstra que, mesmo no nível de precariedade, existem camadas e fatores a serem observados. Pitangui é um caso particular por relatar alcançar um valor muito alto de aproveitamento, mesmo sem declarar a fonte, pois a Associação de Catadores de Materiais Recicláveis (Ascat) chega no máximo a apenas dez toneladas por

mês. Tal cenário se torna incompatível com o relato de 1000 a 2000 toneladas coletadas nesse município. Portanto, é preciso investigar o que justifica o relato da Administração Pública Municipal. O caso de Frei Inocêncio e o de Mathias Lobato são alarmantes em relação à falta de apoio institucional e ao resultado daí decorrente quando comparamos o desempenho com o de Nova União, que também é um pequeno município. Em consequência, o resultado é o pior possível, desestimulando e inviabilizando os EES presentes no território.

Ocorre que, mesmo em lugares nos quais os EES são bastante institucionalizados e alcançam um nível alto de produção, a municipalidade pode estar aquém em termos de organização, prestação de contas e transparência dos dados. Esse é o caso do município de Manhumirim e da sua relação com a Cooperativa Agupapé, que faz um excelente trabalho no território por mais de 20 anos, cuja atuação, entretanto, não é declarada junto ao governo federal (Alcântara; Felisberto, 2025). Em muitos casos acompanhados, sabemos que a existência dos EES de reciclagem e as mobilizações sociais que os acompanham impulsionam os governos locais a atentarem para essa realidade e a manterem ao menos algum nível de apoio. Na amostra escolhida, o destaque é para os EES com mais de 20 anos de luta, resistência e resiliência frente a condições tão desfavoráveis e precárias. São eles, por ordem de antiguidade: Associação de Catadores e Recicladores de Pirapora (Ascarpi) — 2000 —, Ascanavi (2002), Asmarc (2002), Cooperativa de Produção Artesanal Limitada (Cooprarte) — 2003 —, Ascat e Cooperativa Agupapé (2005). O nível de desenvolvimento institucional deles é diferente, assim como a capacidade de sobrevivência que manifestam.

4 Reflexões metodológicas, histórico dos EES e desempenho no âmbito estadual e federal

Nossa amostra não pretende ser representativa do todo, mas sim, no sentido martineauiano, ilustrativa de tipos que coexistem, demonstrando diversas realidades e diversos desenvolvimentos institucionais. Isso não implica um esgotamento da realidade ou de perspectivas capazes de elucidar algo sobre um dado objeto ou sobre um recorte de pesquisa. A esse respeito, uma questão importante é a capacidade de financiamento da estrutura e da atividade de destinação adequada de resíduos, da separação, da triagem, do

pagamento pelos serviços prestados pelos EES etc. Ressaltamos apenas que o custo da *coleta seletiva*, embora seja sempre demonstrado como mais oneroso do que o da coleta de resíduos comuns, na verdade, é, nos casos aqui citados, um custo extremamente baixo se comparado, por exemplo, ao da limpeza urbana. A coleta de “lixo” envolve não só a coleta porta a porta, mas também, muitas vezes, a área de transbordo ou lixão e o transporte para a destinação em aterros controlados ou sanitários, além, é claro, da sua manutenção ou da sua locação (Alcântara; Felisberto; Moura, 2022). Isso sem considerar o passivo ambiental gerado pelo aterramento ou pela queima de resíduos de forma discricionária, o qual inverte a pirâmide rejeito, que deveria estar na ponta, com mínimo volume e com destino ao aterramento, e os resíduos passíveis de reciclagem/compostagem/reutilização, que deveriam estar na base, com o máximo volume.

Pelo Snis 2023, que adota como ano-base 2022, foi possível coletar os dados relativos a esse ano por outro sistema e outra forma de apresentação dos dados, por meio de uma metodologia diferente das anteriores. A nova plataforma já está disponível para consulta, não existindo mais um único portal capaz de consolidar todos esses dados. Isso torna mais difícil a compreensão da sua evolução, mas reconhecemos que o aprimoramento da metodologia também é fundamental. Em 2023, o Snis passou a ser denominado como Sinisa. Com isso, os dados relativos a 2023, coletados no ano de 2024, estão disponíveis nessa nova plataforma.

Complementarmente, todas as informações citadas nesse artigo são provenientes de declarações realizadas pelos próprios municípios e, às vezes, chama a atenção o fato de que valores indicados pela municipalidade chegam a se repetir de um ano para o outro, o que parece improvável se tratando de milhares de toneladas de resíduos coletados ou oriundos da *coleta seletiva*. O percentual de resposta também é baixo e diferente quando comparamos o percentual de declarantes do Sinir com os do Snis. Por exemplo, para o ano de 2019, o Sinir indica 27,20% e o Snis 66,64% de declarantes. Além disso, nem todos os municípios declaram os três tipos de coleta existentes ou não em seu território: a de resíduos secos, a de resíduos de um modo geral e a de resíduos de poda e limpeza urbana. Isso interfere no percentual que a *coleta seletiva* representa no montante total

coletado. De igual modo, não estamos comparando a *massa total coletada* com a *massa de recicláveis coletada*, mas sim a primeira com a *massa total recuperada de reciclagem*, ou seja, excluindo-se o *rejeito*. A ausência de declarações ou a repetição dos mesmos números de um mesmo ano para outro levanta a suspeita quanto à metodologia usada pelos municípios para coletar as informações e a lastreabilidade dos dados declarados. Quanto aos recicláveis, isso parece ainda mais inconsistente.

Some-se a isso o fato de que o intuito dos gráficos não é propriamente o de realizar comparação entre os municípios, mas sim mostrar a diversidade de perfil, tamanho, volume e percentual de resíduos recicláveis no montante auferido. Também busca mostrar a diversidade no sentido de constituir um contexto extremamente complexo para a implementação das PP, que devem considerar não apenas o plano nacional e a necessidade de ações convergentes, mas também as contingências, a origem e o tipo de resíduo coletado, além, é claro, do desenvolvimento dos EES atuantes no território, que ajudam, de modo direto, na melhoria desses índices. Por isso, adotamos o método martineauiano do *contraste* e da *tipologia*, ao mesmo tempo em que convidamos os(as) leitores(as) a indagarem se as questões metodológicas explicitadas anteriormente comprometem ou não os resultados aqui apresentados (Martineau, 2021, 2022, 2024).

No que tange aos EES, cuja trajetória temporal foi expressa no Quadro 1, precisamos destacar como foi o comportamento dos municípios com relação ao manejo de resíduos sólidos no intervalo temporal para o qual dispomos de dados.

No que diz respeito aos EES citados anteriormente, como vimos, a Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Nova União (Unicicla, fundada em 17/7/2015, em Nova União, manteve contrato com o município para coleta e triagem de material reciclável com *coleta seletiva*. De 2014 a 2016, os resíduos eram carreados para o lixão da cidade. De 2017 a 2019, passaram a sofrer disposição final na Central de Tratamento de Resíduos (CTR) Macaúbas, em Sabará. Com o desenrolar da PP, esse aterro conseguiu ampliar em cinco vezes o percentual de *massa recuperada* entre 2014 e 2019.

A Ascanavi, fundada em 26/1/2002, e a Ascarf, fundada em 20/8/2018, estão situadas em Governador Valadares. Atualmente há um arranjo que prevê a contratação de ambas pela

Administração Pública Municipal, o qual, entretanto, diverge significativamente em termos de estrutura, amadurecimento institucional e tempo de existência dessas associações. Desde 2014, nos dados do Sinir, consta a destinação dos resíduos desse município para a Unidade de Transbordo (UT) e, na sequência, para a CTR do Vale do Aço, em Santana do Paraíso. Cabe ressaltar que, de 2014 a 2019, o percentual de *massa recuperada* quase dobrou e nesse percentual ainda não foram considerados os dados relativos à produção da Ascarf, que certamente impactará, de modo positivo, no volume dessa categoria (Alcântara; Felisberto; Moura, 2023).

A Cooperativa Aguapé é uma organização dedicada à coleta seletiva, ao reaproveitamento e à reciclagem do lixo fundada em 11/8/2005, em Manhumirim. Possui duas décadas de existência, contando com um nível muito desenvolvido de amadurecimento institucional em relação às demais. Isso não se pode dizer do seu município, que se encontra inadimplente com relação às declarações do Sinir e do Snis para quase todos os anos pesquisados, o que denota um apagão com relação à situação desse município. A Aguapé é a única cooperativa do grupo estudado e mantém contrato com o município de Manhumirim, além de atender a outras localidades vizinhas.

A Ascarfrei, fundada em 2/5/2021, de Frei Inocência, não possui contrato com o município e os(as) catadores(as) atuam no lixão, realizando, por conta própria, alguma coleta de materiais recicláveis no perímetro urbano e contando com doações de recicláveis de comerciantes locais. Em agosto de 2023, ocorreu a primeira audiência pública do *Fórum Lixo e Cidadania*, organizado pela Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (Cimos) e pelo Ministério Público de Minas Gerais (MP-MG). Além disso, existe uma ACP que tramita desde 2007 para o encerramento do lixão local, na qual foi realizado um acordo que não foi cumprido pela municipalidade (Alcântara; Felisberto; Ribeiro, 2024).

A Asmarc, fundada em 1/8/2002, em Caratinga, não mantém contrato com o município e contava com a entrega precária, em seu galpão, do volume de *coleta seletiva* instalada no território. Moveu uma ACP contra o município, alegando que não houve contratação dos EES de reciclagem, à revelia do que determina a legislação, mas teve o provimento negado (Alcântara; Felisberto; Ribeiro, 2024). Conta com um aterro sanitário em

Caratinga, atuante desde 2008, que passou a ser responsável não só pelos rejeitos, mas também pela quase totalidade dos resíduos coletados. Por fatores diversos, incluindo a rotinização da prática de separação de recicláveis pelos(as) moradores(as) e pelas escolas, mesmo com o baixo apoio institucional por parte da Administração Pública Municipal, conseguiu aumentar a participação da *massa recuperada* no volume total coletado. Contudo, isso não impediu a desmobilização e a retomada do galpão pela municipalidade, com o deslocamento das atividades da associação para outro bairro da cidade (Alcântara; Felisberto; Oliveira, 2023).

A Ascajuf, fundada em 16/1/2008, não é a única associação no município de Juiz de Fora e, portanto, não responde por todo o material declarado pela municipalidade. Existe também a Associação dos Catadores de Papel e Resíduos Sólidos de Juiz de Fora (Apares) e mais quatro EES. Nenhum deles é contratado pelo município, nem remunerado pelos serviços prestados. Os dados lançados no Sinir são completamente inexpressivos e chama a atenção o fato de terem sido recuperadas apenas 351 toneladas recuperadas tanto no ano de 2014 quanto no de 2015.

A Ascat, fundada em 27/10/2005, de Pitangui, não é remunerada pelo município e cede a mão de obra para a realização da *coleta seletiva* com veículo da municipalidade. Porém, os dados lançados, no relatório municipal, chamam muito a atenção, já que afirmam que houve a recuperação de 5% dos resíduos em 2014 e 39,10% em 2019. Levantam, portanto, a suspeita de que o(a) responsável tenha lançado errado o valor da *massa recuperada*.

A Associação de Catadores de Materiais Recicláveis e Reutilizáveis de Mathias Lobato e Região (Ascarema), fundada em 27/3/2017, foi registrada em mais de uma oportunidade, devido à alta rotatividade da mão de obra e à dependência de auxílio voluntário externo para a sua manutenção registral. Aliás, essa não é uma condição apenas desse EES, na medida em que se constituir e se manter atualizado são dificuldades apresentadas por praticamente todos os EES. Como a Tabela 1 demonstra, a municipalidade não realiza o relatório municipal anual, não conta com *coleta seletiva* e nem com pagamento pelos serviços prestados pela associação. Essa funcionava no lixão da cidade, e encerrou suas atividades por falta de material disponível para triagem.

Por fim, a Ascarpi, fundada em 21/1/2000, e a Cooparte, fundada em 17/7/2003, em Pirapora, relacionam-se com o município por intermédio do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) local. Apesar de não manterem contrato pela prestação de serviços realizados, constam no Sinir desde 2014 como UTC. Os dados mostram que houve uma certa estabilidade do percentual de *massa recuperada* no intervalo estudado, porém o volume é bastante expressivo para uma cidade de menos de 60 mil habitantes.

Não obstante, pelo disposto nos Gráficos 1 e 2, está claro que, a partir dos dados oficiais, não temos condições de avaliar o impacto do período pandêmico nos EES, já estabelecidos, considerando-se apenas as informações do SINIR, SNIS e SINISA, isso só será possível na medida em que os Relatórios Municipais de Gestão de Resíduos Sólidos sejam enviados e processados adequadamente, mantendo algum tipo de verificação e de rastreabilidade pelo MCid. Por outro lado, se compararmos os dados locais com os dados relativos ao Estado de Minas Gerais e ao Brasil, a situação, quanto ao desempenho alcançado, pode ser visualizada da seguinte forma.

Tabela 1: Resíduos sólidos pós-consumo coletados por território – Minas Gerais – Brasil

	Massa total coletada (ton)									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Minas Gerais	4.755.206	4.952.208	4.813.983	4.680.091	4.859.121	4.908.263	-----	-----	-----	-----
Brasil (Sinir)	59.400.778	55.575.684	52.860.497	54.240.793	54.847.156	57.333.328	-----	-----	-----	-----
Brasil (Snis)	66.400.000	63.900.000	60.000.000	61.900.000	62.800.000	65.100.000	66.600.000	65.600.000	63.800.000	-----

Fonte: Dados básicos: Brasil (2002, 2019); Relatório Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos, Manejo de Resíduos Sólidos. Elaboração própria.

Conforme demonstrado acima, o número de municípios, em Minas Gerais, não se alterou, ficando em 853. O mesmo ocorreu para todo o Brasil, que permaneceu com 5.570 ao longo desse período. Ocorre que, se, dos municípios de nossa amostra, seis estão aquém do resultado médio alcançado pelo Estado de Minas Gerais, que chega a 3% de aproveitamento dos resíduos pós-consumo, um quadro contraditório aparece quando observamos a relação entre Estado e União. Esse valor, por sua vez, constitui, paralelamente, metade (Sinir) ou o dobro (Snis) do desempenho médio brasileiro, o que demonstra a inconsistência dos dados quando comparamos o Sinir e o Snis tanto pelos motivos explicitados anteriormente quanto pelo perfil do universo de municípios respondentes.

Tabela 2: *Massa recuperada por território – Municípios da amostra – Brasil*

	Massa total recuperada com reciclagem (ton) e % da massa total coletada									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Minas Gerais	143.736	137.061	144.826	158.075	147.552	158.663	-----	-----	-----	-----
	3,02%	2,77%	3,01%	3,38%	3,04%	3,23%				
Municípios com coleta seletiva e % respectivo	-----	177	168	169	176	190	-----	-----	-----	-----
		25,15%	21,20%	23,79%	26,73%	26,44%				
Brasil (Sinir)	3.988.244	3.434.004	3.464.541	3.514.674	3.854.252	4.903.825	-----	-----	-----	-----
	6,71%	6,18%	6,55%	6,48%	7,25%	8,55%				

% de municípios com coleta seletiva	35,94%	36,57%	34,16%	36,60%	37,84%	41,41%	-----	-----	-----	-----
Brasil (Snis)	950.000	1.020.000	980.000	1.030.000	1.050.000	1.040.000	1.070.000	1.120.000	1.120.000	-----
	1,43%	1,59%	1,63%	1,66%	1,67%	1,60%	1,61%	1,71%	1,76%	
% de municípios com coleta seletiva	35,1%	35,7%	33,1%	35,3%	38,1%	38,7%	36,3%	32,0%	32,2%	-----

Fonte: Dados básicos: Brasil (2002, 2019); Relatório Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos, Manejo de Resíduos Sólidos. Elaboração própria.

Ainda considerando os dados do SINIR, o Relatório Estadual de Gestão de Resíduos Sólidos informa que houve um aumento no percentual de *massa recuperada*, mesmo que de modo tímido quanto ao resultado final, em Minas Gerais, bem como um aumento significativo dos EES em 75 novas unidades em cinco anos (com 65,22% de aumento). Embora também tenha ocorrido aumento no número de catadores(as) nesses EES, não foi da mesma monta, chegando a 39,47% apenas (Tabela 3). Já o Relatório Nacional de Resíduos Sólidos demonstra que, se em 2014 a cobertura pela *coleta seletiva* era de 35,94%, em 2019 ela chegou a 41,41%. Em termos absolutos, de igual modo, de 1322 municípios brasileiros passou-se a 1438 com *coleta seletiva*. Entretanto, se considerarmos os dados do Snis, os valores são um pouco distintos com relação à cobertura da *coleta seletiva*, sendo 35,1% em 2014, passando a 38,7% em 2019, mas caindo para 36,3% em 2020 e 32,0% em 2021, exatamente no período pandêmico. Isso mostra claramente como a pandemia de Covid-19 impactou os processos de implementação da *coleta seletiva*.

Tabela 3: Número de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) e de catadores(as)
– Minas Gerais – Brasil

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Minas Gerais	EES de reciclagem	115	115	168	162	180	190	-----	-----	-----	-----
	Catadores(as)	2.131	2.061	2.817	2.781	2.920	2.972	-----	-----	-----	-----
Brasil Sinir	EES de reciclagem	23.171	23.567	26.775	28.880	27.073	31.527	-----	-----	-----	-----
	Catadores(as)	826	821	1.177	1.143	1.226	1.467	-----	-----	-----	-----
Brasil Snis	Unidades de triagem	468	846	896	991	1.030	1.663	1.325	1.726	1.972	-----
	Catadores(as)	23.200	23.600	26.800	28.900	27.100	31.500	35.900	39.100	39.000	-----

Fonte: Dados básicos: Brasil (2002, 2019); Relatório Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos, Manejo de Resíduos Sólidos. Elaboração própria.

Na Tabela 3, podemos verificar que houve um aumento dos EES e de catadores(as) no intervalo considerado. Destacamos que a informação presente no Sinir quanto ao número de catadores(as) está errada, parecendo haver uma inversão entre os dados dos EES e os de catadores(as).

Em um segundo momento, é preciso comparar esses dados com os dados primários encontrados nas planilhas do Snis e agora do Sinisa, já que nelas existe uma relação atualizada anualmente com os nomes e as características dos EES por município e Estado da federação. Outro fator é que o avanço do número dos EES e de catadores(as)

organizados(as) neles é condição essencial para o desempenho quanto à *massa recuperada* de resíduos, mas a cobertura de *coleta seletiva* precisa impulsionar esse movimento, possibilitando a viabilidade da atividade.

Ademais, a relação com os governos municipais muitas vezes é vista como de dependência e inviabilidade de atividades sem o apoio público (Capellari; Colombo; Saatkamp, 2024), mas o que precisamos ressaltar é o quão inviável é a atividade da reciclagem e a destinação adequada de resíduos na ausência de catadores(as) de material reciclável em suas diversas modalidades de organização. Outro ponto importante é que falamos recorrentemente sobre as condições de infraestrutura que propiciam ou limitam o desempenho quanto ao percentual da *massa recuperada* frente ao montante de resíduo coletado, porém não ignoramos o que Lima (2023) chama de “infraestrutura residual”. São os corpos negros, via de regra, que estão envolvidos no trabalho relacionado aos resíduos e na base da cadeia produtiva da reciclagem. Esse olhar considera não só a interseccionalidade e as questões de raça e de gênero, mas também a questão da colonialidade em um sentido amplo, abarcando as formas de violência, de exclusão, de ocupação das cidades e também de desigualdade (Lima, 2023). Fatores esses que, mesmo não sendo objeto desse artigo, ajudam a entender, ao menos em parte, as razões para que o sistema público postergue o reconhecimento do serviço prestado por esses(as) trabalhadores(as), principalmente pela Administração Pública Municipal estar inserida e ser reflexo de uma sociedade imbricada no racismo estrutural.

Conclusão

Embora seja difícil e complexa a análise das relações de poder entre diversos atores e diferentes instituições governamentais, quadro certamente agravado em períodos de desastres e crises institucionais, é fundamental que estudos a esse respeito sejam produzidos para compreender a atuação dessas instituições. Entre avanços e retrocessos, mesmo com pouco ou nenhum esforço da Administração Pública Municipal, é notório que, ano a ano, os índices relativos ao manejo de resíduos sólidos e, principalmente, à reciclagem vêm melhorando. À revelia do que estabelece a legislação federal desde 2010, a *coleta seletiva* e a contratação dos EES não são a realidade da maior parte dos municípios brasileiros. Além disso, eles também não implementaram, em sua maioria, o

Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) e sequer costumam preencher anualmente o Relatório Municipal de Gestão dos Resíduos Sólidos. Ao perceber que a PNRS ainda caminha a passos lentos, embora tenha produzido resultados importantes, o governo federal lançou o *Programa Pró-Catador* para estimular o avanço dessa PP, reafirmando o protagonismo de catadores(as) no gerenciamento dos resíduos sólidos no Brasil e recorrendo à adesão voluntária.

Cabe ressaltar que houve uma desestabilização de todo o processo de *coleta seletiva* e de educação ambiental, que vinha alcançando tração de modo tímido, mas sofreu uma descontinuidade ou mesmo uma interrupção em razão do não posicionamento adequado dos representantes nos órgãos públicos responsáveis por gerir a situação de crise sanitária. Por fim, cabe destacar o dano causado com a suspensão do pouco de *coleta seletiva* no território brasileiro, posto que essa, tal como o serviço de coleta de resíduos em geral, é uma forma de *serviço público essencial* e não poderia ter sido descontinuada. Por décadas a *coleta seletiva* vem se assentando a passos pequenos e sendo lentamente institucionalizada nos municípios brasileiros. O retrocesso nesses casos não tem como ser medido prontamente. Os efeitos dessa atitude equivocada, por parte de administrações públicas locais, são impossíveis de ser mensurados, tamanha a sua gravidade. Isso gera desmobilização, desincentivo, associação de resíduos recicláveis à disseminação de doenças e incentivo às práticas completamente inadequadas de manejo de materiais recicláveis, por meio de incineração, sob o pretexto de que essa é a forma mais adequada para se eliminar um risco iminente à saúde.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino; FELISBERTO, Rosana Ribeiro. Arranjo institucional socioambiental para política pública de resíduos sólidos. **Revista de Direito da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 158-183, 2022. Disponível em: <https://centrodeestudosdedireito.com.br/revistas/index.php/redap/article/view/36>. Acesso em: 16 jun. 2025.
- ALCÂNTARA, F. H. C.; FELISBERTO, R. R.. Políticas Públicas de reciclagem e organização de catadoras(es) no Brasil: Estudo de caso da Cooperativa Aguapé. In: VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI. **Direito e sustentabilidade IV**. Florianópolis: CONPEDI, 2025.
- ALCÂNTARA, F. H. C.; FELISBERTO, R. R.; RIBEIRO, J. C.. Políticas públicas, extensão universitária e empreendimentos econômicos solidários de reciclagem. In: VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, 2024, Virtual. **Direito e sustentabilidade I**. Florianópolis: CONPEDI, 2024. p. 289-306.
- ALCÂNTARA, F. H. C.; FELISBERTO, R. R.; MOURA, E. A. C. Municípios mineiros e respostas normativas em políticas públicas de saneamento básico e de resíduos sólidos à pandemia de covid-19. In: VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, 2024, Virtual. **Direito e sustentabilidade I**. Florianópolis: CONPEDI, 2024. p. 193-213.
- ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino; FELISBERTO, Rosana Ribeiro; MOURA, Emerson Affonso da Costa. Políticas públicas de resíduos sólidos e empreendimentos econômicos solidários (EES) de reciclagem em Minas Gerais no período pandêmico (2020-2023). In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 30., 2023, Fortaleza. **Direito e Sustentabilidade I. Anais [...]**. Fortaleza: Copendi, 2023a. p. 335-356. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/pxt3v6m5/68oo2m24/0Cs14478v4tMWq35.pdf>. Acesso em: 16 jun. de 2025.
- ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino; FELISBERTO, Rosana Ribeiro; MOURA, Emerson Affonso da Costa. Catadoras (es) de material reciclável e políticas públicas de enfrentamento à pandemia de Covid-19. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade** = Journal of Environmental Management & Sustainability, São Paulo, v.12, n. 1, p. e25131, 2023b. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/geas/issue/view/1004>. Acesso em: 16 jun. 2025.
- ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino; FELISBERTO, Rosana Ribeiro; OLIVEIRA, Taysnara Sabrine Ferreira. Princípio da associação, artesanato das práticas e saber poder. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 27, n. 1, p. 467-485, 2023. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/21856>. Acesso em: 16 jun. 2025.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 14.260, de 8 de dezembro de 2021**. Estabelece incentivos à indústria da reciclagem. Brasília, DF, 2021. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14260.htm. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº15.068, de 23 de dezembro de 2024**. Dispõe sobre os empreendimentos de economia solidária e a Política Nacional de Economia Solidária; cria o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes); e altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15068.htm. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10936.htm#art91. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.414, de 13 de fevereiro de 2023**. Institui o Programa Diogo de Sant'Ana Pró-Catadoras e Pró-Catadores para a Reciclagem Popular e o Comitê Interministerial para Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11414.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.414%2C%20DE%2013,de%20Materiais%20Reutiliz%C3%A1veis%20e%20Recic%C3%A1veis. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, DF: Presidência da República, 2010a. Revogado pelo Decreto nº 10.936, de 2022. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento SNISA**. Brasília, DF, [2002-]. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos SINIR**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://sinir.gov.br/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

CAPELLARI, Marta Botti; COLOMBO, Adir Luiz; SAATKAMP, Bárbara Simone. Relação de trabalho e viabilidade da cooperativa de recicladores. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 21, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/vd/a/gcxV4tHZpY3VHPrtRY9pFBr/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2025.

ELIAS, Norbert. **Introdução à sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2008.

ELSTER, Jon. **Pecas e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

Fundação Oswaldo Cruz. **Quanto tempo o coronavírus permanece ativo em diferentes superfícies?** Rio de Janeiro: Fiocruz, 16 jun. 2020. Disponível em: <https://fiocruz.br/pergunta/quanto-tempo-o-coronavirus-permanece-ativo-em-diferentes-superficies>. Acesso em: 12 set. 2023.

LIMA, Maria Raquel Passos. Infraestruturas residuais: colonialismos na gestão de resíduos e a política catadora. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 37, n. 107, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/ZtpsvKkcX7mJnmJs7WkVspP/?lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2025.

MARTINEAU, Harriet. **Como observar**: morais e costumes. Governador Valadares: Fernanda Henrique Cupertino Alcântara, 2021.

MARTINEAU, Harriet. **Sociedade na América**. Governador Valadares: Fernanda Henrique Cupertino Alcântara, 2022. v. 1.

MARTINEAU, Harriet. **Sociedade na América**. Governador Valadares: Fernanda Henrique Cupertino Alcântara, 2024. v. 2.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Deliberação do Comitê Extraordinário Covid-19 nº 39, de 29 de Abril de 2020**. Aprova o Plano Minas Consciente. Belo Horizonte: ALMG, 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DCE/39/2020/?cons=1>. Acesso em: 16 jun. 2025.

MOTA, Rodrigo. Reciclagem e economia solidária: análise das dimensões estruturais dos empreendimentos coletivos de catadores no Brasil. **Política & Trabalho**: revista de ciências sociais, n. 46, jan./jun., p. 229-249, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/politicaetrabalho/issue/view/2005>. Acesso em: 16 jun. 2025.

ROCHA, Marta Mendes da *et al.* As respostas dos governos municipais à Covid-19 no Brasil. **Teoria e Cultura**, Juiz de Fora, v. 17, n. 1, p. 118-135, 2022.

SILVA, Lara Livia Santos da *et al.* Medidas de distanciamento social para o enfrentamento da COVID-19 no Brasil: caracterização e análise epidemiológica por estado. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 9, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/gR6mkQmSqBHqvZb5YMNYjxD/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SILVA, Sandro Pereira; GOES, Fernanda Lira; ALVAREZ, Albino Rodrigues. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável**: Brasil. Brasília: Ipea, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Programa Ambiente-se**. Juiz de Fora: UFJF, ©2025. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/ambientese/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

Estado, mercado e desigualdades na política educacional: uma discussão de Parcerias Público-Privadas e mecanismos de mercado na educação pública, do ponto de vista da equidade

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15701949>

Bruno Lazzarotti Diniz Costa¹

Miguel Coelho de Lacerda²

Clarice Miranda do Amaral³

Ágnez de Lélis Saraiva⁴

Resumo

O presente artigo investiga a interação entre mercado e setor privado na provisão da educação no Brasil e suas consequências para a reprodução de desigualdades. Embora a rede pública ainda seja a principal responsável pela oferta educacional no país, reformas recentes, influenciadas pela Nova Gestão Pública e pelo neoliberalismo, têm introduzido modelos como *vouchers*, Escolas Charter, bônus por desempenho e maior autonomia escolar. Nesse contexto, analisa-se a crescente adoção de mecanismos mercadológicos e a atuação de agentes privados na formulação e na implementação da política de educação básica, especialmente por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs). Diante disso, o trabalho examina a suposta superioridade do setor privado, questionando as justificativas à crescente introdução de elementos de mercado nas políticas educacionais — especialmente considerando que a ampliação do acesso à educação básica no Brasil foi majoritariamente promovida pela rede pública. A alegada vantagem intrínseca do setor privado se fragiliza quando confrontada com evidências que destacam o peso dos determinantes socioeconômicos no desempenho escolar e os possíveis efeitos perversos da competição entre instituições sobre a equidade educacional.

Palavras-chave: Desigualdades. Política educacional. Setor privado. Estado. Privatização.

¹ Professor do Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro. Email: bruno.diniz@fjp.mg.gov.br. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2084604177044476>. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5972-4175>

² Fundação João Pinheiro. Email: miguelcdlacerda@gmail.com.

³ Fundação João Pinheiro. Email: clariceamaral10@gmail.com.

⁴ Fundação João Pinheiro. Email: agnez.saraiva@fjp.mg.gov.br. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6097836630485843>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2352-4352>.

State, market and inequalities in educational policy: a discussion of Public-Private Partnerships and market mechanisms in public education, from the perspective of equity

Abstract

This article investigates the interaction between the market and the private sector in the provision of education in Brazil and its consequences for the reproduction of inequalities. Although the public network is still the main provider of education in the country, recent reforms, influenced by the New Public Management and neoliberalism, have introduced models such as vouchers, Charter Schools, performance bonuses, and greater school autonomy. In this context, the increasing adoption of market mechanisms and the action of private agents in the formulation and implementation of basic education policy are analyzed, especially through public-private partnerships (PPPs). Given this, the article discusses the supposed superiority of the private sector, questioning the claimings that support the growing introduction of market elements into educational policies—especially considering that the expansion of access to basic education in Brazil was mainly promoted by the public network. Thus, the alleged advantage of the private sector weakens when confronted with evidence that highlights the weight of socioeconomic determinants on school performance and the possible harmful effects of competition between institutions on educational equity.

Keywords: Inequalities. Educational Policy. Private Sector. State. Privatization.

1 Introdução

A forma predominante de operacionalização da política educacional, especialmente na educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, nos termos da legislação brasileira), é a provisão dos serviços de forma pública direta pelo Estado. No Brasil, por exemplo, apenas cerca de 15% das matrículas nos ensinos fundamental e médio ocorre em escolas privadas⁵. Apesar disso, a difusão de reformas pró-mercado e de privatização na economia e a implementação da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) no campo da administração pública deram origem a reformas educacionais que buscavam emular mecanismos de mercado no âmbito da provisão pública ou, mais diretamente, incentivar a participação do setor privado, lucrativo ou não, na oferta de educação pública. Essa orientação se operacionalizou de várias formas: através dos *vouchers* educacionais, das Parcerias Público-Privadas (PPPs), das Escolas Charter, do aprofundamento da autonomia escolar, além de políticas como pagamento de bônus por desempenho a servidores e a chamada “liberdade para os pais na escolha das escolas”. Nessa chamada “liberdade”, os pais deverão matricular seus filhos, entre outras possibilidades. Essas iniciativas, muito disseminadas do final dos anos 1980 ao início do século XXI, foram objeto de bastante debate e de avaliações publicadas. Assim, de maneira um tanto tardia, esses modelos têm sido atualmente defendidos e até oficialmente apresentados como políticas no Brasil. Este artigo tratará dessas propostas e de seus supostos e prováveis efeitos sobre a desigualdade educacional. Diante do exposto, o texto se propõe a trazer para discussão o sentido dessas reformas educacionais frente a outros graves problemas que afetam a educação brasileira.

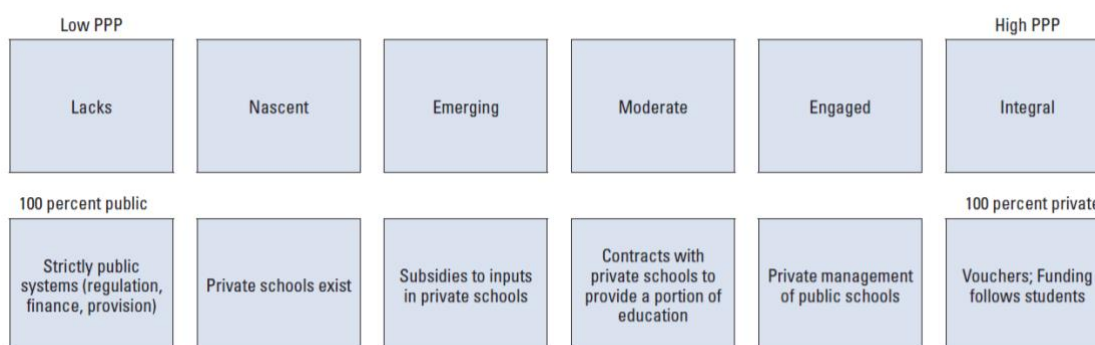
2 Mecanismos de mercado e quase mercado

Como afirmado acima, a provisão pública direta de educação realizada por meio de escolas públicas tem sido o meio predominante de operacionalização da política pública de educação básica no Brasil e no mundo. No entanto, não é o único meio e, nas últimas décadas, houve o surgimento de várias iniciativas de incorporação do setor privado ou de mecanismos que emulam o mercado como componentes da política educacional. Isso se deve a fatores diversos. Primeiro, às mudanças mais globais do ponto de vista ideológico — a ascensão do chamado “Consenso de Washington” nos anos 1990 e seus correlatos em termos de gestão e de políticas públicas, notadamente a Nova Gestão Pública — que levaram à difusão de diversos modelos

⁵ Na educação infantil, a expansão pública foi mais tardia e ainda está em curso. Com isso, a rede privada responde por cerca de um terço das matrículas em creches e 21% das matrículas em pré-escola.

de reforma educacional baseados em competição, parceria, privatização, incentivos por desempenho, quase-mercados etc. Em segundo lugar, às mudanças na oferta de novos modelos de provisão e gestão se combinaram com um aumento da demanda por inovação educacional, decorrente da complexificação e diversificação do escopo, dos objetivos educacionais e da necessidade de expansão educacional combinada com a imposição de políticas fiscais restritivas nos países em desenvolvimento. Em terceiro lugar, ao patrocínio de várias agências multilaterais (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE, Banco Mundial, Banco Interamericano), *think tanks* e de grandes fundações globais do terceiro setor que associaram seus projetos de apoio educacional internacional financeiro, mas também de assistência técnica e formação, a essa abordagem das reformas educacionais. E, finalmente, ao fato de que, em vários países (inclusive no Brasil), diversos agentes econômicos enxergaram no setor educacional, e, sobretudo, na oferta pública de educação um possível, e ainda pouco explorado, nicho de mercado assegurado pela escolaridade obrigatória e com financiamento assegurado pelos recursos públicos disponibilizados e passaram a atuar por meio de *lobby*, capacidade de vocalização e certos tipos de *soft power* para influenciar a agenda educacional e impulsionar a progressiva incorporação de mecanismos e provedores privados como componentes da política de educação básica.

A participação dos provedores privados e de mecanismos oriundos desse setor é hoje bastante variada e disseminada. Em um esforço de sistematização que se tornou referência importante no debate, o Banco Mundial propôs uma abordagem em que as distintas formas de participação do setor privado na política educacional poderiam ser organizadas em um *continuum* que iria de baixa ou nenhuma relevância do setor privado — toda a educação sendo ofertada por meio de provisão pública direta — até incorporação intensa dos provedores privados — política de *vouchers* educacionais, por exemplo. A Figura 1 expressa essa abordagem.

Figura 1: O *continuum* da Parceria Público-Privada na educação

Source: Authors' compilation.

Fonte: Banco Mundial.

3 Participação de organizações privadas para quê?

Apesar das acesas controvérsias sobre os princípios e os efeitos previsíveis da participação privada na educação pública, é bem mais raro encontrar, para além de afirmações genéricas e de seleção pouco criteriosa de casos e evidências, um debate mais sistemático sobre o que se pretende alcançar com as PPPs e de que forma se acredita que os modelos adotados promoveriam os objetivos buscados. Ao se debruçar sobre esses temas, o que se observa é que a adoção desses arranjos responde a motivações e a supostos também muito diversos, como apontam Zancajo *et al.* (2021). Esses dados estão sintetizados no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1: Tipologia de Parcerias Público-Privadas (PPPs) para provisão educacional baseada no objetivo dominante da política

Objetivos dominantes da política	Principais características	Exemplos de países/ sistemas de educação
Liberdade de Instrução	O objetivo de garantir a liberdade de ensino aparece como o principal impulsionador do financiamento público de escolas privadas. Frequentemente, o objetivo original era garantir um certo nível de apoio estatal às escolas confessionais.	Austrália, Dinamarca e França
Liberdade de Instrução com equivalência	- O principal objetivo da política é garantir a liberdade de ensino, mas garantindo a equivalência entre escolas públicas e privadas subsidiadas. - Em muitos casos, o objetivo original era incorporar instituições religiosas ao "sistema público".	Bélgica (comunidades francesas e flamencas), Espanha, Inglaterra (escolas religiosas), Países baixos e Irlanda.
Abordagem de mercado	As escolas privadas subsidiadas surgiram como consequência de reformas (ideológicas) pró-mercado. Embora esse tipo combine objetivos políticos de outros tipos, sua característica distintiva é o objetivo (inicial) de promover a competição como meio de melhorar a eficácia e a equidade.	Chile e Suécia
Autonomia	- Autonomia como principal motor de eficiência, inovação e promoção da equidade. - Novas modalidades de escola são vislumbradas como meios para superar a falta de autonomia das escolas públicas. Frequentemente, esse tipo pode ser considerado uma segunda geração (ou a segunda melhor) de políticas pró-mercado.	Canadá (CS-Alberta), Inglaterra (Academies and Free Schools).
Expansão educacional	- Fornecedores privados subsidiados ou outras formas de PPPs, como escolas charter, são adotados para responder à expansão do ensino fundamental ou médio. - Escolas privadas subsidiadas visam complementar a escassez de escolas públicas ou "preencher a lacuna" em áreas que o governo não consegue atender adequadamente. - Regulamentações relativamente fracas em questões como mensalidades adicionais ou admissões seletivas, bem como problemas de fiscalização.	Colômbia, Líbia, Uganda.

Fonte: Adaptado e traduzido de Zancajo *et al.* (2021).

Como se depreende do quadro, a incorporação do setor privado à educação pública responde a lógicas bastante variadas. Em alguns casos, o objetivo declarado é aumentar a variabilidade da oferta a partir da suposição de que a entrada de entidades privadas ensejaria maior diversidade curricular, de ênfases e de abordagens. De fato, na origem, a adoção desses modelos responde ao objetivo de proporcionar apoio público (especialmente financeiro) ao setor privado de natureza confessional, incorporando-o à política educacional.

Dessa forma, a participação privada no setor público respondeu ao objetivo de expandir mais rapidamente a cobertura do sistema educacional, orientada para a universalização ou a

democratização do acesso à educação. A lógica é a de que mecanismos que permitem utilizar a capacidade instalada do setor privado para promover o acesso, sem ter que lidar com os custos de instalação de infraestrutura e de recrutamento de pessoal, bem como com os prazos que a ampliação da oferta e da infraestrutura pública exigem, viabilizariam uma maior e menos custosa expansão do atendimento educacional da população. Há vários exemplos dessa estratégia, como ocorreu com a educação básica na Espanha pós-franquismo. No Brasil, a permissão para custeio de creches comunitárias com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) ou do Programa Universidade para Todos (ProUni), no caso do ensino superior, também são exemplos dessa estratégia. Entretanto, no caso dos níveis fundamental e médio de ensino, o Brasil não apresenta atualmente lacunas severas de cobertura, mas há problemas localizados e uma iniquidade na distribuição da oferta, que é precária, demandando investimentos maiores na oferta pública e não financiamento público ao setor privado.

Em outros casos, o objetivo principal está vinculado à suposição, já exposta no início desta publicação, de que a introdução do setor privado e de mecanismos de mercado no sistema público de educação, por meio de provedores privados, incorporados de maneiras variadas, poderia ampliar a competição e a *accountability* da oferta, produzindo como consequência a melhoria do desempenho médio da educação. Como geralmente se fundamenta em supostos microeconômicos, o parâmetro predominante para avaliar desempenho aqui é a noção de eficiência econômica, havendo pouco mais do que menções protocolares aos efeitos sobre a dimensão de equidade educacional. Ressalta-se que, mesmo que nem sempre conste diretamente dos documentos oficiais, o discurso associado à defesa desse tipo de política tem também um forte componente ideológico, frequentemente se apoiando, de maneira explícita ou não, em uma suposta superioridade intrínseca do setor privado na produção de bens e serviços, conforme também exposto anteriormente neste texto. De forma geral, esta tem sido a motivação mais aludida no Brasil, juntamente com menção à ideia de que a participação privada conferiria maiores autonomia, flexibilidade e agilidade à gestão educacional.

Pensando nos modelos mais comuns de PPP na educação, os subsídios às escolas privadas ocupam uma posição intermediária no *continuum* apresentado na Figura 1, enquanto as chamadas Escolas Charter⁶ poderiam estar situadas tanto na categoria "contrato com escolas

⁶ Escolas charter são escolas privadas financiadas pelo setor público sob condições que variam muito entre diferentes localidades, geralmente com menos restrições e regras burocráticas do que as escolas públicas (Nathan, 1996, p. 11). É, portanto, uma escola privada que opera sob um contrato específico (o contrato charter) entre quem

privadas" quanto na categoria "gestão privada de escolas públicas". Ao observar o debate brasileiro sobre a participação do setor privado na política pública de educação básica a partir do esquema acima, constata-se que as escolas privadas sempre existiram e, se não são diretamente beneficiadas por recursos públicos, os gastos educacionais privados das famílias são descontados, até um limite, do imposto de renda de pessoas físicas. Além disso, as instituições de educação privadas frequentemente contam com isenções tributárias de várias ordens.

Ao lado da oferta privada de educação, mais recentemente observa-se o surgimento de propostas e experiências direcionadas à adoção de mecanismos com diferentes formas de contratação de entes privados — empresas ou entidades supostamente sem fins lucrativos — para gestão de escolas públicas e, em menor medida, contratos com escolas privadas para oferta de vagas. Há também, nos setores mais fortemente privatistas ou alegadamente liberais, a defesa frequente da adoção de *vouchers* educacionais de maneira sistemática, o que chegou a constar de uma das erráticas proposições do governo Bolsonaro para a área. No entanto, até o momento, não há registro de experiências em escala maior da adoção de *vouchers* como instrumento predominante de provisão educacional.

Portanto, como se discutiu, o repertório de incorporação do setor privado à política de educação pública é bastante variado e tem gerado um intenso debate no mundo, em termos de sentidos e valores básicos da oferta educacional. No caso da oferta de educação básica no Brasil, em que, com exceção da educação infantil, a cobertura já se encontra bastante universalizada — embora o acesso e a conclusão permaneçam um desafio — e é majoritariamente pública, os efeitos dos modelos de incorporação privada sobre equidade e eficiência são de particular interesse. Isso será desenvolvido ao longo deste texto, que tratará com mais ênfase a questão do ponto de vista da equidade.

4 Público e privado na educação brasileira

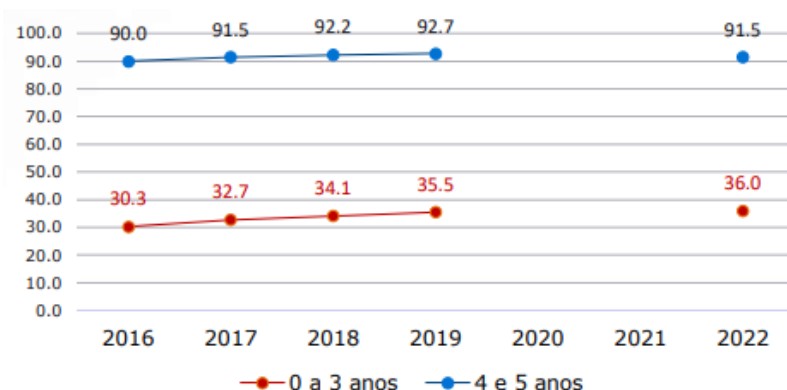
No ensino superior do Brasil, o setor privado é predominante na oferta de vagas e a política educacional para esse nível de ensino inclui distintas modalidades de subsídio, financiamento e oferta de bolsas para estudantes, a exemplo do ProUni, do Fundo de Financiamento Estudantil

gere a escola (pais, professores, uma empresa com fins lucrativos ou uma organização não governamental) e quem regulamenta o sistema (nos EUA geralmente o distrito escolar ou governo estadual) (Louzano; Simielli, 2020). Um elemento-chave para a compreensão das escolas charter e seu impacto no desempenho do aluno e na equidade educacional é avaliar o tipo e o grau de responsabilidade exigidos das escolas por parte do governo (Miron; Nelson, 2002; Bulkley; Fisler, 2003; Shober; Manna; Witte, 2006) (Carnoy; Simielli, 2022, p.1).

(Fies), das isenções e das restituições tributárias. Com relação à educação básica, de nível obrigatório, desde os anos 1930, a opção do sistema educacional tem sido a de orientar os recursos públicos para a constituição de uma rede pública, universal e inclusiva de educação, ofertada a partir dos níveis subnacionais de governo. Há boas razões históricas, normativas e políticas que corroboram essa opção, mas que não há como discutir no âmbito deste documento.

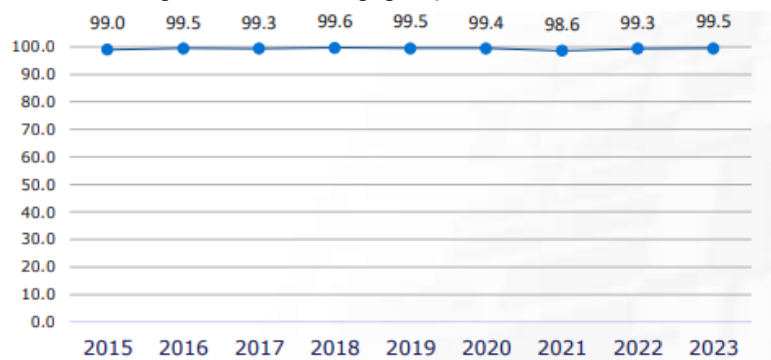
É importante ressaltar duas consequências dessa opção para os dias de hoje. A primeira delas é que a expansão da educação básica foi impulsionada pela combinação de três elementos: a) vinculação de recursos orçamentários para a educação que atingem valores absolutos e relativos bastante significativos; b) escolaridade obrigatória (inicialmente de 7 a 14 anos, expandindo-se progressivamente até incluir as faixas etárias teóricas de toda a educação básica); c) restrições bastante significativas à destinação de recursos educacionais públicos para instituições privadas. A segunda é que, não sem problemas e dificuldades, criou-se uma ampla e capilarizada rede de escolas públicas de ensino fundamental e médio que sustentou a universalização do acesso ao ensino fundamental (ainda que não sua conclusão) e a ampliação muito significativa (um atraso ainda maior) da oferta de ensino médio, de maneira que, salvo problemas localizados e de qualidade, o Brasil não apresenta hoje lacunas importantes de cobertura nesses dois níveis, mesmo que acesso, permanência e qualidade continuem sendo desafios. Os Gráficos de 1 a 4 mostram estes dois pontos: a) uma elevada cobertura do ensino fundamental e do médio (este ainda com problemas de acesso, mas bem menos de cobertura ou de oferta de vagas); b) a grande e persistente predominância da rede pública na garantia da oferta educacional nos níveis fundamental e médio.

Gráfico 1: Frequência escolar da população de até 5 anos de idade – Brasil – 2016-2022



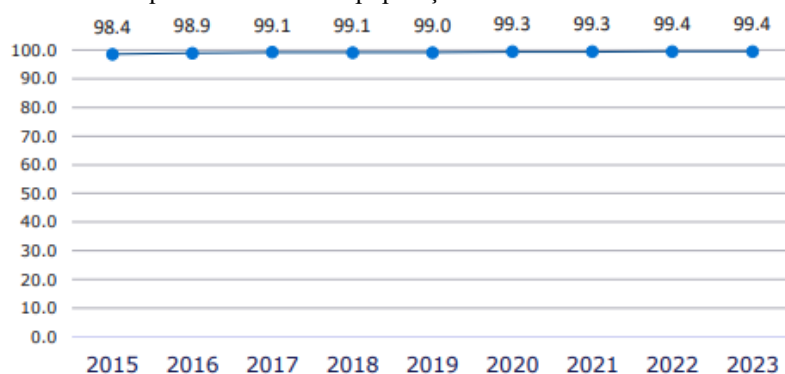
Fonte: Inep (2023).

Gráfico 2: Frequência escolar da população de 6 a 10 anos de idade – Brasil – 2016-2023



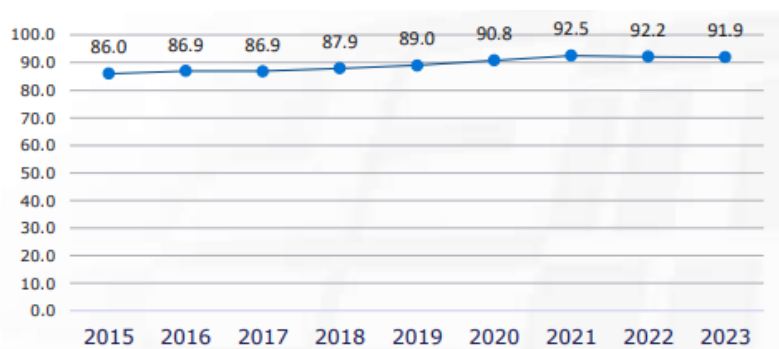
Fonte: Inep (2023).

Gráfico 3: Frequência à escola da população de 11 a 14 anos de idade – Brasil – 2016-2023



Fonte: Inep (2023).

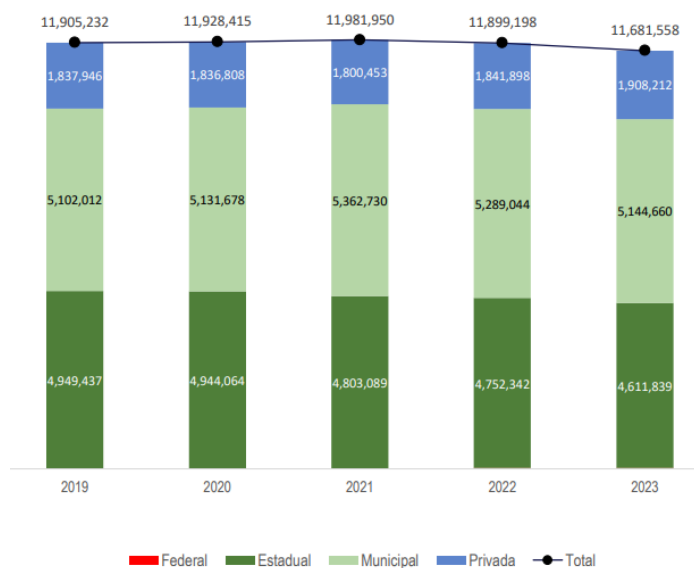
Gráfico 4: Frequência escolar da população de 15 a 17 anos de idade – Brasil – 2016-2023



Fonte: Inep (2023)

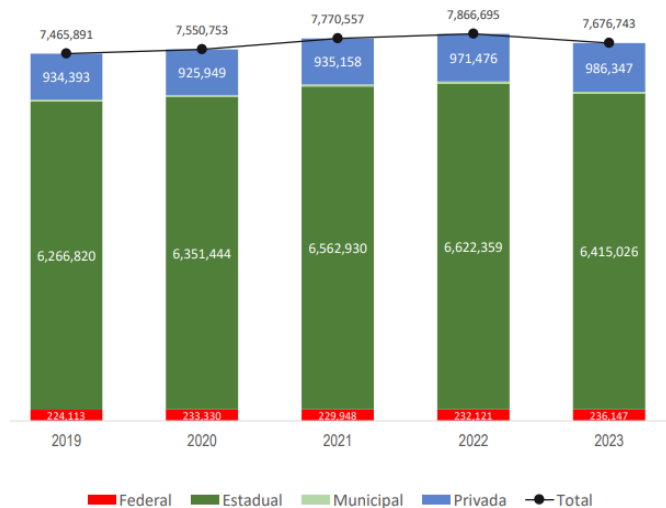
Os Gráficos de 1 a 4 mostram a elevada cobertura do ensino fundamental e do médio (este ainda com problemas de acesso, mas bem menos de cobertura ou oferta de vagas). Já os Gráficos 5 e 6 evidenciam a mencionada predominância da rede pública na garantia da oferta educacional nos níveis fundamental e médio.

Gráfico 5: Evolução das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental por dependência administrativa – Brasil – 2019-2023



Fonte: Inep (2023).

Gráfico 6: Evolução das matrículas nos anos iniciais do ensino médio por dependência administrativa – Brasil – 2019-2023

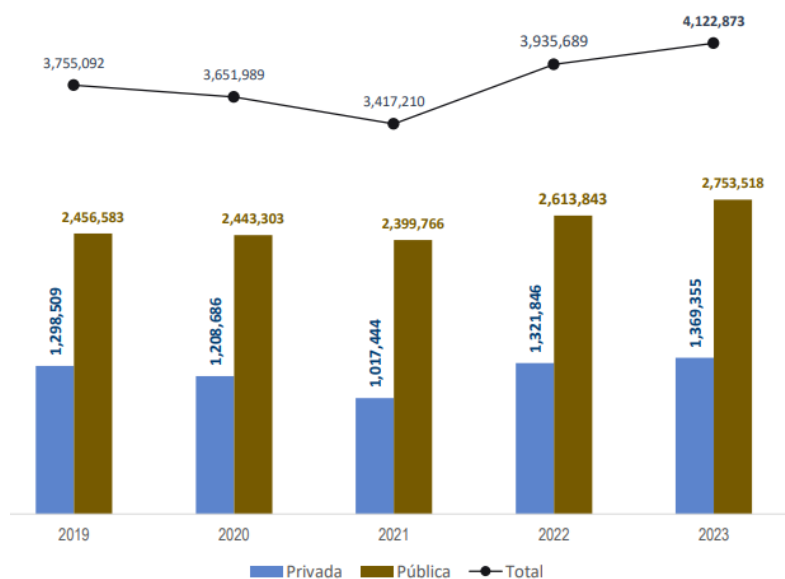


Fonte: Inep (2023)

No âmbito da educação básica, a educação infantil (creche e pré-escola) é, até certo ponto, exceção a esse modelo. A conformação da oferta nesse nível ocupou historicamente uma posição ambígua entre o cuidado, a assistência e a educação, e, assim, sem obrigatoriedade e vinculação de recursos, a cobertura tornou-se insuficiente, desigual e dividida entre oferta estatal, filantrópica e, mais estritamente, de mercado. Sua incorporação e institucionalização

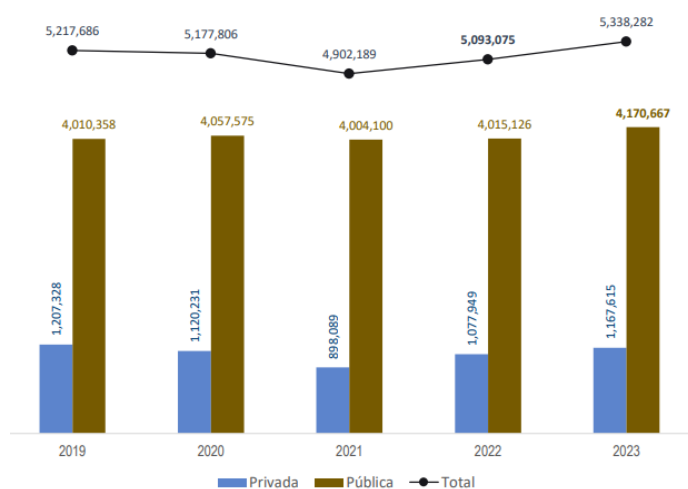
tardia como parte da educação básica só se efetivou nos anos 2000, a partir da vigência do Fundeb que incluiu esse nível na partilha dos recursos vinculados, da normatização das responsabilidades municipais na oferta e de sua inclusão na escolaridade obrigatória. Para lidar com esse legado histórico e com os graves problemas de cobertura nesse nível, a opção foi permitir que, na educação infantil, sob certas condições, as instituições privadas filantrópicas conveniadas com as prefeituras pudessem se beneficiar dos recursos do Fundeb em seu financiamento. Essa trajetória está expressa nos Gráficos 1, 7 e 8.

Gráfico 7: Evolução das matrículas em creche por rede de ensino – Brasil – 2019-2023



Fonte: Inep (2023).

Gráfico 8: Evolução das matrículas em pré-escola por rede de ensino – Brasil – 2019-2023



Fonte: Inep (2023)

Como esclarecido nos Gráficos 1, 7 e 8, apesar da tendência de expansão, ainda há um significativo problema, não apenas de acesso, mas também de cobertura na educação infantil, que é maior ainda no caso das creches, cujo acesso ainda se encontra em 36%, bastante distante da meta de 50% estabelecida no Plano Nacional da Educação (PNE).

Assim, no que se refere especificamente à educação básica brasileira, nos níveis fundamental e médio, os esforços de universalização da cobertura se deram sobretudo por meio da rede pública, que hoje atende à maioria das matrículas. Ainda existem problemas de acesso, permanência e conclusão, mas os problemas de cobertura nesses dois níveis são pontuais e se referem a regiões que dificilmente seriam de interesse do setor privado. Já na educação infantil, especialmente nas creches, há ainda problemas de cobertura e de acesso da rede pública. No entanto, neste nível, justamente por isso e pelo papel histórico do setor filantrópico e comunitário na oferta, o subsídio e o financiamento públicos de entidades não governamentais já se encontram regulamentados. Todas as redes públicas ainda padecem de graves problemas mais ou menos generalizados de precariedade ou, ao menos de qualidade da oferta, tanto de infraestrutura quanto de recursos humanos, docentes e não docentes.

Apesar disso, como mencionado anteriormente, têm se disseminado em diversas redes públicas de educação básica no Brasil iniciativas que envolvem diferentes formas de concessão ou subsídio às organizações privadas na gestão da educação pública. O Movimento Todos Pela Educação (2024) sumariza as principais políticas de subsídios públicos às organizações privadas na gestão da política de educação básica pública desenvolvidas ou propostas recentemente no Brasil e suas características centrais, cuja síntese consta do Quadro 2.

Quadro 2: Características dos principais casos de parceria entre o setor público e o setor privado na educação brasileira

Projeto	Modelo da parceria	Contempla construção de unidades?	Inclui serviços não pedagógicos?	Inclui serviços pedagógicos?	Parceiro pode contratar professores?
Inova BH	PPP	Sim	Sim	Não	Não
PPPs CEU e São Mateus - SME/SP	PPP	Sim	Sim	Não	Não
Novas Escolas - Seduc/SP	PPP	Sim	Sim	Não	Não
Requalificação das escolas - Seduc/RS	PPP	Não	Sim	Não	Não
Parceiro da Escola-Seed/PR	PPP	Não	Sim	Não	Sim
Projeto Somar - SEE/MG	MROSC	Não	Sim	Sim	Sim

Fonte: Todos Pela Educação (2024).

Notas: BH: Belo Horizonte; CEU; MG: Minas Gerais; MROSC: Marco Regulatório das Organizações de Sociedade Civil; PR: Paraná; PPP: Parceria Público-Privada; RS: Rio Grande do Sul; SP: São Paulo; Seduc; Seed; SME: Secretaria Municipal de Educação.

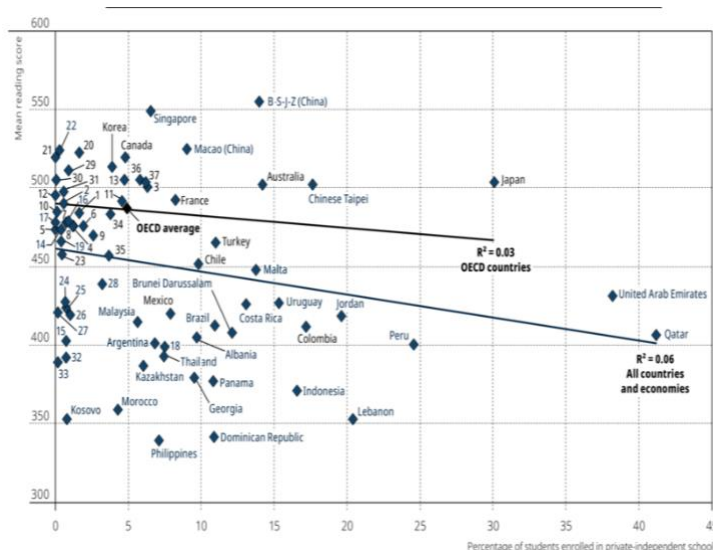
Como se observa no Quadro 2, os modelos e os componentes da oferta e da gestão apresentam combinações variadas, com predominância de desenhos que incluem, entre as atribuições do parceiro privado, a gestão dos serviços não pedagógicos, mas excluem os serviços pedagógicos e a contratação de professores. Os casos do Paraná e, especialmente, do Projeto Somar, em Minas Gerais, são os que mais se aproximam do modelo de Escolas Charter, por delegar ao ente privado as decisões sobre o coração da missão escolar: os serviços pedagógicos e a gestão do corpo docente, incluindo contratações e demissões. Entretanto, se o recurso ao setor privado não decorre da necessidade de ampliação da cobertura, como ocorreu em outros países ou nas creches, o que justificaria esse tipo de política além do atendimento aos interesses empresariais ou da abertura de novos mercados ao setor privado? Como veremos adiante, geralmente esse tipo de política decorre de uma abordagem que supõe que o melhor que uma política pública pode fazer é, tanto quanto possível, emular as condições de mercado e, se necessário, agir para corrigir suas falhas, por meio de regulação e incentivos.

5 A participação privada na educação melhora o desempenho?

Entre as motivações para o fascínio de certos setores da política e da opinião pública pela incorporação do setor privado na educação pública figura a concepção — fortemente ideológica, diga-se de passagem — de uma superioridade intrínseca do setor privado e das práticas de mercado quanto à eficiência dos resultados educacionais. Esse viés é reforçado por uma frequente interpretação pouco cuidadosa dos resultados de avaliações padronizadas, combinada — ou motivada — pelo viés cognitivo do desvio para a confirmação. Entretanto, essa suposição raramente sobrevive a uma análise mais criteriosa, ainda mais no caso brasileiro.

Tome-se por exemplo o caso do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa)⁷: a comparação apressada do desempenho de estudantes da rede pública e das escolas privadas leva alguns a concluir que o ensino privado vai bem e que nosso problema são as escolas públicas. Nesse caso, o melhor que o país poderia fazer seria ampliar a participação privada na educação básica. Nada mais enganoso. A observação do Gráfico 9 permitirá esclarecer esse ponto.

Gráfico 9: Alunos matriculados em escolas particulares e desempenho médio em leitura



Fonte: OECD (2019).

O Gráfico 9, obtido a partir dos dados do Pisa 2018, expressa a relação entre a porcentagem de estudantes em escolas privadas em cada país e o desempenho nos testes de leitura. Segundo o

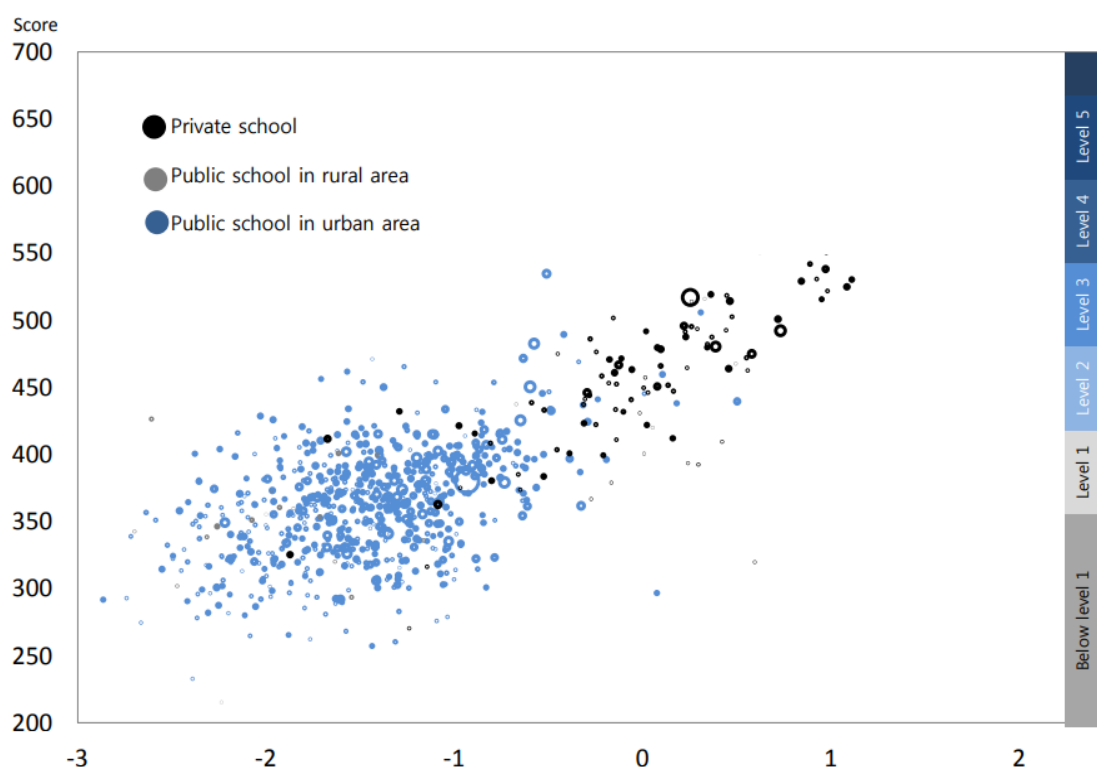
⁷ O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), tradução de *Programme for International Student Assessment*, é um estudo comparativo internacional realizado a cada três anos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Pisa oferece informações sobre o desempenho dos estudantes na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países, vinculando dados sobre seus *backgrounds* e suas atitudes em relação à aprendizagem, e também aos principais fatores que moldam sua aprendizagem, dentro e fora da escola (Inep, [202-]).

relatório da OCDE, os sistemas escolares com maior proporção de alunos em escolas particulares tendem a apresentar desempenho inferior em leitura. Quando se considera o peso do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, o coeficiente e a correlação parcial foram de -0,46, ou seja, negativa. Quando se excluem os casos extremos, a correlação permaneceu significativa no nível de 10% ($r = -0,22$), enquanto a correlação parcial foi de -0,29. Isso significa que expandir a participação do setor privado na oferta educacional não parece ser uma solução global adequada para melhorar o desempenho dos países, inclusive o do Brasil.

O que explica então essa ilusão tão disseminada por aqui sobre uma suposta superioridade intrínseca do setor privado? Primeiro, claro, uma longa história de disseminação ideologicamente interessada e patrocinada que associa ao setor público a ineficiência e ao setor privado uma suposta superioridade empreendedora, que tem sustentado ao longo dos últimos anos processos — alguns adequados e muitos outros não — de transferência de empresas, patrimônio, protagonismo e recursos materiais e institucionais ao mercado. Outro elemento que tem a ver com um dos equívocos mais frequentes que se costuma cometer na interpretação de dados educacionais é atribuir todos os resultados e as variações à oferta educacional e, mais especificamente, à escola que os alunos frequentam. É uma ilusão que se mantém por diferentes combinações de desconhecimento e interesse. O processo educacional é um longo e complexo sistema de ações e relações entre insumos, regras, instituições, diferentes agentes educacionais, famílias e estudantes e os diferentes contextos locais: elementos internos e externos tanto à unidade escolar quanto ao sistema educacional.

Em vista disso, pode-se afirmar que, de maneira geral, os efeitos de mudanças em políticas educacionais, aumento ou redução de recursos etc., só se manifestam no médio prazo e de maneira indireta, pois são mediados por vários elementos. De qualquer modo, os fatores que, isoladamente, nas condições atuais e na vasta maioria dos países, determinam fortemente o desempenho dos estudantes são aqueles relacionados às suas condições socioeconômicas. Como isso não é muito perceptível à maior parte dos observadores, tendemos a associar de maneira muito direta os resultados e as mudanças à natureza da escola ou às decisões de curto prazo. E o que isso tem a ver com a ilusão de superioridade intrínseca do ensino privado? O Gráfico 10, com resultados do Pisa de 2012 para o Brasil, ajuda a entender esse ponto.

Gráfico 10: Contexto social e desempenho escolar – Brasil – 2012

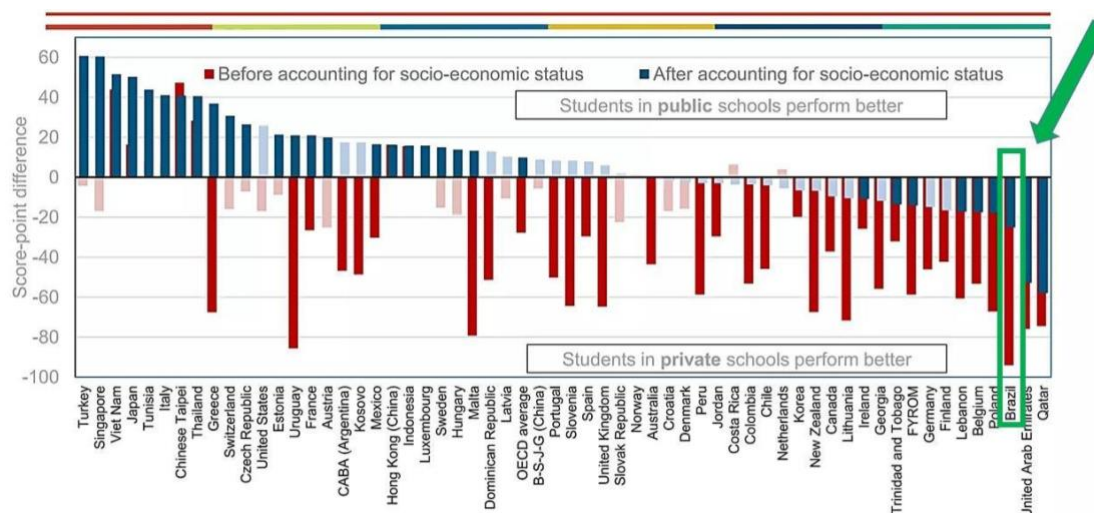


Fonte: OECD (2014).

O Gráfico 10 exibe a relação entre o índice socioeconômico médio dos estudantes no Brasil e o desempenho de suas escolas no Pisa 2012. Ele permite verificar com clareza: a) a forte associação entre o nível socioeconômico e a nota dos estudantes; b) que as escolas privadas têm estudantes com nível socioeconômico muito mais alto, como se observa no gráfico, pelo fato de que as escolas privadas se encontram, em sua maioria, isoladas nos níveis mais elevados do indicador de *status* socioeconômico e, por conseguinte, de notas no Pisa.

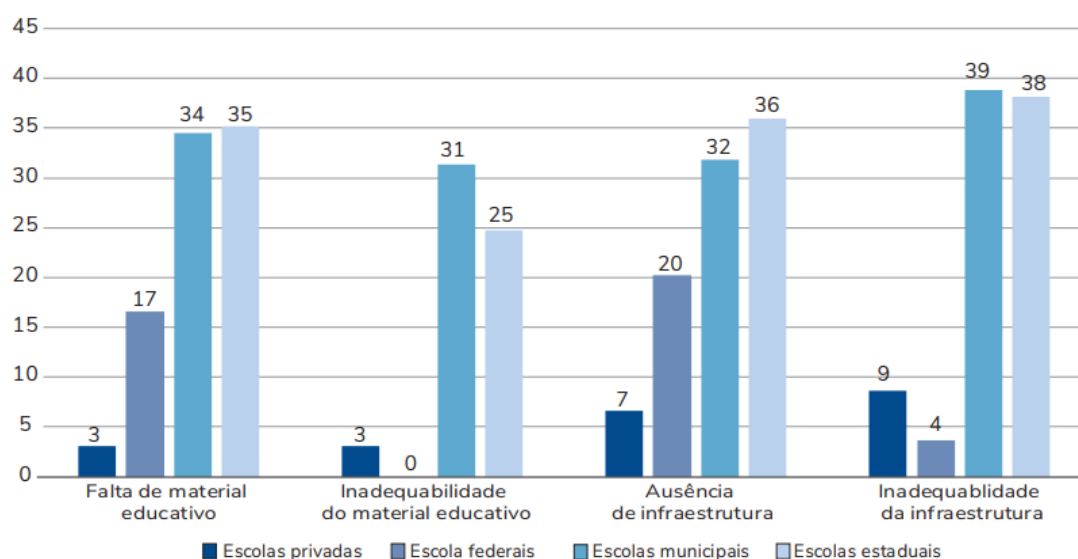
Essa questão é analisada no Gráfico 11, com os resultados do Pisa de 2018. Nele fica claro que a diferença “bruta” no desempenho dos estudantes de escolas privadas no teste é de quase 100 pontos a mais em relação ao das escolas públicas. Porém, quando se desconta o “peso” do nível socioeconômico dos alunos sobre a nota, mais de $\frac{3}{4}$ dessa diferença desaparece e ela se reduz a pouco mais de 20 pontos, em boa parte explicados pela infraestrutura melhor das escolas privadas, decorrente do investimento por aluno mais elevado, coberto pelas mensalidades que os pais pagam, como pode ser observado no Gráfico 13.

Gráfico 11: Performance no Pisa em escolas públicas e privadas – 2018



Fonte: OECD (2019).

Gráfico 12: Percentual de estudantes cujo diretor reportou “muito” ou “até certo ponto” às questões sobre a indisponibilidade e a inadequação de infraestrutura e recursos educacionais, por dependência administrativa – 2018



Fonte: Inep ([202-]).

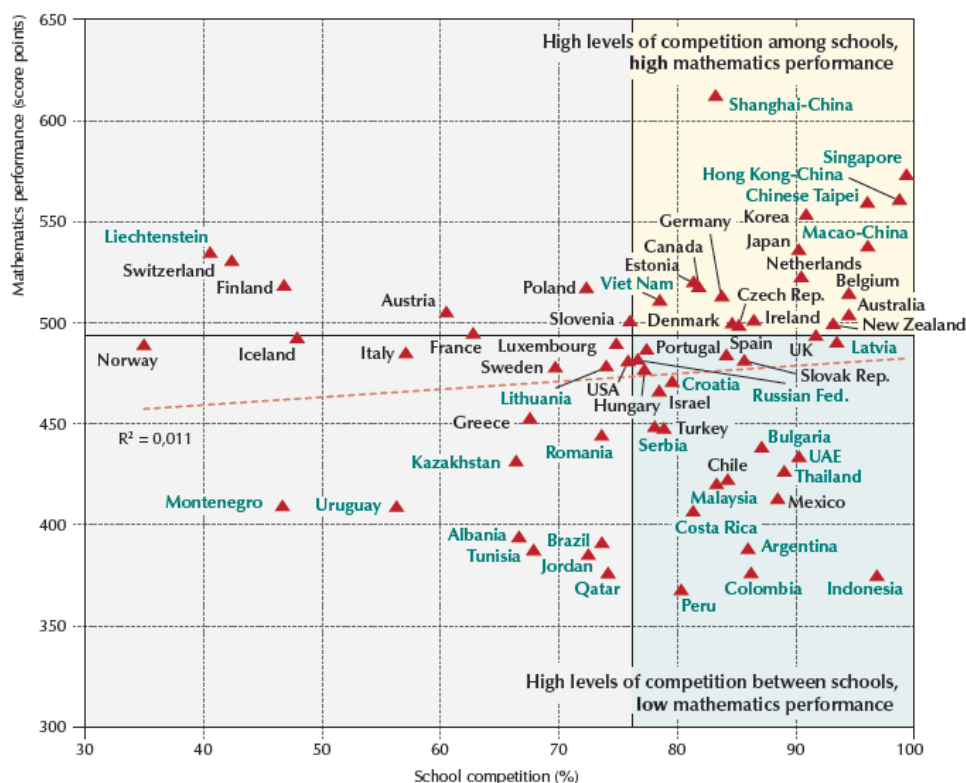
Em resumo, é certo que existem escolas privadas excelentes, outras péssimas, outras cujas instalações e cujos equipamentos acabam obscurecendo aos leigos a qualidade duvidosa do coração da escola, que acabam assumindo que as notas mais elevadas — no Pisa, no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) etc. — se devem à escola e não às condições sociais comparativamente muito favoráveis dos estudantes e de suas famílias. E o mesmo pode ser dito das escolas públicas: seguramente há escolas públicas muito precárias e que não estão à altura

da tarefa que a sociedade lhes atribui. Entretanto, há muitas as quais, mesmo com recursos limitados, esforçam-se para garantir uma educação de qualidade, mas esse esforço nem sempre é perceptível, pois até hoje não fomos capazes — no Brasil e nem em outros países — de conceber um sistema educacional que seja suficiente para compensar as mazelas de uma sociedade tremendamente desigual como a nossa.

6 Competição e desempenho

Outro suposto frequentemente assumido de forma pouco crítica no debate educacional é o de que o que funciona para o mercado, funcionará para qualquer outro tipo de situação. É, por exemplo, o que informa a introdução do que se chama constantemente de quase-mercados em alguns sistemas educacionais e que alguns defendem no Brasil: geralmente envolvem a combinação de “liberdade de escolha” (veremos adiante por que o termo está entre aspas) para os pais sobre em que escola pública vão matricular seus filhos e de recursos recebidos pela escola (inclusive para despesas básicas) que dependem muito do número de alunos que conseguem recrutar. Seria criada assim uma competição por alunos entre as próprias escolas públicas, que seriam incentivadas a melhorar sua qualidade para receber alunos, já que os pais utilizariam o mecanismo básico de mercado — trocar de fornecedor quando o serviço é ruim ou existe outra oferta melhor — para punir e premiar as escolas, fazendo com que todas melhorassem. “Liberdade de escolha” e “Escolas Charter” são alguns dos nomes de estratégias que se orientam por essa lógica recebem. Mas será que mecanismos de mercado funcionam tanto para organizar setores que buscam universalidade e justiça social, além de eficiência econômica? Novamente, as evidências globais disponíveis recomendam cautela antes de adotar esse tipo de suposto, como mostra o Gráfico 13.

Gráfico 13: Competição escolar e performance em matemática



Note: School competition refers to the percentage of students in schools whose principal reported that one or more schools compete for students in the same residential area.

1. A non-significant relationship ($p > 0.10$) is shown by the dotted line.

Source: OECD, PISA 2012 Database, Table IV.1.4.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932957403>

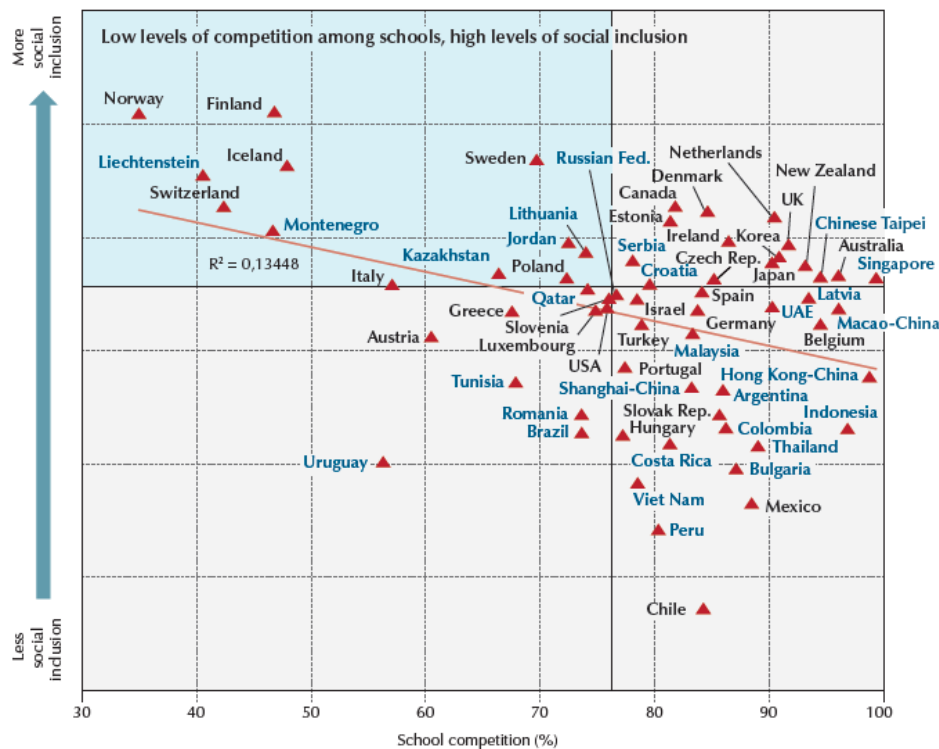
Fonte: OECD (2014).

Como a observação do Gráfico 13 demonstra, em termos globais e bastante agregados, não é possível inferir que maiores níveis de competição entre as escolas estariam automaticamente associados a uma melhora do desempenho, já que o valor do coeficiente é muito baixo e tampouco apresenta significância estatística. É claro que a simples correlação entre duas variáveis está longe de ser suficiente para inferir ou refutar relações diretas de causalidade, já que essas geralmente são mediadas ou condicionadas por vários fatores. Voltaremos a esse ponto com uma avaliação mais ampla sobre o que se sabe sobre o tema, mas as informações do gráfico já fornecem indícios de que é preciso maior prudência.

Contudo, a política educacional precisa proporcionar também justiça social, universalidade e diversidade. Uma crítica que se faz com frequência às várias políticas educacionais que incorporam o setor privado ou mecanismos de mercado é que, por uma série de fatores que serão expostos adiante, muito constantemente, independente de possíveis efeitos positivos ou negativos sobre o desempenho médio do sistema educacional, elas agravam as desigualdades e

a segregação das escolas. O Gráfico 14, também oriundo dos dados do Pisa, mostra que esse é, no mínimo, um risco importante.

Gráfico 14: Competição escolar e inclusão social



Note: Social inclusion refers to how much socio-economic status varies across students attending the same school. The *index of social inclusion* is computed as the ratio between the within-school variation of the *PISA index of economic, social and cultural status* (ESCS) and its overall variation at the system level (between and within schools). School competition refers to the percentage of students in schools whose principal reported that one or more schools compete for students in the same residential area.

1. A significant relationship ($p < 0.10$) is shown by the solid line.

Source: OECD, PISA 2012 Database, Table IV.2.16 and IV.4.4.

Fonte: OECD (2014).

Conforme revela o Gráfico 14, é bastante plausível, para dizer o mínimo, a hipótese de que a incorporação de mecanismos de mercado, como a competição entre escolas, venha acompanhada também de outros resultados frequentes de sua operação: segregação e estratificação. De fato, o gráfico expressa uma associação expressiva ($R^2 = 0,13$) para esse tipo de fenômeno, e com significância estatística, entre o nível de competição entre escolas de diferentes países e o grau de segregação socioeconômica entre elas, corroborando a preocupação sobre possíveis efeitos deletérios sobre a equidade.

Antes de entrar no debate mais específico, cabe discutir por que a educação é um campo em que as soluções puramente de mercado são claramente inadequadas, o que explica a presença de políticas educacionais significativas, com regulação e recursos públicos potentes, na maioria dos países. Entender os limites do mercado no caso da educação ajudará a discutir as falhas e

os riscos associados à utilização de agentes e mecanismos de mercado na provisão pública de educação.

7 Por que o mercado não é suficiente? A educação como um caso de falha sistêmica de mercado

Como se afirmou acima, quase todos os países que foram capazes de construir um mínimo de capacidade institucional realizam algum tipo de intervenção significativa no campo da educação, ou seja, desenvolvem alguma política educacional. Isso é notável e raro e, como também se afirmou, podem-se encontrar razões para isso em vários processos históricos, como de legitimação de estados e regimes ou os processos chamados de *state building* na literatura. Sua manutenção ou expansão mais recentes, porém, encontram explicações tanto no campo normativo e das concepções de justiça quanto no campo dos mecanismos econômicos e também nos instrumentos de gestão disponíveis. Estes serão os primeiros tratados aqui, porque parte da discussão será importante para a análise de algumas das propostas de reforma educacional em tela.

O que torna notável que políticas educacionais sejam intervenções tão disseminadas em países com estruturas, culturas, regimes, porte, histórias muito distintas é que, a rigor, em termos estritamente econômicos, os serviços educacionais não se qualificam como bens públicos, aqueles cuja existência depende decisivamente da intervenção pública. Segundo a literatura econômica convencional, o que caracteriza um bem público é apresentar um consumo não rival e não excludente. Um exemplo clássico é a iluminação pública: se uma rua é iluminada, o fato do morador *x* se beneficiar da iluminação não reduz a possibilidade de que seu vizinho *y* se beneficie da mesma forma e na mesma medida desse serviço (ou seja, o consumo é não-rival). Por outro lado, se o morador *x* paga regularmente pelo serviço de iluminação pública e seu vizinho *y* se recusa a pagar, não se pode excluir *y* do benefício (suspender a iluminação) sem prejudicar também *x*, aquele que paga regularmente pelo serviço (ou seja, o consumo é não excludente). Nesses casos, o mercado sozinho não proverá esse bem ou serviço, porque não há como condicionar o acesso ao pagamento por ele — intercâmbio esse que é a base das relações de mercado. Assim, quando se trata de bens públicos (iluminação pública, segurança pública, qualidade do ar etc.), apenas a intervenção pública é capaz de garantir sua provisão. Isso não quer dizer que necessariamente o Estado produzirá de maneira direta aquele bem ou serviço, mas que sem a sua participação — por meio da regulação, do financiamento, do subsídio, da produção direta, ou de diferentes combinações desses instrumentos — os fornecedores privados não terão incentivos para a oferta, já que não haverá como garantir o recebimento por ela.

Ora, segundo essa definição, a educação não é um bem público: há limites claros para um consumo não rival (a oferta de uma vaga em uma sala de aula para alguém implica que outra pessoa não poderá ser atendida, dentro dos limites de capacidade) e, em princípio, é perfeitamente possível excluir o não pagante do acesso ao serviço educacional, tanto é verdade que em muitos países, inclusive no Brasil, há um mercado significativo de serviços educacionais: o ensino privado. Por que, então, o mercado não seria suficiente para garantir a oferta eficiente de educação? Vários autores, entre eles Calero Martínez e Bonal (1999), argumentam que no campo da educação há tantas falhas de mercado sobrepostas que não se pode identificar um “espaço” ou um nível de ensino em que o mercado seria eficiente o bastante na oferta educacional, é o que esses autores denominam “falha sistêmica de mercado”. Em síntese, o que esse argumento implica é que, não sendo a educação um bem público, escolhas estritamente privadas, no âmbito do mercado, tenderão a proporcionar alguma oferta e consumo educacional. No entanto, como ocorrem muitas falhas de mercado, essa oferta será socialmente ineficiente, tanto em cobertura quanto em qualidade, para não dizer, claro, em termos de justiça social.

Essas falhas simultâneas de mercado na educação são de distintas naturezas. Um primeiro conjunto de limites para que o mercado assegure a produção e o consumo socialmente eficientes de educação tem relação com a ocorrência das chamadas externalidades positivas, importantes na educação, e elas se manifestam de várias formas. Certamente, o acesso a níveis mais elevados de educação formal produz benefícios diretos para o indivíduo, na forma de maiores salários, menor vulnerabilidade ao desemprego, acesso a empregos de melhor qualidade etc., além de vários benefícios não econômicos bastante óbvios. Entretanto, o aumento da escolaridade tem efeitos bem documentados que transbordam o indivíduo e seu entorno imediato: do ponto de vista econômico, contribui para o aumento da produtividade, para a produção e a incorporação de inovação tecnológica etc. No caso de crianças e adolescentes, a frequência escolar apresenta também, como externalidade importante, a liberação de tempo e de disponibilidade de mães e pais para a participação no mercado de trabalho. Além disso, tende a ter efeitos não econômicos mais significativos ainda sobre coesão social, qualidade da democracia, aumento da tolerância e resolução pacífica de conflitos, melhorias na saúde e diminuição da mortalidade infantil, entre outros.

Por isso, uma relação estritamente de mercado entre “fornecedores” e “consumidores” geraria uma alocação socialmente ineficiente, no caso da educação: ao decidir se “compraria” serviços

educacionais de uma escola, uma pessoa levaria em conta apenas os custos e os benefícios individuais daquela transação, o que não incluiria as externalidades (ou seja, benefícios para toda a sociedade). Assim, se a educação estivesse inteiramente entregue ao mercado, o país teria uma população menos escolarizada do que seria socialmente desejável. Quando ocorrem externalidades positivas ou negativas relevantes, o mercado deixa de ser um mecanismo eficiente de alocação de recursos, ao menos se operar de maneira exclusiva. Só a intervenção pública pode corrigir essa distorção e de diferentes formas: na maior parte das vezes, ofertando educação pública, mas também financiando ou subsidiando a educação privada, tornando alguns níveis de educação obrigatória ou, o que é mais comum, algum tipo de combinação dessas alternativas.

Um segundo tipo de falha de mercado em educação tem a ver com a assimetria de informações. A eficiência no mercado depende não apenas de competição, mas supõe que os consumidores têm informação perfeita (ou ao menos suficiente) sobre características, qualidade e preço do que lhes é oferecido por cada um dos possíveis fornecedores; só assim o consumidor poderá escolher eficientemente aquele (aquela escola, no caso) que melhor corresponde às suas preferências (uma determinada combinação de localização, qualidade e preço, por exemplo) e, caso deixe de corresponder a essas expectativas, possa trocar de fornecedor (ou seja, transferir a matrícula para outra escola). No entanto, a educação (assim como os serviços de saúde, por exemplo) é um dos casos em que esse suposto muito frequentemente não se verifica. A escolarização é um processo complexo e de longo prazo, que requer formação específica, muitos insumos materiais, recursos humanos especializados, que se combinam por meio de processos cotidianos nem sempre visíveis e que não correspondem ao senso comum dos leigos. Isso significa que a qualidade educacional está longe de ser evidente e visível ao leigo imediatamente, o que prejudica as condições de escolha eficiente por parte dos pais ou estudantes. Esses, muitas vezes, acabam utilizando como “sinais de qualidade” elementos mais tangíveis ou visíveis, mas que nem sempre são os mais fundamentais para a qualidade da oferta (equipamentos muito modernos, instalações muito vistosas, atividades e conteúdos “da moda” etc.). Como um processo autorreforçado de erros, para disputar a clientela em um mercado competitivo, as escolas seriam incentivadas a investir mais nesses elementos secundários do que no núcleo de fatores que garantem a qualidade sustentável do ensino.

Do outro lado, o do fornecedor do serviço (as escolas), a informação imperfeita sobre as condições — ritmo, facilidade ou dificuldade, apoio em casa, saúde, maior ou menor

necessidade de atenção, risco de inadimplência etc. — que caracterizam cada possível aluno ao longo do processo educacional e que alteram os custos e os resultados que a escola obterá leva a que esta adote um tipo de comportamento chamado de *cream skimming* (em tradução livre, “tirar a nata” ou, em uma expressão semelhante, “ficar só com o filé”). O *cream skimming* são aquelas estratégias pelas quais os fornecedores procuram minimizar seus riscos selecionando apenas aqueles “clientes” que supõem que não demandarão custos adicionais: por exemplo, as escolas fazem testes de seleção, os planos de saúde limitam o atendimento ou cobram adicionais de pessoas idosas ou com doenças pré-existentes, os bancos exigem avalistas ou garantias para conceder crédito, os seguros de carro cobram mais caro ou não aceitam segurar carros muito velhos ou motoristas muito jovens. Esse tipo de comportamento geraria restrições sérias ao acesso, estratificação dos custos e da qualidade, e, portanto, comprometeria a garantia igualitária ao direito à educação. Dentre tantos casos, um exemplo educacional e dramático desse tipo de problema são as dificuldades e o longo caminho, frequentemente envolvendo combinações de súplicas, concessões e ameaças, que os pais de crianças com deficiências físicas ou intelectuais têm que percorrer, de escola em escola, para garantir o direito à educação de seus filhos.

As avaliações de sistemas educacionais que se apoiam mais na provisão privada têm apresentado grande dificuldade em inibir os mecanismos de *cream-skimming*, mesmo quando as escolas privadas encontram-se incorporadas à política pública por meio de financiamento, e mesmo quando, além disso, existe regulação formal determinando atendimento universal e proibindo a seletividade social (Nordstrum, 2012). Há vários mecanismos, por exemplo, as chamadas “taxas ocultas”, como pagamentos adicionais formalmente não obrigatórios (mas que constroem os pais ou são importantes pedagogicamente), como excursões da escola, atividades complementares, uniformes ou alimentação que impõem cargas significativas e desiguais às famílias, mesmo diante de uma oferta “gratuita”. Há também vários procedimentos não explícitos e não formais de seletividade, que se transformam em exclusão, que “informam” aos estudantes com maior dificuldade ou menos recursos que aquele não é o seu lugar. Há países que têm feito esforços, por meio de regulação, em compatibilizar a participação privada na oferta pública com a equidade e a universalidade do direito à educação. Os resultados são, porém, limitados e tendem a ser minados ao longo do tempo, já que é difícil coibir processos muitas vezes sutis, que ocorrem de forma muito descentralizada (no nível da escola), ainda mais em países com limitada capacidade de monitoramento e fiscalização do cumprimento de

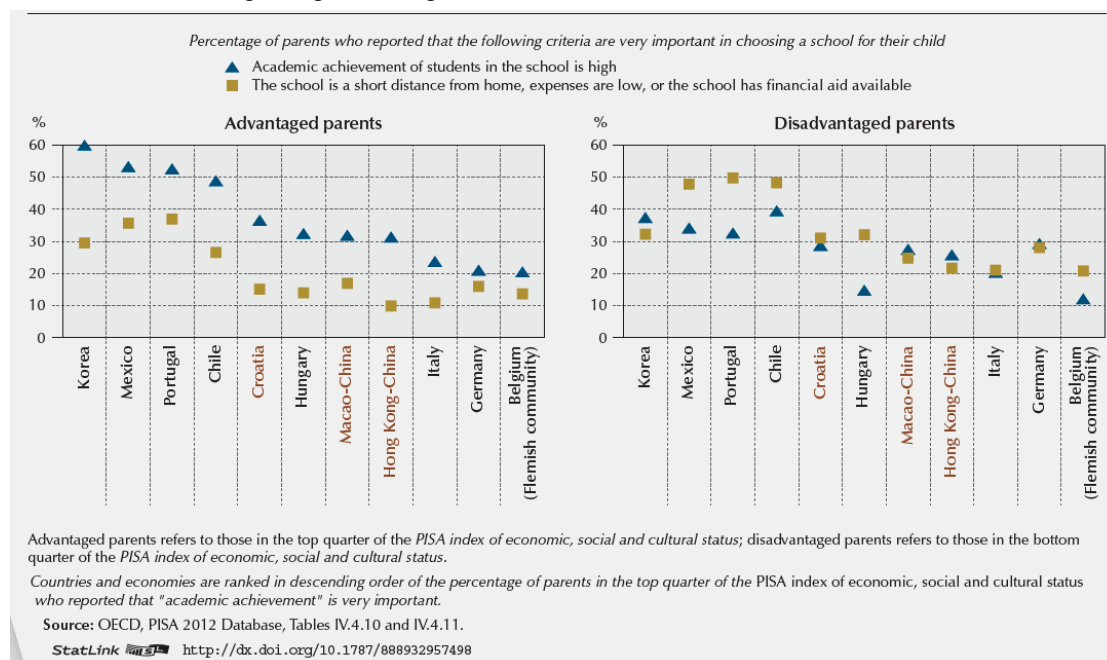
regulação (Verger; Moschetti; Fontdevila, 2020; Zancajo *et al.*, 2021; Nordstrum, 2012; Unesco, 2021).

Assim, sempre que há assimetrias informacionais importantes em áreas consideradas fundamentais, como é o caso da educação, o mercado deixa de ser, ao menos sozinho, um mecanismo eficiente. Quando é assim, algum tipo de intervenção pública é necessário, seja garantindo a qualidade mínima por meio da oferta de educação pública, estabelecendo regulação, requisitos e fiscalização da oferta privada, seja fornecendo aos pais e estudantes informação suficiente e de qualidade para que façam suas escolhas.

Há ainda um terceiro grupo de limitações do mercado, que se refere aos constrangimentos impostos a uma escolha estritamente racional, que leve em conta apenas qualidade e preço da oferta educacional, como se fossem um ato estritamente “cerebral” com foco exclusivo naquele tema. As decisões de uma família sobre educação não se dão em um vazio social, cultural e econômico e tampouco isoladas de outras decisões que têm que tomar no seu cotidiano. Assim, além de qualidade, preço e retorno esperado da educação, as escolhas dos pais sobre a educação dos filhos têm que levar em conta a localização das escolas (sua distância em relação à residência, local de trabalho ou percursos de transporte público); a disponibilidade de tempo exigida para acompanhar as atividades escolares dos filhos; o tempo de deslocamento até a escola; o tipo e o custo do material exigido; a possibilidade de que a criança eventualmente fique até mais tarde na escola ou chegue mais cedo, para ser compatível com os horários de trabalho dos responsáveis; a existência de vagas e o horário que contemplem todos os irmãos de uma mesma família, para não mencionar vários outros constrangimentos objetivos e subjetivos (em termos de perfil dos colegas, sentidos de pertença ou riscos de discriminação) que se impõem sobre as decisões educacionais. Os gráficos abaixo mostram claramente estas diferenças e desigualdades: entre os pais de maior nível socioeconômico, o desempenho acadêmico dos estudantes tem um peso preponderante e elevado como critério de escolha dos pais, enquanto os pais dos estudantes em piores condições têm que levar em consideração, vários outros fatores, que constroem fortemente suas escolhas, tornando “livre escolha das escolas” um termo um tanto enganoso e socialmente enviesado (Verger; Moschetti; Fontdevila, 2020; Zancajo *et al.*, 2021; Nordstrum, 2012; Unesco, 2021). Assim, não chega a ser surpreendente que em sistemas que alocam os estudantes às escolas predominantemente por local de residência, a segregação escolar tenda a ser menor do que em sistemas de “livre escolha” ou “Escolas Charter”. Isso, porém, não deve obscurecer o fato de que o sistema de

alocação por local de residência também produz segregação (ainda que consideravelmente menor), ao “importar” para a composição do alunado a segregação espacial que caracteriza as grandes cidades.

Gráfico 15: Critérios que os pais usam para escolher a escola dos filhos



Fonte: OECD (2014).

Dentre esses constrangimentos ao cálculo racional e às decisões de uma família sobre o investimento em educação de seus filhos, há ainda dois tipos de problemas econômicos gritantes. Toda decisão de investimento supõe incorrer em um gasto (ou custo) ou abrir mão de recursos imediatos na expectativa de ter retornos vantajosos no futuro, ou ainda deixar de aplicar os recursos em outros possíveis investimentos. É o que se chama de custos de oportunidade. No caso da educação, implica, por exemplo, gastos diretos, como a mensalidade e o material escolar, ou seja, recursos existentes que se utilizam para viabilizar a educação. Mas a educação implica também outros custos de oportunidade: por exemplo, abrir mão da contribuição que o trabalho de um adolescente de 14 anos possa trazer para o rendimento da família ou ainda conseguir alguém para cuidar da casa ou dos filhos pequenos enquanto os mais velhos vão à escola. Faz-se tudo isso na expectativa de que, ao longo da vida, esse sacrifício seja compensado por uma vida melhor: uma compreensão maior do mundo que os cerca, convivência mais saudável, maior reconhecimento social, melhores empregos, maiores salários, menor risco de desemprego, mais alternativas de escolha etc. Isso quer dizer que, mesmo quando a oferta educacional é gratuita, a educação continua sendo um investimento, no sentido de que continua implicando arcar com o custo de oportunidade que implica. E o custo de

oportunidade é muito mais alto para as famílias mais pobres, para quem o rendimento de que se abre mão para que o adolescente siga estudando ou deixar de contar com o auxílio no cuidado de crianças ou nos afazeres domésticos é um sacrifício muito significativo.

8 Educação, mecanismos de mercado e equidade

A discussão anterior leva a um último, mas fundamental ponto: as consequências dessas falhas de mercado na educação não incidem igualmente sobre todos os grupos sociais. Ineficiência e desigualdade se entrelaçam de diversas formas na organização dos sistemas educacionais. Em boa medida é por isso que, como se verá adiante, o balanço das pesquisas recentes mostra que quanto mais emulam as condições de mercado, mais prejudiciais à equidade educacional as reformas tendem a ser, independente de seus efeitos sobre o desempenho geral do sistema educacional. Ainda que fosse possível remediar todas as falhas de mercado com que uma educação totalmente privada se defronta, há um problema fundamental relativo ao propósito da educação. É que, como nos lembra Elster (1997), quando funciona e na medida em que funciona, o mercado é um mecanismo importante para criar eficiência; mas o propósito social fundamental da provisão educacional é mais do que isto: é proporcionar justiça, algo que apenas no âmbito da política em sentido amplo pode acontecer, seja qual for a concepção substantiva de justiça que se tenha, a qual resultará sempre dos debates e das disputas na própria arena política. No caso da educação, esse ponto é particularmente importante porque, nas sociedades modernas, a educação formal ocupa um lugar peculiar: além de ser *per se* um direito – compartilhar do conhecimento histórica, social e coletivamente produzido – é também fundamental para o próprio processo de socialização, ou seja, para a manutenção da coesão social e, não menos importante, é um recurso fundamental para a conquista de posições sociais mais valorizadas e para a possibilidade de mobilidade social.

Portanto, mesmo a partir de uma noção liberal minimalista de justiça distributiva, a garantia de oportunidades educacionais minimamente igualitárias é um pilar fundamental de legitimação das posições e recompensas sociais, já que a educação constitui, mesmo nessa visão, uma das condições iniciais indispensáveis para uma competição justa pelas posições mais valorizadas. Mas a chamada “liberdade de escolha” da escola — que, já vimos, não é igualmente livre para todos — é justa? As perspectivas a partir das quais essa pergunta pode ser respondida são muitas. Segundo John Rawls, filósofo contemporâneo que goza de amplo respeito e cujas posições estão longe de serem revolucionárias (apesar do desconforto que causam naqueles reacionários que gostam de apresentar-se como se liberais fossem), as desigualdades

econômicas e sociais só são admissíveis se houver igualdade de oportunidades e se forem necessárias para tornar a situação daqueles que têm menos melhor do que poderiam estar em qualquer outra situação viável. Este segundo princípio vem da estratégia *maximin* (da teoria dos jogos), segundo a qual, em contexto de incerteza quanto aos resultados, o mais racional é que as alternativas de distribuição devem ser hierarquizadas de acordo com seus piores resultados possíveis e então escolhe-se aquele cujo pior resultado é o melhor do que os piores resultados das outras alternativas. É o experimento mental do “véu da ignorância”, celebrizado por Rawls. O critério determinante de justiça para uma escolha social é, portanto, o seu efeito sobre aqueles que se encontram em pior posição, em comparação com outras opções disponíveis (Van Parijs, 1997).

É importante notar aqui que Rawls não se refere à desigualdade social como intrinsecamente injusta e, desse ponto de vista, está mais alinhado com uma tradição liberal, mas específica em que condições um tratamento ou uma distribuição desigual de um ativo social podem ser considerados justos. Para ele, as desigualdades de renda ou de qualquer outro bem primário só podem ser consideradas justas se: a) as oportunidades proporcionadas a todos forem iguais entre indivíduos, ou de qualquer outro bem primário, podem ser apenas desde que as oportunidades que a sociedade lhes proporcionou sejam iguais e b) que os menos favorecidos não apenas obtenham melhor resultado dessa distribuição do que de outras possíveis, mas também que obtenham o máximo que puderem obter.

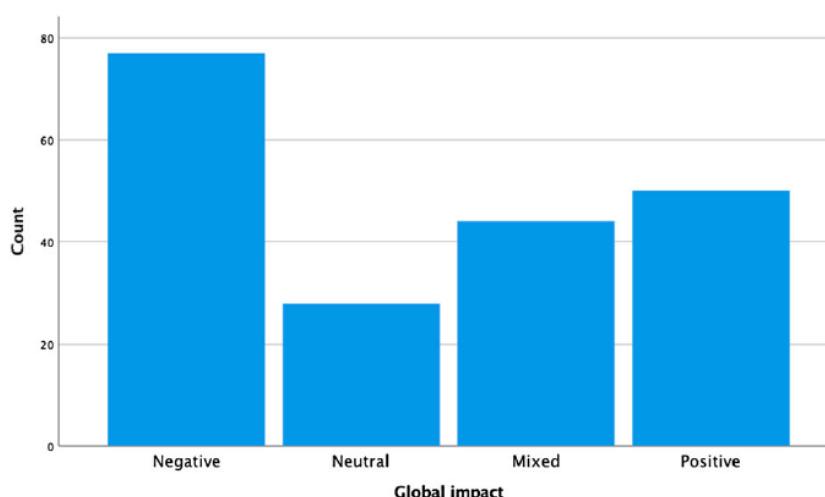
Quando, porém, esses critérios se voltam para a educação, a avaliação de justiça se torna ainda mais exigente. A educação, além de um direito e um ativo *per se*, constitui uma das condições iniciais, descritas por Rawls (e pela maioria dos liberais, apesar dos neoliberais terem o costume de omitir este ponto), de cuja distribuição igualitária depende a legitimidade dos resultados da competição pelas posições mais valorizadas. Ou seja, resultados educacionais são componentes da igualdade ou desigualdade de oportunidades, que definem a justiça ou injustiça de uma certa distribuição de renda, riqueza, ocupações, prestígio, condições de vida, liberdade etc. Isso implica que nenhuma política que contribua para as desigualdades de resultados em educação pode ser aceitável, porque teria como resultado produzir desigualdades das condições iniciais ou desigualdade de oportunidades. Esses critérios se mantêm, ainda que possam existir alternativas que forneçam resultados mais eficientes ou que permitam que outros indivíduos ou grupos desfrutem de maiores benefícios para si (Van Parijs, 1997). E é bom lembrar que considera-se aqui a perspectiva de Rawls, que preserva o núcleo utilitarista e competitivo da

noção liberal de justiça distributiva, quer dizer, só se pode considerar uma perspectiva radical diante das ainda mais radicais injustiças que grassam na maior parte do mundo e, especificamente, no Brasil.

9 O que as experiências do mundo indicam

Pois bem, após expor os limites da atuação exclusiva do mercado no campo da provisão de educação, podemos retornar ao debate sobre os efeitos de parcerias e mecanismos de mercado sobre a dimensão de equidade no sistema educacional. (Verger; Moschetti; Fontdevilla, 2020) realizaram uma revisão de escopo da literatura, informada por 199 estudos de impacto sobre diferentes modalidades de PPPs publicados entre 1992 e 2018, considerando seus efeitos globais, sobre a aprendizagem e sobre a equidade. Quanto ao primeiro aspecto, o conjunto dos trabalhos aponta uma predominância de avaliações negativas, como demonstra o Gráfico 16.

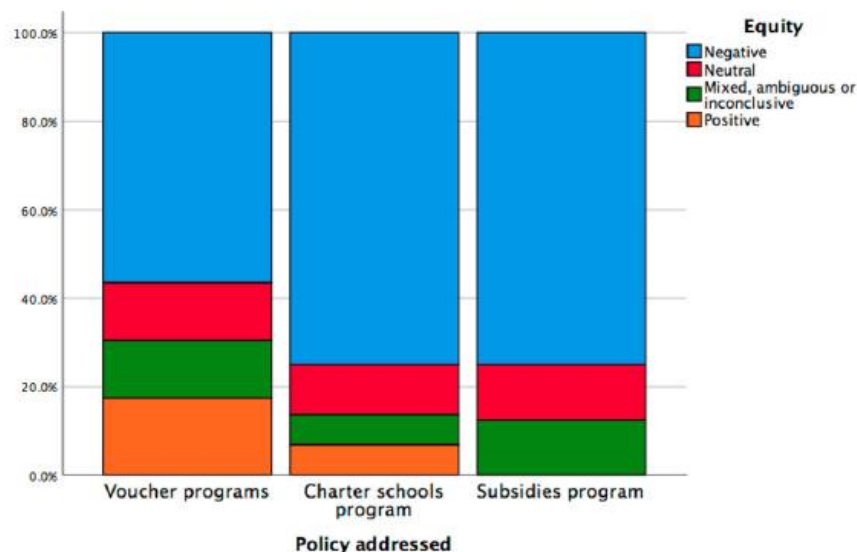
Gráfico 16: Impacto global das Parcerias Público-Privadas (PPPs) educacionais



Fonte: Verger, Moschetti e Fontdevilla (2020).

De fato, o Gráfico 16 mostra que, de forma geral, as avaliações positivas sobre os instrumentos de PPP na educação são muito minoritárias em relação ao conjunto, sendo as avaliações negativas mais frequentes, mas também um número significativo de resultados não conclusivos (neutros ou contraditórios). Entretanto, quando se abordam as avaliações quanto ao impacto das PPPs educacionais sobre a equidade, os resultados são ainda mais desfavoráveis, indicando uma larga predominância de efeitos deletérios da incorporação privada à política educacional sobre as desigualdades educacionais, o que se encontra expresso no Gráfico 17.

Gráfico 17: Impacto na equidade de acordo com a abordagem da política

**Figure 5.** Impact on equity according to policy approach ($n = 98$).

Fonte: Verger, Moschetti e Fontdevilla (2020).

Como explícito no Gráfico 17, dos trabalhos que avaliam os efeitos dos diferentes modelos de PPPs educacionais sobre a equidade (98), a maior proporção de avaliações positivas é de modelos de *vouchers*, cujas avaliações positivas não chegam a $\frac{1}{5}$ dos trabalhos (dentre estes, apenas em alguns casos de *vouchers* focalizados foram identificados efeitos positivos). Os modelos de políticas mais próximos daquilo que se propõe ou é adotado no Brasil – Escolas Charter ou subsídios a instituições privadas, a frequência de avaliações que identificam algum impacto positivo sobre a equidade educacional é ainda menor ou inexistente.

É importante notar, porém, que o desenho específico de cada um dos modelos tem consequências, tanto em relação aos efeitos sobre o aprendizado dos estudantes quanto sobre a equidade. Para os autores, no caso dos programas de “escolas charter”, três características são relevantes: se é ou não permitida a participação de entidades com fins lucrativos; se as gestoras das escolas são entidades independentes e autônomas ou se o programa se concentra em grandes organizações gestoras, que se encarregam de um número maior de unidades escolares; se é permitido às escolas realizar algum tipo de seleção de alunos (Verger; Moschetti; Fontdevilla, 2020). Quanto à dimensão da equidade, os resultados são levemente menos negativos quando os programas interditam a participação de entidades com fins lucrativos; quando as escolas são gerenciadas por entidades menores, independentes e autônomas e não por grandes organizações

gestoras; quando há impedimento e restrições severas a processos seletivos por parte das escolas.

No caso dos subsídios a escolas privadas, há menos estudos e muito mais variabilidade nas características das políticas adotadas. Como se vê no Gráfico 18, porém, entre as avaliações do impacto analisadas, não se encontram registros de efeitos positivos sobre a equidade. Com a cautela recomendada pelo pequeno número de estudos analisados sobre esta modalidade, o artigo aponta que a interdição de entidades com fins lucrativos, a restrição à cobrança de mensalidades ou outros tipos de pagamentos e à adoção de seleção na admissão de estudantes são características que tendem a mitigar, mas não neutralizar, os efeitos deletérios sobre as desigualdades educacionais.

Apesar dessas diferenças, no balanço das avaliações de impacto feitas, permanecem fortemente predominantes, em qualquer caso, os efeitos negativos destes modelos de PPPs educacionais sobre a equidade. O principal vetor é a tendência de, ao longo do tempo, aprofundarem-se os processos de segmentação, de estratificação e de segregação do sistema educacional. Isso não deveria surpreender, já que são resultados típicos da própria operação dos mecanismos de mercado e quase-mercados, em contextos de marcada desigualdade social e competição. Por isso, faz todo sentido a atribuição de uma “falha sistêmica de mercado”, conforme (Calero Martínez; Bonal, 1999), quando se trata da educação.

Em uma síntese de evidências (Carnoy; Simielli, 2022) sobre políticas de subsídios públicos a entidades privadas — especialmente *vouchers* e Escolas Charter — chegam a resultados semelhantes. Segundo os autores, as evidências apontam que, do ponto de vista do desempenho acadêmico médio dos estudantes, as Escolas Charter apresentam resultados nulos ou inconclusivos; as políticas de *vouchers*, apesar de apresentarem resultados predominantemente positivos nos Estados Unidos, não têm o mesmo desempenho em outros países, como o Chile, também apresentando resultados nulos ou inconclusivos. Entretanto, ambos os modelos de política tendem a produzir efeitos negativos sobre as desigualdades educacionais. Em um dos escassos estudos mais sistemáticos sobre casos brasileiros, (Alves *et al.*, 2015) comparam as experiências do município do Rio de Janeiro e de Santiago do Chile de diferentes versões da política de “liberdade de escolha” (já está claro neste ponto por que as aspas) das escolas pelos pais, do ponto de vista de seus efeitos sobre a equidade. Os autores concluem que as diferenças nos desenhos e modelos das políticas são relevantes, mas não chegam a mudar o fato de que, apesar delas, em ambas as cidades, os pais de maior nível socioeconômico têm uma

probabilidade bem maior de escolher as escolas de melhor desempenho acadêmico e vice-versa, o que aponta a tendência inequívoca de aprofundamento das desigualdade e da segregação: de forma geral, quanto maior o nível socioeconômico de um estudante, melhores as condições das escolas que ele frequenta, o que caracteriza uma alocação regressiva dos recursos educacionais.

O documento de posicionamento do movimento Todos pela Educação (2024), ao analisar os programas brasileiros de subsídios públicos (PPPs) a entes privados na educação básica, faz uma distinção relevante entre os modelos, conforme o Quadro 2, já exposto anteriormente. O documento distingue, em cada iniciativa, quais os componentes cujas decisões a respeito e controle de recursos são atribuídos à entidade privada e quais permanecem sob responsabilidade pública. Essa distinção leva a entidade a uma posição mais mitigada do que a maioria das outras avaliações. Segundo o documento, as parcerias podem ser benéficas se, em primeiro lugar, decorrerem de processos de seleção sólidos, com custos, metas e indicadores claros e mecanismos de acompanhamento e responsabilização regulares e eficazes. O principal ponto, no entanto, naquilo que nos interessa aqui, é que mesmo essa posição mais mitigada defende que, se aspectos como construção, serviços não pedagógicos, gestão da infraestrutura podem, sob as condições elencadas, ser objeto de parceria com entes privados, o coração das atividades educacionais — serviços pedagógicos, corpo docente etc. — devem permanecer sob responsabilidade pública. O ponto ressaltado é o mesmo de outras análises dada a natureza nem sempre compatível entre os valores e as prioridades privados e os incentivos de mercado com os objetivos e a missão da educação pública, deixar o núcleo do processo educacional público sob responsabilidade privada pode levar a desvios comprometedores (Todos pela Educação, 2024).

10 Conclusões

Desde a democratização, a educação básica no Brasil tem avançado, do ponto de vista do financiamento, da coordenação, da democratização do acesso e mesmo da qualidade da infraestrutura e corpo docente. Entretanto, ainda padece de muitos problemas, incluindo nível médio muito baixo e desigualdades muito altas, sob praticamente qualquer dimensão analisada (Soares *et al.*, 2021). Políticas educacionais estruturais tendem a ter processos de maturação lentos e resultados heterogêneos e de longo prazo, ainda mais em países federativos, populosos e diversos como o Brasil. Isso torna esse campo de política um espaço muito vulnerável à busca de soluções simples ou rápidas e a modismos. Quando a isso se soma a força de uma ideologia que atribui ao mercado, sem evidências, um tipo de superioridade intrínseca e interesses

empresariais em abrir — o termo mais adequado é criar — um mercado que ultrapassa 5% do PIB (o montante de gastos públicos em educação pública), compreende-se a insistência e a difusão de propostas de PPPs ou de incorporação de mecanismos de mercado à educação pública.

Apesar da adoção, defesa ou condescendência em relação a essas alternativas serem frequentemente protagonizadas por agentes públicos, privados ou do terceiro setor que adotam a perspectiva, ou a retórica, da “políticas públicas baseadas em evidências”, o fato é que as evidências recomendam, no mínimo, cautela, quando não a rejeição, com relação a esses mecanismos. O conjunto largamente predominante de avaliações sistemáticas sobre essas iniciativas aqui explorado demonstra resultados, no mínimo, inconclusivos do ponto de vista do desempenho e, pior, francamente deletério quanto às desigualdades educacionais.

Os principais vetores desses efeitos têm a ver com os elementos já elencados anteriormente: competição entre escolas; problemas do tipo agente/principal; assimetria de informações e *cream-skimming*; constrangimentos materiais e não materiais a uma escolha orientada estritamente por critérios de qualidade por parte dos pais; tendência à segmentação, estratificação e segregação regressiva no sistema educacional. E mais, quanto mais centrais os papéis dos agentes privados e dos mecanismos de mercado para a política e quanto mais eles incluem o núcleo das decisões e a gestão da educação pública, mais eles tendem a comprometer a equidade.

Como se ressaltou anteriormente, esses não deveriam ser resultados surpreendentes, porque os mecanismos de mercado incentivam a busca de eficiência econômica e de segmentação, não a universalidade e a equidade. Um grande esforço vem sendo feito em vários países para aperfeiçoar mecanismos de contratação e de regulação dos instrumentos de PPPs, de forma a tentar preservar seus, ainda que duvidosos, benefícios e coibir seus efeitos indesejados, especialmente sobre a equidade (Zancajo *et al.*, 2021). Apesar disso, a magnitude dos recursos necessários para isso e o sucesso limitado dessa empreitada têm levantado sérios questionamentos sobre a validade de se insistir nesse tipo de iniciativa. Carnoy e Simielli (2022) ressaltam esse ponto ao elencar o conjunto de requisitos extremamente exigentes apontados pela OCDE para mitigar os prováveis efeitos negativos identificados dessas iniciativas. Eles questionam se, no caso do Brasil que lida com mais de duas dezenas de redes estaduais e mais de 5 mil redes municipais, caso exista intenção, existem condições para formular instrumentos de parceria e de capacidade institucional que permitam transparência na

seleção e nos meios de monitoramento e de responsabilização que garantam a universalidade, a equidade, o desempenho e, ao mesmo tempo, evitem os processos sistêmicos de segregação e exclusão.

Isso não quer dizer que saúde e educação públicas não devam nunca recorrer ao setor privado ou ao mercado. Afinal, não existem opções de política que só produzam resultados positivos ou que sejam isentas de riscos; trata-se de, em cada caso, fazer os balanços desses efeitos perversos, dos riscos, dos custos e dos benefícios em termos de resultados, de eficiência e, no caso da educação, principalmente em termos de justiça e de equidade, como se discutiu acima. Na própria educação, tanto na educação infantil quanto na superior, a democratização do acesso não é ainda possível sem o recurso à capacidade instalada do setor privado e filantrópico. Não é o caso, porém, dos níveis fundamental e médio de ensino, nos quais a universalização, ao contrário, foi obtida e é sustentada pela oferta pública; esta sim, carente de financiamento, de qualificação e de apoio. São esses os pontos que deveriam ser equacionados prioritariamente. Nessas condições, o recurso às diversas formas de subsídio ou parceria com o setor privado — fora papéis laterais e específicos mencionados aqui — pode atender ao fascínio permanente das novidades, às perspectivas estritamente ideológicas, aos interesses empresariais, mas muito pouco à garantia universal do direito à educação.

Outro ponto, não tratado diretamente aqui, mas que tem sido objeto de alerta, é que os incentivos de mercado induzem principalmente à busca de eficiência econômica e privada, ou seja, taxa de retorno do investimento. Como os efeitos das condições da oferta educacional (materiais ou pedagógicas) tendem a se manifestar de forma muito mediada e frequentemente requerem mais tempo para serem identificáveis, isto pode levar a pressões para que a gestão busque a eficiência por meio de precarização da oferta (por exemplo, contratação ou remuneração precária ou sobrecarga de docentes, com alta rotatividade), cujo retorno econômico é imediato e os efeitos são mediados e de médio e longo prazos. Isso é o que a literatura frequentemente chama de problema agente x principal (os incentivos privados e os objetivos públicos são conflitantes), associado ao problema da assimetria de informação já descrito anteriormente. Há vários mecanismos de regulação, contratualização e monitoramento voltados para minimizar esses riscos, mas eles requerem grande *expertise* e capacidade institucional de supervisão, fiscalização e sanção, capacidades essas geralmente escassas e desigualmente distribuídas entre os entes federados.

De qualquer forma, caso uma rede deseje adotar esse tipo de mecanismo, subsidiando escolas privadas com fundos públicos, é central que essas escolas sejam responsabilizadas e transparentes no uso de tais recursos (rígidas regras de *accountability*/prestação de contas) e que garantam tratamento equitativo a todos os alunos (sem adotar políticas de seleção ou de cobranças adicionais, por exemplo). O problema para um país como o Brasil, que conta com 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios responsáveis pelos sistemas educacionais, é avaliar se a educação privada subsidiada conseguiria ser suficientemente regulamentada e responsabilizada financeira e academicamente para garantir ao público que o financiamento não está sendo mal utilizado, que os alunos estão recebendo educação de alta qualidade e que as escolas particulares não estão competindo apenas a partir da seleção dos melhores estudantes e/ou obtendo contribuições (mensalidades) das famílias para além dos subsídios governamentais.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Fátima *et al.* Winners and losers of school choice: evidence from Rio de Janeiro, Brazil and Santiago, Chile. **International Journal of Educational Development**, London, v. 41, p. 25-34, 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059314001515>. Acesso em: 2 jun. 2025.
- CALERO MARTÍNEZ, Jorge; BONAL, Xavier. **Política educativa y gasto público en educación**: aspectos teóricos y una aplicación al caso español. Barcelona: Pomares-Corredor, 1999.
- CARNOY, Martin; SIMIELLI, Lara. **Escolas charters e vouchers**: o que dizem as evidências sobre subsídios públicos para entidades privadas em educação?: síntese de evidências. São Paulo: D³e, 2022.
- ELSTER, Jon. The market and the forum: three varieties of political theory. In: BOHMAN, James; REHG, William (ed.). **Deliberative democracy**: essays on reason and politics. Cambridge: MIT Press, 1997. p. 3-33.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo escolar [da educação básica 2023]**: resultados. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa)**. Brasília, DF: Inep, [202-]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>. Acesso em: 2 jun. 2025.
- NORDSTRUM, Lee E. **Private educational expenditure, cost-reduction strategies and the financial barriers that remain after fee abolition**. Paris: Unesco, 2012. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000217869>. Acesso em: 2 jun. 2025.
- OECD. **Pisa 2018 results**. Paris, 2019. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2018-results-volume-i_5f07c754-en.html. Acesso em: 25 jun. 2025.
- OECD. When is competition between schools beneficial? **PISA in Focus**, Paris, n. 42, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5jz0v4zzbcmv-en>. Acesso em: 2 jun. 2025.
- SOARES, Sergei Suarez Dillon *et al.* **O fim de uma era ou e agora, Maria?**: desafios para a atuação federal na educação básica. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Texto para discussão, n. 2713). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10930>. Acesso em: 4 jun. 2025.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Parcerias público-privadas (PPPs) na educação básica brasileira**: nota de posicionamento. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/06/posicionamento-sobre-ppps-na-educacao-basica-todos-pela-educacao.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.
- UNESCO. **Global Education Monitoring Report 2021/2**: non-state actors in education: Who chooses? Who loses? Paris, 2021. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379875>. Acesso em: 24 jun. 2025.
- VAN PARIJS, Philippe. **O que é uma sociedade justa**. São Paulo: Ática, 1997.

VERGER, Antoni; MOSCHETTI, Mauro C.; FONTDEVILA, Clara. How and why policy design matters: understanding the diverging effects of public-private partnerships in education. **Comparative Education**, London, v. 56, n.2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03050068.2020.1744239>. Acesso em: 2 jun. 2025.

ZANCAJO, Adrián *et al.* **Regulating public-private partnerships, governing non-state schools: an equity perspective**. Paris: Unesco, 2021. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380092>. Acesso em: 2 jun. 2025.

Dimensionamento da força de trabalho como estratégia de planejamento e fortalecimento da capacidade estatal na administração pública federal

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15701194>

Ana Paula Volpe¹

Lorena Medeiros²

Diego Tannús Dórea³

Resumo

Este artigo analisa o uso da metodologia de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT), formulada pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), como ferramenta estratégica de planejamento organizacional e reconstrução da capacidade estatal na Administração Pública Federal brasileira. Utiliza abordagem qualitativa e exploratória, com base em dados do Sistema de Dimensionamento da Força de Trabalho (Sisdip), abrangendo 20 órgãos federais que aplicaram a metodologia em 2024. O estudo contextualiza a fragilidade da burocracia brasileira e os desafios enfrentados para alinhar o planejamento à implementação de políticas públicas. Argumenta-se que a institucionalização do DFT pode superar práticas fragmentadas de gestão de pessoas, orientar decisões orçamentárias com base em evidências e qualificar a entrega de políticas públicas prioritárias. Ao integrar dados sobre processos de trabalho e perfis profissionais, o DFT fortalece a inteligência institucional e promove uma governança mais eficiente, responsiva e orientada a resultados. Conclui-se que sua adoção sistemática representa um passo decisivo rumo à gestão pública baseada em evidências e à sustentabilidade institucional.

Palavras-chave: Dimensionamento da força de trabalho. Capacidade estatal. Planejamento estratégico. Políticas públicas. Sisdip.

¹ Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. E-mail: ana.volpe@gestao.gov.br. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5300-7685>. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0984-0861>.

² Mestre pela London School of Economics and Political Science. E-mail: lorena.medeiros@gestao.gov.br

³ Especialista em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Brasília. E-mail: diego.dorea@gestao.gov.br. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0984-0861>.

Workforce sizing as a strategy for planning and strengthening state capacity in federal public administration

Abstract

This article analyzes the Workforce Sizing (Dimensionamento da Força de Trabalho – DFT) methodology, developed by Brazil's Ministry of Management and Innovation in Public Services (Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos – MGI), as a strategic tool for organizational planning and rebuilding state capacity in the Brazilian Federal Public Administration. It adopts a qualitative and exploratory approach based on data from the Workforce Sizing Information System (Sistema de Dimensionamento da Força de Trabalho – Sisdip), covering 20 federal agencies that implemented the methodology in 2024. The article contextualizes the fragility of Brazilian bureaucracy and the challenges in aligning the planning with public policy implementation. It argues that institutionalizing DFT can help overcome fragmented human resource management practices, guide evidence-based budget decisions, and enhance the delivery of priority public services. By integrating data on work processes and professional profiles, DFT strengthens institutional intelligence and promotes more efficient, responsive, and results-oriented governance. The study concludes that systematic adoption of DFT represents a decisive step toward evidence-based management and institutional sustainability.

Keywords: Workforce sizing. State capacity. Strategic planning. Public policies. Sisdip.

Introdução

O Estado moderno exerce papel central na provisão de serviços sociais e infraestrutura econômica e sua atuação se molda conforme as prioridades de governo e as alternâncias de poder, as quais influenciam os tipos de arranjos entre setor público e privado (Skocpol, 1985). No caso brasileiro, planos de governo e estratégias de desenvolvimento sempre dependeram da capacidade de governança e da habilidade institucional em alocar recursos e definir prioridades (Evans, 1995; Faria, 2005).

Para além da previsão orçamentária, as políticas públicas exigem planejamento organizacional e investimento em recursos humanos, a fim de alinhar estrutura e competências dos órgãos e entidades públicas às demandas sociais. O desafio reside em identificar com precisão quais atividades devem ser desempenhadas, por quais perfis profissionais e com que quantidade de pessoal, superando decisões de reposição de vagas baseadas apenas em critérios administrativos ou políticos.

Nesse contexto, insere-se o conceito de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT), oriundo da área de administração de Recursos Humanos (RH). Esse se refere à definição da quantidade ideal de pessoas necessárias para executar um conjunto de atividades, com base em critérios técnicos e estratégicos. A literatura especializada indica a ausência de uma cultura de planejamento de pessoas no setor público, especialmente para a previsão, o dimensionamento e a alocação estratégica da força de trabalho.

Lucena (1990) identifica a necessidade de estimar demandas de pessoal com base em critérios técnicos como carga de trabalho, metas institucionais e estrutura organizacional. Por sua vez, Marinho e Vasconcellos (2007) desenvolveram modelos conceituais para o dimensionamento de RH, com aplicação em contextos diversos, articulando dados quantitativos e qualitativos de variáveis organizacionais e operacionais. No Brasil, a área da saúde se destaca por concentrar a maior parte da produção sobre o tema, com metodologias validadas e aplicação sistemática em políticas de pessoal, conforme sistematizado por Machado e Dal Poz (2015).

Em resposta a esse desafio, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), em parceria com a Universidade de Brasília (UnB), desenvolveu, em 2017, a metodologia de DFT para sua aplicação no Poder Executivo Federal. A ferramenta permite mensurar as entregas realizadas por cada unidade organizacional, fornecendo também diagnósticos sobre a alocação

da força de trabalho, de forma a apoiar as decisões gerenciais e a recomposição de equipes segundo prioridades das políticas públicas.

Este artigo adota uma abordagem qualitativa, com delineamento de estudo de caso, tendo como objetivo descrever e analisar a execução da metodologia de DFT na Administração Pública Federal (APF). Trata-se de uma pesquisa aplicada cuja investigação científica tem como objetivo resolver problemas práticos e concretos, produzindo conhecimento voltado à ação e não à experimentação, isto é, sem a manipulação de variáveis e intervenções controladas, mas com observação e análise dos fatos, fundamentada na análise de documentos institucionais, relatórios técnicos, painéis gerenciais e dados agregados do Sistema de Dimensionamento de Pessoas (Sisdip) referentes ao ciclo de 2024. A seleção dos órgãos analisados baseou-se em sua participação no ciclo oficial coordenado pelo MGI, totalizando 20 unidades da APF. O estudo adota os pressupostos metodológicos do estudo de caso, explorando um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real (Yin, 2005) e buscando compreender o uso e os potenciais do DFT em seu contexto organizacional no contexto da reconstrução das capacidades estatais.

1 Trajetória da burocracia brasileira

A trajetória da burocracia brasileira é marcada por tensões históricas entre o modelo patrimonialista, a busca pela profissionalização e a tentativa de institucionalização de práticas modernas de gestão pública. Como analisa Faoro (1958), o patrimonialismo constituiu a base do Estado brasileiro pela ausência de limites entre o público e o privado.

Desde o período colonial, quando a função estatal estava voltada basicamente à arrecadação de tributos para a Coroa de Portugal, os cargos públicos eram preenchidos por favoritismo e sem critérios técnicos. A centralização iniciada com a vinda da família real em 1808 deu início a uma expansão dos serviços administrativos, mas manteve a lógica de ocupação de cargos por alianças políticas.

Durante a Primeira República, a burocracia tornou-se instrumento de acomodação das oligarquias regionais, com presença pontual de quadros técnicos em funções estratégicas (Carvalho, 2011; Faoro, 1958). A crise de 1929 e a industrialização exigiram um Estado mais estruturado e, com a Era Vargas, houve os primeiros esforços de profissionalização da Administração Pública.

O Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) buscou implementar concursos públicos e racionalizar a administração, contudo o clientelismo ainda persistia. Carvalho (2011) identifica que o Estado ampliou sua estrutura federal, entretanto, em que pesem esses esforços, os serviços ficaram aquém das necessidades sociais em razão da insuficiência de recursos e do déficit orçamentário.

Posteriormente, com o Decreto-lei nº 200/1967, houve uma ampliação da administração indireta e uma descentralização de atividades para contornar entraves burocráticos. Isso resultou no crescimento desordenado do Estado, sem um modelo estruturado de gestão de pessoas e com um nível de profissionalização limitado (Nunes, 1997).

Apesar dos avanços institucionais, a Administração Pública permaneceu marcada por uma burocracia normativa e pouco eficiente (Bresser-Pereira, 1998; Nunes, 1997). Embora o Estado, enquanto indutor do desenvolvimento, tivesse impulsionado a sua diversificação, a sua expansão e a sua modernização, a burocracia continuou sendo apontada como entrave ao crescimento econômico pelo excesso de regras e pela estrutura dispendiosa.

Nesse contexto, a crise do petróleo em 1979 fortaleceu o neoliberalismo e o Consenso de Washington, os quais propunham um estado mínimo. Assim, o modelo intervencionista entrou em crise quando o Brasil voltava a ser uma democracia com um novo pacto social.

Nos anos 1990, as reformas neoliberais dos governos promoveram a desestatização, a privatização e a terceirização, reduzindo as contratações por concurso público. A substituição da mão de obra estável pela terceirização apresenta um *trade off* entre flexibilização e estruturação da força de trabalho da burocracia estatal com perspectiva de longo prazo. Lassance (2017) discute como as reformas administrativas desse período adotaram modelos gerenciais que priorizaram a eficiência econômica e a redução de custos, muitas vezes à custa da estabilidade e da profissionalização burocrática.

Essa fase foi marcada pela introdução de conceitos da Nova Administração Pública (NAP), que buscava romper com a rigidez da burocracia weberiana ao adotar princípios gerenciais inspirados no setor privado. Segundo Bresser-Pereira (1998), a NAP propõe maior autonomia para os gestores, foco em resultados e mecanismos de controle baseados em desempenho. Entretanto, Guy Peters (2010) adverte que, embora traga inovações, esse modelo pode resultar em fragmentação institucional e perda de coordenação estatal em função da ausência de coordenação ministerial e da estrutura federativa.

Nesse cenário, reformas nas estruturas do Estado constituem momento de tensionamento das forças burocráticas e políticas. As tentativas de reformas falharam por uma série de fatores, como a resistência político-institucional e corporativa, a fragmentação da implementação de medidas, a ausência de transformação das culturas organizacionais e o enfoque excessivo na eficiência concomitante a cortes de gastos em áreas que deveriam ser fortalecidas, o que reduziu a capacidade de formulação e execução de políticas públicas (Bresser-Pereira, 1998; Grindle, 2004; Faria, 2005; Pires; Lotta; Oliveira, 2018).

Peters (2001) complementa que, quando reformas enfatizam resultados mensuráveis sem garantir recursos humanos e institucionais suficientes, há risco de erosão da capacidade administrativa e crescimento de desigualdades na entrega dos serviços públicos. Sob uma perspectiva comparada, Evans (1995) demonstra que os Estados com alto desempenho (como os do Leste Asiático) só obtiveram sucesso porque investiram na profissionalização e na coordenação de suas burocracias e não apenas em métodos de gestão ou metas quantitativas.

No contexto brasileiro, Carvalho (2011) assevera que, à medida em que houve a estabilização econômica e a governabilidade orçamentária, a expansão dos investimentos públicos tornou-se possível, resultando em maior disponibilização de políticas públicas, sobretudo, aquelas de acesso universal. Contudo, em uma perspectiva macro, identifica que as vagas não foram criadas na mesma medida, denotando a ausência de uma gestão estratégica de pessoas.

Por seu turno Cavalcante e Carvalho (2017) analisaram o processo de profissionalização da burocracia federal brasileira entre os anos de 1995 e 2014 e identificaram avanços institucionais, como a expansão do número de concursos públicos, a reestruturação de planos de carreira, uma maior escolaridade média dos servidores e o aumento da estabilidade e da especialização em áreas estratégicas. Porém, apontam que a APF ainda atua de forma reativa e descoordenada em matéria de gestão de pessoas, dificultando a consolidação de uma burocracia profissional com visão de longo prazo.

Nesse sentido, a ausência de um modelo sistêmico de gestão de pessoas tem implicações diretas na capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas de forma efetiva. Segundo Costa, Demo e Paschoal (2019), a inexistência de práticas estruturadas e articuladas de gestão de pessoas impacta negativamente a resiliência e a motivação dos servidores públicos, comprometendo a qualidade das entregas institucionais. Portanto, essa perspectiva complementa a visão de que a profissionalização da burocracia não depende apenas de

concursos, mas também de práticas contínuas de valorização e gestão estratégica dos quadros institucionais.

Ao sistematizar fundamentos, práticas e modelos de Gestão Estratégica de Pessoas (GEP) no setor público, Bergue (2020) indica sua centralidade na governança e na capacidade institucional do Estado. O autor defende a integração entre planejamento organizacional e gestão de pessoas e propõe instrumentos gerenciais, como mapeamento de competências, avaliação de desempenho, trilhas de desenvolvimento e alocação estratégica de pessoal.

A literatura reconhece que a restituição das capacidades estatais passa pela recomposição qualificada da força de trabalho e pela adoção de instrumentos técnicos que viabilizem o planejamento racional da alocação de servidores. Coelho e Menon (2018) criticam o modelo de recrutamento via concurso público porque identificam seu distanciamento das reais necessidades institucionais, o que faz com que opere de forma desarticulada do planejamento estratégico e da gestão de pessoas. Segundo os autores, a ausência de critérios técnicos para definição de perfis profissionais, aliada à lógica de reposição automática de vagas, compromete a efetividade das políticas públicas e acentua desequilíbrios na distribuição da força de trabalho. Assim, ao invés de fortalecer a capacidade estatal, essa dinâmica reproduz uma gestão reativa, descoordenada e vulnerável a pressões políticas.

Buscando restituir as capacidades dos órgãos de entregar suas políticas públicas e seus serviços, o governo federal lançou uma estratégia prioritária de recomposição da força de trabalho federal em 2023/2024, que resultou na autorização conjunta para o provimento de mais de dez mil vagas no serviço público federal. Por exemplo, o Concurso Público Nacional Unificado (CPNU) foi proposto como uma solução de recrutamento de pessoal pelo ganho de escala e representatividade nos processos seletivos, podendo ser realizado periodicamente em todo o território nacional de forma simultânea.

Essa inovação cria o arcabouço logístico e jurídico necessário para instrumentalizar o processo de seleção de pessoal na APF de forma centralizada e cíclica, sob coordenação do Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil (Sipex) – representado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Os órgãos setoriais podem aderir ao processo seletivo unificado, permitindo a seleção para diversas carreiras em um mesmo certame. O órgão central realiza o concurso, atendendo às demandas dos órgãos setoriais, enquanto esses podem se concentrar em diagnosticar e planejar a evolução de sua força de trabalho.

Na 1ª edição de 2024, o CPNU contou com a participação efetiva de 970.037 pessoas, que se candidataram a 6.640 vagas, com provas aplicadas em 228 cidades brasileiras e candidatos aprovados oriundos de 908 municípios⁴. Essa representatividade confere maior diversidade de perfis profissionais dentre os aprovados, com diferentes experiências e visões de mundo, as quais podem contribuir para a formulação de soluções mais assertivas frente aos problemas públicos.

Entretanto, é necessário também alocar esses servidores, considerando as peculiaridades de seus perfis profissionais e as experiências de vida nas políticas e nos serviços em que melhor possam contribuir. Portanto, é preciso avançar para um processo de alocação de pessoal que leve em conta a combinação entre perfis e “postos de trabalho” abertos, mas aí reside a primeira dificuldade, uma vez que os órgãos dificilmente têm mapeados esses postos de trabalho em potencial. Eles sabem que precisam “de gente” e se sentem como se estivessem “apagando incêndio” a todo tempo, porém não sabem, de forma objetiva, quais são as atividades para as quais precisam de pessoal e qual o perfil necessário e/ou prioritário em cada caso.

Nesse contexto, a metodologia do DFT é proposta aos órgãos federais como parte da solução de recomposição de quadros, pois revela a necessidade de pessoal com base nas entregas e nos serviços com gargalos maiores e demandas reprimidas. Aplicando-a é possível identificar em quais unidades há déficit de pessoal e quais atividades e serviços são impactados, bem como as lacunas de atuação e os potenciais espaços profissionais a serem ocupados por novos ingressos. Além disso, a estratégia possibilita a movimentação de pessoal para suprir unidades com maior necessidade. Dessa forma, o DFT e o CPNU podem representar um novo marco na recuperação da capacidade estatal, promovendo a mudança de trajetória e lançando as bases para um ciclo virtuoso de fortalecimento da Administração Pública, com uma gestão de pessoas mais aderente às prioridades governamentais e às demandas sociais.

3 Modelo referencial de Dimensionamento da Força de Trabalho

A literatura sobre DFT, no setor público, tem avançado ao articular gestão de pessoas, planejamento organizacional e políticas públicas. O seu objetivo central é estimar, de forma técnica, a quantidade ideal de pessoal necessária à execução das atividades institucionais, com base em evidências.

⁴ Fonte: GOV.br. Resultados CPNU. <https://www.gov.br/gestao/pt-br/concursonacional/resultados>

Nesse cenário, autores como Lucena (1991) criticam a ausência de planejamento de pessoal e a prática de reposição linear de vagas, o que compromete a racionalidade administrativa. Cavalcante e Carvalho (2017) reforçam que a gestão de pessoas, no setor público, permanece fragmentada e reativa. Para superar esse cenário, Marinho e Vasconcellos (2007) propõem um modelo conceitual que integra dados operacionais e estratégicos para o dimensionamento da força de trabalho.

Na área da saúde, Machado e Dal Poz (2015) sistematizam metodologias aplicadas ao dimensionamento, destacando a importância de critérios como equidade e eficiência. Coelho e Menon (2018) também criticam o provimento de cargos com base apenas em critérios orçamentários, defendendo o uso de dados sobre necessidades reais das instituições. Mais recentemente, estudos como os de Costa *et al.* (2022) e Bergue (2020) apontam a importância de alinhar competências institucionais às entregas organizacionais. Já Serrano *et al.* (2025) contribuem com uma abordagem integrada, baseada na gestão por processos e no uso de sistemas de informação como o Sisdip, fortalecendo o vínculo entre estrutura, esforços e resultados institucionais.

Nesse sentido, o DFT tem se consolidado como um campo de estudo relevante dentro da área de Administração Pública, especialmente na interseção entre gestão de pessoas, planejamento organizacional e políticas públicas, porque responde aos anseios e às críticas às práticas reativas com modelos baseados em evidências, capazes de qualificar a alocação de pessoal, fortalecer a capacidade estatal e aprimorar a prestação de serviços à sociedade.

O modelo referencial de DFT, objeto desse estudo, foi concebido em 2017, por meio de uma iniciativa conjunta entre o órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipep), hoje MGI, e a Universidade de Brasília (UnB). Seu desenvolvimento partiu da necessidade de institucionalizar um método que superasse a tradicional reposição linear de vagas, oferecendo uma abordagem técnico-estratégica para estimar o quantitativo ideal de pessoal com base em evidências. O modelo também integra dados quantitativos e qualitativos sobre entregas, perfis profissionais e contexto organizacional, estruturando-se a partir de princípios da gestão por processos.

Segundo Serrano *et al.* (2025), a gestão por processos permite decompor o trabalho organizacional em diferentes níveis analíticos — macroprocessos, processos, atividades e entregas — com o objetivo de gerar valor para a missão institucional. O DFT adota essa lógica

hierárquica: as “entregas” representam produtos ou serviços mensuráveis, as “atividades” são os meios para gerar essas entregas, os “processos” agrupam atividades que transformam insumos em resultados e os “macroprocessos” abrangem grandes áreas funcionais da organização.

A sua metodologia distingue duas abordagens: a “típica”, baseada em entregas quantificáveis e associada à produtividade das unidades, e a “atípica”, que utiliza parâmetros individuais quando as entregas não são facilmente mensuráveis. A etapa qualitativa envolve o mapeamento dos processos de trabalho, enquanto a etapa quantitativa estima o esforço (em horas de trabalho) necessário para a execução das atividades e permite calcular o quantitativo ideal de pessoal por unidade organizacional.

Outro aspecto central do modelo é o uso do Sisdip, que consolida e visualiza os dados das unidades, permitindo identificar gargalos, sobrecargas, distribuição desigual da força de trabalho e carências de perfis técnicos. Esses dados subsidiam decisões do MGI sobre recomposição de pessoal e, para os órgãos dimensionados, suportam decisões sobre realocação e capacitação de servidores, alinhando a estrutura organizacional às prioridades estratégicas dos órgãos.

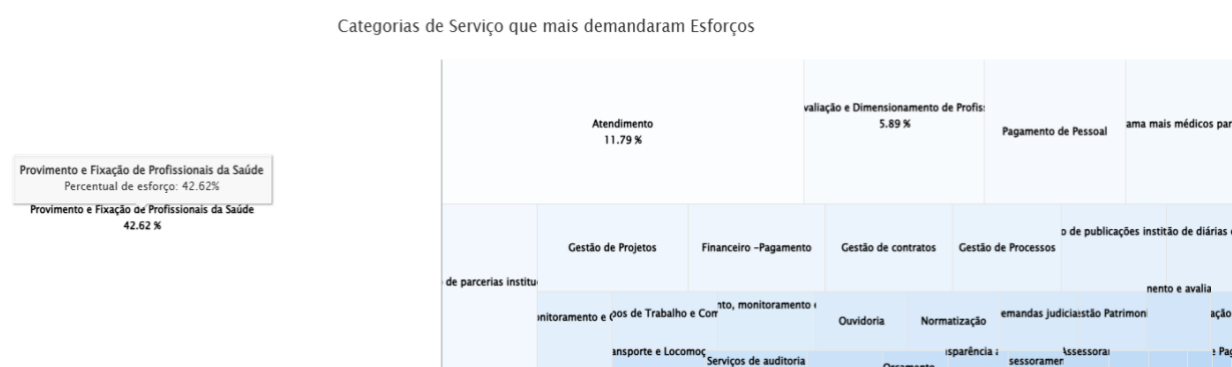
O uso da ferramenta corresponde à literatura sobre a profissionalização da gestão de pessoas no setor público, em que a decisão passa a ser baseada em evidências e conectada ao planejamento estratégico organizacional (Lucena, 1990; Coelho; Menon, 2018; Cavalcante; Carvalho, 2017; Marinho; Vasconcellos, 2007). Ademais, sob a perspectiva das políticas públicas, o DFT permite identificar, a partir dos macroprocessos finalísticos (áreas-fim), as políticas públicas que estão sendo implementadas, os serviços prestados e as entregas realizadas. Já quanto aos macroprocessos de suporte e governança, agrupam as atividades adjacentes executadas pelos órgãos para garantir a implementação adequada de suas políticas em termos de logística, pessoal, tecnologia, comunicação, articulação, planejamento, controle, finanças etc.

Vejamos um exemplo do Ministério da Saúde (MS). A “realização de audiências” e as “capacitações sobre ética em pesquisa” compõem o serviço de coordenação da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep), vinculado ao processo ou à categoria de serviço “desenvolvimento científico e tecnológico em saúde”, que integra o macroprocesso finalístico “fomento ao desenvolvimento científico, tecnológico e produtivo em saúde”. Dito de outro

modo, ao mapear a área finalística de políticas públicas, é possível identificar a necessidade de pessoal e analisar a gestão de pessoas dentro de políticas específicas.

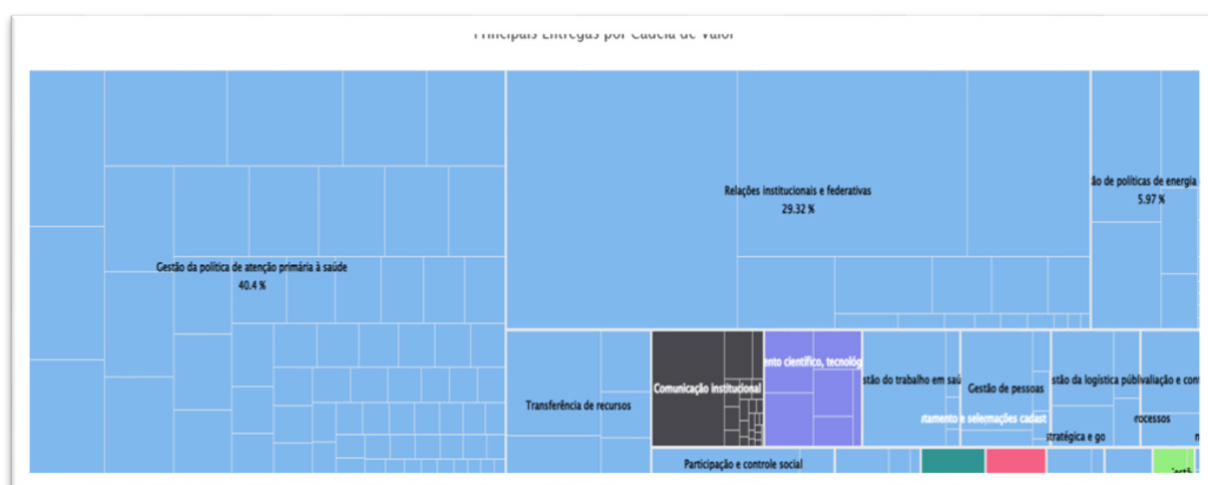
Os dados consolidados do Sisdir, visualizados nas Figuras 1 e 2, mostram que a Secretaria de Atenção Primária do Ministério da Saúde (Seplan-MS) destina a maior parte de seu tempo (42,62%) à categoria de serviço “provimento e fixação de profissionais da saúde” e que a “gestão da política de atenção primária” é o macroprocesso com a maior quantidade de tempo alocado (40,40%). A identificação de gargalos e demandas operacionais como essas, seja nas áreas de atividades finalísticas ou de suporte seja pela identificação do tipo de atividade executada, facilita a identificação dos perfis profissionais complementares ou necessários aos serviços ofertados pelos órgãos.

Figura 1: Painel do Sistema de Dimensionamento da Força de Trabalho (Sisdir) – Categorias de serviço que mais demandaram esforços da Secretaria de Atenção Primária do Ministério da Saúde (Saps) – 2025



Fonte: Brasil (2025).

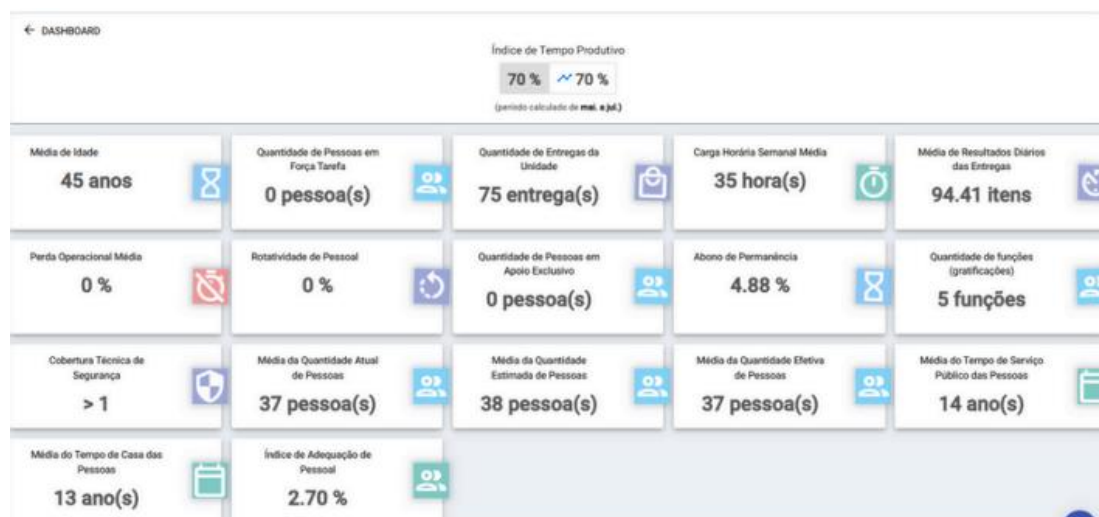
Figura 2: Painel do Sistema de Dimensionamento da Força de Trabalho Sisdir – principais entregas por cadeia de valor da Secretaria de Atenção Primária do Ministério da Saúde (Saps) – 2025



Fonte: Brasil (2025).

O Sisdip também disponibiliza indicadores estratégicos que apoiam a gestão de equipes, como taxa de rotatividade, quantidade de servidores, tempo de experiência e volume de entregas (Figura 3):

Figura 3: Painel do Sistema de Dimensionamento da Força de Trabalho (Sisdip) – 2025



Fonte: Brasil (2025).

Com isso, observa-se que o DFT oferece à alta gestão dos órgãos públicos subsídios gerenciais fundamentais para aprimorar a efetividade das suas políticas públicas e a prestação de serviços. Portanto, viabiliza a possibilidade de integração entre planejamento organizacional e gestão de pessoas, fornecendo um ambiente propício à prática estruturada de planejamento da força de trabalho como ferramenta de gestão estratégica de pessoas.

4 Potenciais do Dimensionamento da Força de Trabalho para a gestão organizacional

Como avalia a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE, 2010b), a gestão estratégica de pessoas é central para fortalecer os serviços públicos e para ampliar a capacidade institucional do Estado. É ainda mais relevante em órgãos com baixa maturidade organizacional, associando-se à alta rotatividade dos cargos de liderança e à gestão mais política do que técnica, refletida na ausência de planejamento a médio e longo prazo. Nesse contexto, o DFT contribui para a qualificação do planejamento interno das organizações públicas ao mapear os esforços das equipes em relação aos macroprocessos finalísticos, gerenciais e de suporte.

O DFT também internaliza o planejamento estratégico nas rotinas organizacionais, oferecendo dados que orientam ações de capacitação, reorganização de equipes e redistribuição de tarefas.

Dessa forma, ao articular a gestão de pessoas com as prioridades institucionais, torna-se uma ferramenta capaz de alinhar estrutura e missão organizacional com base em evidências.

O caso do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) ilustra esse potencial de dimensionamento. A análise do DFT demonstra que as atividades gargalos, que geram alta carga de trabalho, estão relacionadas à elaboração, ao acompanhamento e à revisão de programas do Programa Plurianual (PPA), ao controle de qualidade das informações, à integração entre ações orçamentárias e não orçamentárias e à documentação e à análise de dados. A Secretaria Nacional de Planejamento (Seplan), unidade responsável por essas atividades, possui atualmente 41 servidores. O DFT apontou a necessidade de 49 profissionais para atender à demanda atual — número que sobe para 57 quando consideradas as entregas reprimidas. A recomposição da equipe, no entanto, exige não apenas a ampliação do quadro, mas também a incorporação de perfis com competências específicas, como análise de dados, gestão de projetos e políticas públicas para atender à demanda de entregas como “elaboração de painéis de BI” e “manuais técnicos de Tecnologia da Informação (TI)”, exemplos dos principais gargalos no órgão. Com base nessas evidências, os gestores podem adotar diversas estratégias, tais como:

- a) realocar pessoas, priorizando aquelas com experiência em planejamento e gestão de políticas públicas;
- b) solicitar recomposição de gratificações e funções para atrair pessoas;
- c) fundamentar o pedido de concurso conforme os indicadores de pessoal e as metas institucionais do órgão;
- d) capacitar equipes em gestão de projetos, análise de dados e uso de ferramentas de TI, a fim de otimizar o processo de gestão do PPA;
- e) revisar fluxos de trabalhos relacionados ao PPA de forma a eliminar etapas desnecessárias e automatizar as repetitivas;
- f) priorizar as demandas com critérios claros para reduzir a sobrecarga das equipes;
- g) adotar abordagem de gestão ágil (SCRUM, Kanban) e gestão por processos *Business Process Management* (BPM) com foco na gestão do conhecimento — criação de base de conhecimento, comunidade de prática para aprendizado mútuo e resolução colaborativa de problemas e programa de mentoria para garantir a transferência de conhecimento para os novos membros das equipes;

- h) criar equipes interdisciplinares que interajam por meio de ferramentas de colaboração e com incentivos a uma cultura de aperfeiçoamento, encorajando a experimentação, o aprendizado e a melhoria contínua dos processos;
- i) realizar o levantamento de competências técnicas e gerenciais, identificar as competências necessárias para suprir as lacunas, e treinar os servidores nessas lacunas e
- j) realizar parcerias estratégicas com escolas de governo, universidades e institutos de pesquisa para capacitação e auxílio em complementação da execução do serviço com consultorias e termos de descentralização.

Na Advocacia Geral da União (AGU), o DFT aplicado à área de governança e de suporte identificou 153 entregas diferentes, 31 serviços e 28 processos agrupados em 21 macroprocessos, que envolvem 3.994 colaboradores. O macroprocesso de maior atuação é a “gestão jurídica institucional”, sendo “manifestações jurídicas” a atividade mais demandante, consumindo 31% do tempo médio mensal dos servidores. O diagnóstico funcional revelou grande heterogeneidade nos vínculos: apenas 18,4% dos servidores são ativos permanentes, enquanto 30% são oriundos de outros órgãos. Também há presença significativa de terceirizados, comissionados, aposentados e contratos temporários, que correspondem a 29%.

O DFT estimou um déficit de cerca de 1000 servidores na AGU, porque 71% das unidades possuem demandas reprimidas, indicando que há um volume significativo de trabalho que não está sendo atendido devido à falta de pessoal. O CPNU previu 400 vagas em 12 carreiras distintas para recomposição do órgão, as quais deverão ser distribuídas conforme sua orientação estratégica. Além disso, precisarão considerar que, nos locais com a quantidade relativamente baixa de entregas, como em atividades que demandam muito tempo das equipes em algumas unidades, há uma necessidade de otimização de processos de trabalho e automatização de tarefas repetitivas para facilitar o acesso à informação.

Para a alocação dos novos servidores, é recomendável o mapeamento de competências para auxiliar a distribuição para as áreas mais críticas e prioritárias. O DFT, a partir de 2024, passou a contar com uma estratégia para mapeamento dos perfis necessários em cada área com déficit de pessoal, a fim de auxiliar nesse processo de alocação.

O MGI fez uma parceria com a Universidade Federal do Pará (UFPA), ao longo de 2025, para desenvolver uma metodologia de mapeamento desses perfis com base nas entregas cadastradas no Sisdip, com validação em grupos focais de especialistas atuantes em cada um dos

macroprocessos de suporte e governança que são comuns a todos os órgãos. Esse trabalho, ainda em desenvolvimento, fornecerá as competências necessárias para desenvolver as atividades realizadas pelas organizações, tornando mais eficiente o processo da adequação de pessoal à necessidade do órgão.

Outras atividades, fruto dessa parceria, são o mapeamento das competências técnicas referentes a macroprocessos finalísticos com demanda reprimida de alguns órgãos incluídos no primeiro ciclo de dimensionamento de 2024, como o Ministério das Cidades (MCid) e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). O objetivo é levantar informações relevantes para instruir o processo de alocação de pessoal de forma mais assertiva, buscando compatibilizar os perfis de novos servidores com as principais lacunas de entregas dos órgãos.

O relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (Seges-ME) – (Ipea, 2022) mostra como a ausência de critérios técnicos para alocação de pessoal impacta a capacidade de execução das políticas públicas e como ferramentas como o DFT são importantes para subsidiar o planejamento e o orçamento com base na real capacidade operacional dos órgãos. Essa ação também encontra fundamento na literatura de Bergue (2019), que enfatiza que a profissionalização da gestão de pessoas, no setor público, depende da transição de modelos burocráticos e reativos para abordagens estratégicas e orientadas por competências, as quais devem ser centrais na política de pessoal. Ademais, em Costa *et al.* (2022), é fornecida uma base teórica e metodológica para a construção de perfis de competências no setor público, subsidiando decisões de seleção, capacitação e desenvolvimento institucional — todas compatíveis com os objetivos do DFT.

Nos primeiros anos de implementação do DFT, o diagnóstico das unidades dimensionadas revelou:

- a) distribuição desigual da força de trabalho entre áreas administrativas e finalísticas, identificando casos de sobreposição de funções e déficit em áreas finalísticas essenciais à missão institucional. Em alguns órgãos, mais de 40% dos servidores estavam alocados em atividades administrativas, enquanto áreas de atendimento direto à população operavam com equipes subdimensionadas. Em alguns casos, identificou-se que 25% das atividades críticas estavam sendo realizadas por menos de 10% da força de trabalho;

- b) carência de perfis técnicos específicos, especialmente nas áreas de planejamento, tecnologia da informação e políticas públicas, comprometendo a capacidade institucional de formular, implementar e avaliar ações estratégicas e
- c) ausência de um plano estratégico de gestão de pessoas nos órgãos, refletindo decisões reativas (e não planejadas) sobre redistribuições e provimentos de cargos, prejudicando a continuidade das políticas públicas.

Sendo assim, a análise de diferentes *cases* de implantação do DFT permite a aferição dos principais gargalos enfrentados pelos órgãos e, com base nas informações coletadas, facilita o desenho de diferentes soluções para a recomposição dos órgãos, como capacitação, automação, novas contratações, revisão de processos, movimentações, gestão de desempenho etc.

5 O Dimensionamento da Força de Trabalho na organização de prioridades e na reconstrução das capacidades estatais

O DFT tem fornecido indícios da necessidade de adequação da gestão das equipes para solucionar os problemas públicos. O mapeamento da contribuição das unidades para os objetivos organizacionais ajuda inclusive na compreensão das causas subjacentes dos problemas públicos e contribui para o desenvolvimento de ações mais precisas e fundamentadas.

Um exemplo seria o caso de um Instituto Federal (IF) com altos índices de evasão escolar. Enquanto a percepção inicial poderia atribuir a evasão às questões socioeconômicas ou ao desinteresse dos estudantes, o DFT poderia revelar fatores estruturais, como sobrecarga de professores, ausência de metodologias pedagógicas adequadas e carência de apoio psicopedagógico. A partir disso, a gestão pode tomar decisões mais assertivas, como redistribuir servidores, ampliar a equipe de apoio, investir em capacitação docente e estruturar programas de assistência estudantil. Nesse contexto, o dimensionamento permite estabelecer se o desempenho insatisfatório da política educacional está relacionado às falhas organizacionais.

Conforme discute Mintzberg (2010), as organizações ineficientes são aquelas em que a estrutura, os processos e os objetivos institucionais não estão ajustados. Tendo isso em vista, o DFT possibilita a geração de mapas de serviços, ou seja, o alinhamento das entregas ao planejamento estratégico do órgão, por meio de um diagrama com a representação visual da atuação da unidade classificada em macroprocessos, processos (categorias de serviços),

serviços (subprocessos) e entregas. Com os dados do dimensionamento, é possível constituir os mapas de serviços finalísticos e de suporte e governança, os quais os órgãos dimensionados precisam desempenhar para implementar suas políticas. Contudo, nem só de serviços finalísticos se compõem os órgãos. Aliás a aplicação do DFT revela, de forma estruturada, o modo como o tempo das equipes também se distribui em atividades-meio ou relacionadas aos processos de governança e suporte de suas políticas.

Peters (2018) entende que a capacidade estatal depende da qualidade da governança, que deve ser baseada em evidências, eficiência administrativa e articulação institucional. Em face disso, o DFT, ao medir entregas e esforços, dá suporte à governança moderna, a qual almeja transparência, responsabilização e resultados sociais concretos.

Tendo em vista o aspecto da recuperação das capacidades estatais, pontua-se que as visualizações gráficas dos esforços organizacionais facilitam a individualização de áreas com dificuldades e o monitoramento do problema ao longo do tempo. Dessa forma, tornam possível a ação da gestão para otimizar a alocação dos recursos humanos em áreas com maior demanda ou impacto potencial. Além disso, a estratégia de monitoramento dos indicadores exige a responsabilização dos gestores para encontrar alternativas voltadas à melhoria do desempenho de sua equipe.

Portanto, a capacidade de formular, gerir, executar, monitorar e avaliar suas principais políticas, considerando a análise da entrega e da prestação de serviços de vários órgãos da Administração Federal, potencializa-se quando associada a uma gestão estratégica da burocracia federal. Sob essa ótica, a Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), enquanto responsável por propor, coordenar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e ações estratégicas de inovação, modernização e aperfeiçoamento de gestão de pessoas, passa a ter informação detalhada e gerencial das necessidades dos órgãos. Com base nos gargalos e na necessidade de pessoal mapeados nos órgãos, a SGP passa a contar com importantes variáveis no processo de tomada de decisão sobre:

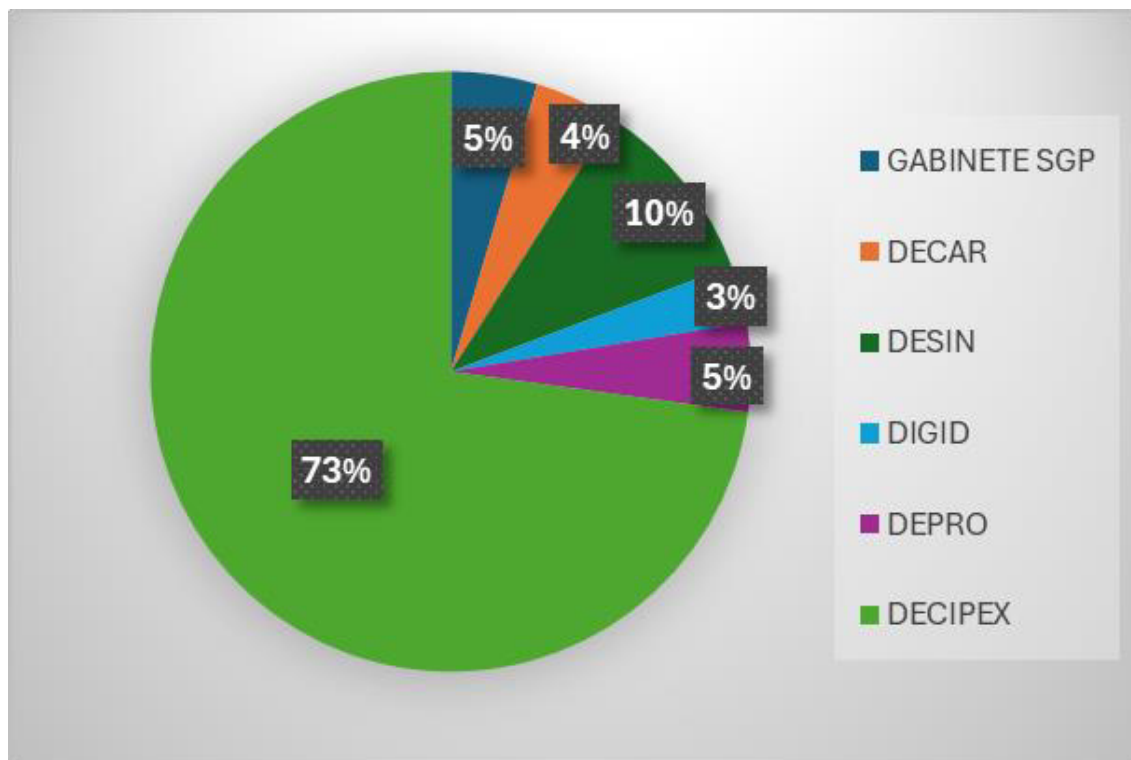
- a) provimento de cargos;
- b) seleção de servidores públicos;
- c) organização de concurso público;
- d) contratação por tempo determinado, inclusive quanto à remuneração;
- e) movimentação de pessoal;
- f) redistribuição de cargos;

- g) criação, reestruturação, organização, classificação, reclassificação e avaliação de cargos efetivos, planos de carreira e suas estruturas remuneratórias;
- h) desenvolvimento de pessoas;
- i) gestão do desempenho individual e
- j) utilização do Programa de Gestão e Desempenho (PGD).

Por exemplo, diante de problemas como “desperdício de recursos públicos devido a contratos mal gerenciados, atrasos na execução de projetos e falta de transparência”, é possível analisar o desempenho de equipes em processos de gestão de contratos e convênios e tentar saná-los, por meio da qualificação em fiscalização ou da adoção de protocolos e padronização. Outra situação-problema, como “atrasos na distribuição de medicamentos de alto custo para pacientes com doenças raras”, requer melhoria nos processos de planejamento, licitação, compra e recebimento dos medicamentos. O que o DFT faz é fornecer os indicadores para explorar a solução em gestão de processos e de pessoas.

No caso do MGI, o DFT revelou que a Diretoria de Serviços de Aposentados e Pensionistas e Órgãos Extintos (Decipex) da SGP possui alta concentração de pessoas e de processos com demanda reprimida. Tal quadro resulta da centralização da gestão de aposentados e pensionistas dos órgãos federais e, por isso, requer uma estrutura própria especializada para atender a uma demanda cada vez maior referente ao envelhecimento e à longevidade da população.

Gráfico 1: Distribuição da Força de Trabalho da Secretaria de Gestão de Pessoas – 2024



Fonte: Coordenação-Geral do Planejamento da Força de Trabalho (CGFOR/DEPRO/SGP/MGI) (2024).

O diagnóstico indica que os problemas relacionados à agenda de gestão de pessoas e aos sistemas estruturantes de toda a administração federal são muito demandantes em termos de tempo e conhecimentos especializados para concorrer com outra temática extremamente complexa e técnica como a centralização da previdência do setor público. Para exemplificar esse ponto, os dados de necessidade de pessoal da SGP e da Decipex, que refletiram o alto volume de demandas reprimidas em suas entregas, revelam um déficit quase equivalente entre a Decipex e todas as demais diretorias da SGP. Enquanto as outras quatro diretorias juntas apresentaram uma necessidade de 176 pessoas, a Decipex sozinha apresentou um déficit de 182 pessoas.

Por sua vez, as demandas reprimidas das diretorias de provimento de pessoal, de gestão de carreiras, de sistemas estruturantes de pessoal e de inteligência de dados e folha de pagamentos de pessoal somadas não chegaram ao volume identificado na Decipex, que é a diretoria competente pela centralização de serviços inativos. Essa constatação permite levantar o alerta de que essa última demanda uma estrutura organizacional própria e especializada para conseguir atender aos serviços de concessão, ao pagamento de benefícios previdenciários de toda a administração e a instrução de processos de reposição ao Erário, principais focos de

demanda reprimida. O DFT também diagnosticou que existe na Decipex um serviço não relacionado à sua missão principal com alta demanda reprimida — a sistematização de passivos para extinção de órgãos — sem que haja relação com a gestão de pessoas, o que acaba por "contaminar" a sua necessidade de pessoal. Por fim, a conclusão do DFT sustenta a proposta em discussão no MGI, voltada à criação de uma entidade unidade gestora única para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que assumiria todos os serviços da atual Decipex.

Entretanto, embora os resultados do dimensionamento possam instruir, com bastante acurácia, processos de mudança organizacional, melhoria de processos, realocação, capacitação e contratação de pessoal, a maturidade e a cultura das organizações têm um impacto essencial em sua capacidade de implantar mudanças e inovações sugeridas. Há também a necessidade de limitação dos recursos disponíveis e apoio político para implementar as inovações demandadas, de forma que o DFT, com o intuito de produzir todo seu potencial de transformação da gestão orientada a resultados, possa ser combinado com o planejamento da organização em seu nível mais estratégico e extrapolar o nicho da gestão de pessoas.

No último ano, o DFT demonstrou avanços expressivos: o número de órgãos com dimensionamentos cadastrados aumentou de 84 para 107 e as entregas mapeadas passaram de 6.500 para 19.257. Atualmente, estão mapeados 70 macroprocessos, 275 processos e 2.985 serviços. Esse avanço só foi possível com o patrocínio do órgão central do Sipep para qualificar os servidores públicos e a força-tarefa de priorização dos órgãos participantes do CPNU.

6 Limitações e Desafios

A literatura e a história demonstram que iniciativas de mudança organizacional fracassam, sobretudo, em razão da resistência à inovação e à ruptura de práticas arraigadas (Schein, 2010; Argyris; Schön, 1996). O DFT representa uma inovação em gestão ao permitir o mapeamento detalhado de entregas institucionais, serviços, processos e macroprocessos, juntamente com gargalos e estimativa da necessidade de pessoal correspondente. Porém, a sua institucionalização, enquanto instrumento de planejamento, enfrenta desafios estruturais e culturais que vão além da relutância ao uso de um novo sistema, o Sisdip.

Ademais, o DFT é uma ferramenta que demanda a adesão voluntária dos órgãos e o patrocínio da alta gestão para sua aplicação. A equipe do DFT do MGI, que auxilia o dimensionamento nos órgãos setoriais, avalia que, em alguns órgãos, parte dos servidores ainda o percebem como uma atividade pontual ou meramente burocrática, em vez de enxergá-lo como uma ferramenta

continua de planejamento, alocação de recursos e melhoria da entrega pública. Essa visão do processo, no campo mais operacional, aumenta a resistência à aplicação da metodologia de forma contínua.

Dessa forma, a introdução de novas metodologias implica não apenas uma reconfiguração de processos, mas também uma transformação cultural e mental orientada por princípios do planejamento por entregas e análise da carga de trabalho. Esse processo requer lideranças engajadas, comunicação estratégica e ações sistemáticas de sensibilização para demonstrar o valor da abordagem. Exige ainda aprendizado organizacional contínuo, o que demanda tempo, apoio institucional e capacitação constante.

De acordo com Argyris e Schön (1996), muitas organizações operam sob um modelo de aprendizagem de ciclo simples, no qual se corrigem erros pontuais sem que as premissas, as rotinas e os valores sejam questionados. Essa limitação impede a reflexão crítica sobre as estruturas institucionais e dificulta a incorporação de novas metodologias como o DFT, as quais exigem uma mudança paradigmática na forma de pensar, planejar e gerir pessoas no setor público.

A aprendizagem de ciclo duplo — que envolve a revisão das diretrizes e das crenças organizacionais — é ainda mais difícil, refletindo a resistência dos órgãos em internalizar o DFT como ferramenta estratégica, muitas vezes tratando-o apenas como uma obrigação formal. Essa dissonância entre a teoria — o que os órgãos afirmam valorizar, como planejamento e eficiência — e a prática — aquela ação real e muitas vezes reativa — reforça a necessidade de ações para promover ambientes de aprendizagem contínua e crítica dentro das instituições públicas. Portanto, o DFT, quando incorporado de forma crítica e estratégica, pode fomentar a aprendizagem organizacional ao permitir que os órgãos revejam suas estruturas e suas alocações de pessoal com base em evidências, questionem seus modelos de funcionamento e reorientem seus macroprocessos, além de institucionalizem suas práticas sistemáticas de planejamento de pessoas. Essa mudança não ocorrerá apenas com esse instrumento técnico, mas também com aprendizado coletivo e revisão de pressupostos.

Além da questão cultural, há o desafio técnico da qualificação dos servidores, pois a correta aplicação da metodologia depende da compreensão de conceitos, como entregas organizacionais, análise de carga de trabalho e estruturação de dados. Sem isso, há o risco de diagnósticos imprecisos ou subutilização das informações coletadas. Por isso, a estratégia

adotada pelo MGI tem sido de investir na capacitação das equipes, por meio de oficinas conduzidas por consultores, mentores e servidores experientes. Essas oficinas funcionam como núcleos de aprendizagem ativa, geralmente com duração de cerca de seis meses. Essa abordagem permite que o dimensionamento de um primeiro ciclo piloto seja realizado nas unidades priorizadas pelos órgãos para que os próximos sejam realizados de forma autônoma.

Por sua vez, a base de dados resultante dos registros de todos os órgãos dimensionados começa a fornecer um panorama mais claro dos processos de trabalho no setor público e da sua vinculação às políticas públicas conduzidas por cada órgão, oferecendo evidências valiosas de onde estão os maiores gargalos de entregas e, conseqüentemente, de pessoal. Nessa perspectiva, o Sis dip tem o potencial de se tornar um grande observatório sobre as políticas públicas em execução nos órgãos e as suas principais entregas e entraves, mas, para isso, é preciso superar as barreiras referentes à atualização das informações sobre as entregas.

Considerando os benefícios de sua disseminação e buscando superar a dificuldade de sua internalização, o MGI está desenvolvendo a integração do Sis dip com o sistema Petr vs e as demais ferramentas que gerenciam o PGD. Essa interoperabilidade permitirá que a captação automatizada das entregas identificadas no DFT seja feita diretamente a partir dos sistemas de PGD, superando a atual fragmentação de dados e reduzindo a necessidade de retrabalho. A expectativa é que a integração não apenas qualifique as informações disponíveis, mas também estimule uma cultura de dados integrada para subsidiar políticas de gestão de pessoas, governança e desempenho institucional.

Outro ponto crítico refere-se à qualidade e à padronização dos dados. Atualmente, a coleta é baseada em documentos formais (como portarias, planejamentos estratégicos e decretos) e em levantamento das atividades junto às equipes. Esse processo demanda um esforço constante de validação, consolidação e eliminação de duplicidades, a fim de garantir que os dados reflitam, de forma fiel, o cotidiano organizacional. A padronização terminológica e metodológica entre os órgãos é outro desafio, especialmente diante da diversidade de estruturas e missões institucionais.

A institucionalização do DFT, sob a ótica da teoria institucional (Meyer; Rowan, 1977; DiMaggio; Powell, 1983), é vista como o momento em que certas regras ou estruturas organizacionais passam a ser socialmente dadas, legitimadas e imitadas por outras organizações (isomorfismo). Esse é outro desafio a ser enfrentado pelo MGI para que possa efetivamente

coordenar o processo de planejamento da força de trabalho da administração federal e projetar a necessidade de novas contratações para os próximos anos. Isso significa garantir que o dimensionamento seja incorporado aos processos decisórios regulares dos órgãos ao invés de ser tratado como uma ação isolada ou transitória do Governo Federal.

Diante desse cenário, iniciativas do órgão central do Sipec, como a vinculação do DFT a pedidos de concursos, provimento e movimentação de pessoal, incentivariam o uso contínuo da ferramenta pelos órgãos que já a aderiram, bem como a sua adoção para aqueles que ainda não a utilizam, desde que estejam na visão de futuro do programa. Por conseguinte, com sua efetiva implementação, a lógica do "balcão", na qual o MGI pauta o planejamento de novos concursos e a criação de cargos pelo fluxo de pedidos que chegam dos órgãos, com alta incidência política, se alteraria à medida que se consolidassem os DFTs nos órgãos federais.

7 Conclusão

O presente estudo se propôs a analisar a metodologia do DFT como um instrumento estratégico fundamental para o planejamento organizacional e a revitalização da capacidade estatal no âmbito da APF brasileira. O artigo buscou elucidar de que modo o dimensionamento pode endereçar práticas fragmentadas de gestão de pessoas e subsidiar decisões sobre orçamentoS e alocação de pessoal com base em evidências, qualificando, em última instância, a entrega de políticas públicas prioritárias.

Os casos apresentados revelam o potencial do uso da ferramenta para superar os desafios do planejamento em razão da escassez de diagnósticos operacionais robustos. Ao adotar práticas como o DFT, o Brasil se alinha às recomendações internacionais de fortalecimento da capacidade estatal e melhoria da entrega de políticas públicas. De acordo com a OCDE (2019), tais metodologias devem ser institucionalizadas ao invés de serem tratadas como ações pontuais, a fim de garantir sua efetividade ao longo do tempo, sobretudo, em contextos de pressão fiscal e aumento da demanda por serviços.

No entanto, a natureza qualitativa e exploratória do artigo, embora fundamental para a compreensão do processo de implementação e de resultados do dimensionamento, contém limitações metodológicas intrínsecas. Sua ancoragem, baseada na análise de dados agregados do Sisdip, limita a capacidade de generalização dos achados e a inferência de relações causais diretas entre a implementação do DFT e os resultados organizacionais, tendo em vista que se

trata de uma política recente e que vem paulatinamente sendo aderida, voluntariamente, pelos órgãos federais.

Adicionalmente, a fidedignidade dos dados reportados no Sisdip e a precisão dos diagnósticos gerados pelo DFT dependem da qualificação técnica dos servidores responsáveis pelo mapeamento e pela inserção de informações. Variabilidades nesse quesito podem impactar a robustez das evidências e a comparabilidade dos resultados entre diferentes unidades. Por fim, embora o processo de institucionalização tenha sido brevemente discutido, uma investigação aprofundada dos mecanismos microssociais de resistência e da sua adoção, em diferentes contextos organizacionais, exigiria a adoção da abordagem etnográfica ou de estudos de caso múltiplos, os quais extrapolam o escopo e o método adotado nesse trabalho.

Diante dessas considerações, sugere-se uma gama de novos estudos para aprofundar a compreensão sobre a temática, como: a) pesquisas para avaliar o impacto da institucionalização do DFT na efetividade e na capacidade de adaptação das políticas públicas de gestão de pessoas ao longo do tempo; b) investigações sobre o impacto nas culturas organizacionais e na dinâmica da tomada de decisão baseada em dados para a gestão de pessoas; c) estudos de caso comparativos, que identificassem fatores críticos de êxito ou falha na implementação e d) processo de evolução do modelo de dimensionamento, com a utilização da gestão por competências para a tomada de decisão da lotação da força de trabalho.

Por fim, atualmente a articulação entre o DFT e a iniciativa do CPNU configura-se um movimento integrador de notável relevância. Enquanto o CPNU provê um arcabouço logístico e jurídico para a seleção centralizada e cíclica de pessoal em larga escala na APF, o DFT instrumentaliza a integração desse contingente ao identificar precisamente as lacunas de pessoal e as necessidades de perfis profissionais das organizações. Portanto, a sinergia entre o recrutamento massivo e o dimensionamento técnico-estratégico é um fator crítico para a otimização da recomposição de quadros, canalizando novos ingressos para as áreas de maior impacto e contribuindo diretamente para a reconstrução e o fortalecimento da capacidade estatal. Essa conjunção sinaliza um potencial para superar o histórico de uma gestão de pessoal reativa e fragmentada, alinhando a força de trabalho às prioridades governamentais e às demandas sociais.

REFERÊNCIAS

- ARGYRIS, Chris; SCHÖN, Donald A. **Organizational learning II: theory, method and practice**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1996.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Planejamento e gestão estratégica de pessoas no setor público: desafios, experiências e proposições**. Brasília: Enap, 2019.
- BRASIL. Portal do Servidor. **Sistema de dimensionamento de pessoas (Sisdip)**. Brasília, DF, 2025.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/V4hrrtrbXdkdWdGy69wtwyg/?lang=pt>. Acesso em: 24 jun. 2025.
- CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.
- COELHO, Fernando de Souza; MENON, Isabela de Oliveira. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro?: um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, p. 151-180, 2018. Número especial. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3497>. Acesso em: 24 jun. 2025.
- COSTA, Ana Carolina; DEMO, Gisela; PASCHOAL, Tatiane. Políticas e práticas de gestão de pessoas produzem servidores públicos resilientes? Evidência da validação de um modelo estrutural e de modelos de mensuração. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 70-85, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbgn/a/C9kHyVnFBKtSLmJbFwnQTz/?lang=pt>. Acesso em: 24 jun. 2025.
- DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, Thousand Oaks, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.
- EVANS, Peter. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1958.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Capacidades estatais e democracia: o debate atual e a agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 115-127, jun. 2005.
- GRINDLE, Merilee S. **Despite the odds: the contentious politics of education reform**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

- HILBERT, Martin. Big data for development: a review of promises and challenges. **Development Policy Review**, Hoboken, v. 34, n. 1, p. 135-174, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/dpr.12142>. Acesso em: 24 jun. 2025.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; BRASIL. Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. **Relatório de dimensionamento da força de trabalho na Administração Pública Federal**. Brasília: Ipea, 2022.
- LASSANCE, Antônio. Reforma administrativa e governança no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 3, p. 345-370, 2017.
- LUCENA, Maria Diva da Salete. **Planejamento de recursos humanos**. São Paulo: Atlas, 1990.
- MACHADO, Claudia Regina; DAL POZ, Mario Roberto. Sistematização do conhecimento sobre as metodologias empregadas para o dimensionamento da força de trabalho em saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 104, p. 239-254, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/QYT3S5QKGwtjgcMTTDkxxrJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 jun. 2025.
- MARINHO, Bernadete de Lourdes; VASCONCELLOS, Eduardo Pinheiro Gondim de. Dimensionamento de recursos humanos: desenvolvimento de um modelo conceitual e sua aplicação. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 61-76, 2007. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rege/article/view/36598/39319>. Acesso em: 24 jun. 2025.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.
- MINTZBERG, Henry. **Estrutura e dinâmica das organizações**. 3. ed. Tradução de Amélia Salavisa Brooker. São Paulo: Dom Quixote, 2010.
- NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Strategic human resources management in the public sector: a comparative analysis**. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/pem/strategic-human-resources-management-public-sector.htm>. Acesso em: 10 abr. 2025.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo: relatório da OCDE: Brasil 2010**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010b. Título original: OECD reviews of human resource management in government. Disponível em: https://www.oecd.org/pt/publications/2010/05/oecd-reviews-of-human-resource-management-in-government-brazil-2010_g1ghc56d.html. Acesso em: 25 mar. 2025.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Governo ao centro: reengenharia da administração pública: lições da OCDE**. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2010a.
- PETERS, B. Guy. **Institutional theory in political science: the new institutionalism**. 2. ed. London: Continuum, 2001.
- PETERS, B. Guy. **The politics of bureaucracy**. 6. ed. London: Routledge, 2010b.
- PETERS, B. Guy. **The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration**. 6. ed. London: Routledge, 2010a.

PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian state**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

SCHEIN, Edgar H. **Organizational culture and leadership**. 4. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2010.

SERRANO, André Luiz Marques *et al.* **Gestão de processos: um estudo aplicado ao dimensionamento da força de trabalho**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2025. Disponível em:

<https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/51330/1/LIVROGestaoProcessosEstudo.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.

YIN, Robert K. **Case study research: design and methods**. 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.

O conceito de tecnopolítica como ação pública e suas representações no Campo de Públicas

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15701039>

Christiana Soares de Freitas¹

Lindijane Almeida²

Ana Paula Antunes Martins³

Resumo

O presente artigo analisa o conceito de tecnopolítica com base em sua gênese e sentidos, buscando compreender seus significados nas perspectivas aplicadas e políticas, especialmente aquelas voltadas para práticas e epistemologias desenvolvidas no Campo de Públicas. Esse Campo, formado pelos cursos de Gestão de Políticas Públicas, Administração Pública, Gestão Pública e congêneres, tem sido um espaço relevante de produção de saberes para a tomada de decisões em políticas públicas na articulação entre ciência e ação pública nas sociedades democráticas digitais. O estudo utiliza como metodologia um levantamento bibliográfico e documental da produção acadêmica relacionada ao conceito no Brasil, bem como uma análise de conteúdo dos discursos de gestores e administradores públicos sobre suas representações acerca do conceito.

Palavras-chave: Tecnopolítica. Campo de Públicas. Ação Pública.

1 Professora Associada IV do Departamento de Gestão de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB). CV Lattes:

<http://lattes.cnpq.br/5250541522722172>. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0923-843X>.

2 Professora Titular do Instituto de Políticas Públicas da UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Email: almeida.lindijane@gmail.com. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6024881677470158>. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8520-3530>.

3 Universidade de Brasília (UnB). Email: anapaulaantunesmartins@gmail.com. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7456591441811200>. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4406-5434>.

The concept of technopolitics as public action and its representations in the Public Field

Abstract

This article analyzes the concept of technopolitics based on its origins and meanings, also seeking to understand its significance from applied and political perspectives, especially those related to practices and epistemologies developed within the Field of Public Affairs. This field, which includes programs such as Public Policy Management, Public Administration, and similar courses, has been a significant space for knowledge production to support decision-making in public policies, particularly articulating science and public action in digital democratic societies. The study uses a methodology based on a bibliographic and documentary review of academic work related to the concept in Brazil, as well as a content analysis of the discourse of public managers and administrators regarding their representations of the concept.

Keywords: Technopolitics. Campo de Públicas. Public Action.

Introdução

A proposta deste artigo é realizar uma meta-análise do conceito de tecnopolítica, analisando sua formação, sua construção histórica, seus sentidos e seus significados. Além do olhar epistemológico, o estudo envolve a compreensão de sua dimensão prática, associada a uma proposta política de transformação social e à definição de saberes e práticas profissionais no Campo de Públicas.

Ao menos duas formas correntes de uso do termo tecnopolítica são observadas por diversos autores, como Kurban, Peña-Lopez e Haberer, que constataram, em 2016, a dubiedade ou a multiplicidade semântica do termo. Tecnopolítica, segundo esses autores, diz respeito aos estudos sobre políticas estimuladas pela *internet* (*internet-enhanced politics*) e às análises sobre temas de governança digital e uso da internet. Ao mesmo tempo, apresenta-se como um termo utilizado para definir práticas políticas democráticas, que incluem participação cidadã e processos deliberativos possíveis a partir da mediação tecnológico-informacional (*ICT-based political performances*).

O conceito basilar de tecnopolítica será apresentado com base em abordagens teórico-metodológicas que indicam sua gênese, ou seja, a partir dos principais fundamentos dos estudos de ciência e tecnologia (Callon; Woolgar, 1996), da teoria do ator-rede (Latour, 2012) e da sociologia da ação pública (Lascoumes; Le Galès, 2012). Além disso, para compreender as formas como a tecnopolítica tem sido recepcionada no campo de públicas, serão consideradas as perspectivas conceituais de comunidades transepistêmicas (Knorr-Cettina, 1996) e campo científico (Bourdieu, 1983).

A pesquisa foi realizada em dois momentos. Primeiramente, realizamos um levantamento bibliográfico e documental da produção acadêmica relacionada ao conceito no Brasil, buscando pelo termo “tecnopolítica” no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), no período de 2018 a 2020. Orientamos a busca por título, palavras-chave e/ou resumo, a fim de selecionar os trabalhos que apresentassem o termo “tecnopolítica” em quaisquer desses campos. Analisamos, em seguida, os trabalhos encontrados de acordo com as seguintes categorias: presença do conceito “tecnopolítica” no título; modalidade/tipo de trabalho (como artigo, tese e dissertação); idioma da publicação; ano de publicação; palavras-chave do trabalho; resumo

das publicações e área de conhecimento dos trabalhos. No caso dos resultados do Portal de Periódicos da Capes, utilizamos a classificação fornecida pela própria base de dados da instituição. Quanto às teses e às dissertações levantadas na biblioteca do IBICT, foram classificadas de acordo com o programa de pós-graduação em que os trabalhos foram defendidos, seguindo os critérios: classificação da Capes e região brasileira (tanto do programa de pós-graduação quanto dos(as) autores(as)).

Posteriormente foram realizadas análises de conteúdo de artigos, textos e entrevistas⁴ produzidos pelos múltiplos atores que colaboram para a construção do conceito de tecnopolítica. Buscamos, ainda, identificar como ocorreu a recepção do conceito no Campo de Públicas, com o intuito de compreendermos como essa noção foi apropriada na definição de um campo profissional e de seus valores. Esse domínio será visto, portanto, como um dos *loci* fundamentais de desenvolvimento e difusão do conceito no Brasil, com desdobramentos potenciais para a produção de instrumentos de ação pública.

Diante desse cenário, enquanto espaço de formação profissional de gestores e administradores públicos, os cursos que integram o Campo de Públicas possuem significativa relevância nos processos de tomada de decisão, uma vez que contribuem para formar entendimentos sobre como políticas públicas devem ser desenvolvidas nas mais diferentes dimensões, espaços e momentos em que se realizam. É, portanto, um campo multidisciplinar, cujos valores e entendimentos tendem a influenciar diversos outros campos profissionais. Nesse sentido, as compreensões sobre tecnopolítica produzidas e exaradas no Campo de Públicas são singularmente importantes para identificar nesse e em estudos futuros os desdobramentos desse conceito no Brasil.

1 As origens da concepção de tecnopolítica e a sua relação com a governança digital

Especialmente a partir da década de 1980, quando alguns cientistas sociais acreditavam na possibilidade de desvelamento de leis imutáveis e inequívocas sobre as dinâmicas do social — semelhantes às leis da física ou de outra ciência exata —, autores como Bijker, Hughes, Pinch e Douglas (1987) realizavam experimentos e pesquisas para demonstrar o contrário, ou seja, explicitar como diversos elementos não necessariamente objetivos, como fatores políticos,

⁴ Visando à coleta de dados primários, no dia nove de fevereiro de 2021, foram enviados e-mails com o roteiro de entrevista para professores reconhecidos, no Campo de Públicas, pelo seu trabalho em prol da sua consolidação no Brasil, reconhecimento esse registrado em vários documentos oficiais do campo ou na produção científica do professor.

culturais e sociais, interferiam na produção de conhecimento científico e tecnológico. Questionava-se a ideia de autonomia das ciências e das técnicas. Foi assim que Latour e Woolgar, em seu conhecido livro *A Vida de Laboratório* (1986), demonstraram, empiricamente, as interferências de acasos, atores não humanos, controvérsias e contextos políticos no processo de descobertas científicas — e de validação de tais descobertas — em um laboratório de biologia.

Para essa abordagem sociotécnica, focada na construção social da tecnologia e ancorada nos estudos de ciência e tecnologia (ou *Science & Technology Studies*), a busca por descobertas técnicas e científicas em garagens do *Silicon Valley*, em escritórios ou em laboratórios espalhados pelo mundo, revela-se mais como um encadeamento construído de eventos do que como um achado ou algo que, natural ou magicamente, se revela. Segundo Latour,

[...] esse encadeamento tece a ação e esta se assemelha a um folhado de preocupações, práticas e línguas diferentes: as da guerra, da geometria, da filosofia e da política. Traduzir é ao mesmo tempo transcrever, transpor, deslocar, transferir e, portanto, transportar transformando (Latour, 2016, p. 30).

Exemplos reveladores de um contexto de construção social da tecnologia abrangem desde descobertas científicas que alteraram o curso da história, como as de Marie Curie, a projetos de desenvolvimento tecnológico, como o de Tim Berners Lee e seus aliados na construção da *internet*. No próprio desenvolvimento da rede, não havia apenas códigos de libertários e ativistas. Havia ideias e princípios, condicionantes políticos, dependência de recursos e caminhos abertos que condicionaram — e ainda condicionam — sua constituição. No desenvolvimento da *internet*, não havia apenas códigos de libertários, mas também códigos de grupos interessados em sua monetização. Tais elementos combinados constituem a ação, que é composta por desvios e composições alterados de acordo com os elementos que compõem essa trajetória (Latour, 2016).

Portanto, autores dos Estudos de Ciência e Tecnologia (ou *Science & Technology Studies*) não apresentam a ciência e a tecnologia como uma verdade absoluta, mas sim como um domínio de saberes constituídos por aspectos sociopolíticos, econômicos e culturais que são, também, moldados pelas oportunidades e pelas limitações. A abordagem sociotécnica, pela qual ficou conhecida essa perspectiva no campo das ciências humanas e sociais, reconhece e analisa, como fatores que influenciam o processo de construção social de ciência e de tecnologias, anseios nada matemáticos ou lógicos, que são muitas vezes associados a relações políticas e conflitos de poder. Os ambientes em que a ação pública é construída revelam-se como arenas

de disputas e controvérsias, que se desenvolvem muitas vezes dentro e fora de organizações formais, abarcando um número expressivo e diverso de temas, atores e grupos de interesse.

O poder explicativo dessa abordagem é, mais do que nunca, verificável. Desde o final da década de 1990, quando o capitalismo informacional se consolida de fato, a interdependência entre ciência, técnica e política torna-se evidente. Esse novo modo de desenvolvimento do capitalismo estabelece-se a partir do uso intenso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), materializadas, sobretudo, sob a forma da *internet* e de suas conexões. O desenvolvimento dessa rede global exemplifica essa constatação. A princípio um movimento libertário, construído por ativistas e desenvolvedores revolucionários, a *internet* representava, na década de 1990, a possibilidade de rompimento com poderes instituídos a partir de uma plataforma colaborativa e aberta. Seria um espaço alternativo, de contrapoder e desvinculado de instituições e jurisdições. Seria, segundo a perspectiva de alguns atores envolvidos com o movimento, uma libertação dos indivíduos do controle e do poder exercidos até então pelos Estados-nação.

A *internet* foi projetada como uma plataforma desenvolvida com base em princípios políticos que desenhavam a sua arquitetura. Representava o espaço da inteligência coletiva por excelência, planejada para oferecer amplo acesso de todos ao conhecimento e à informação. Progressivamente, contudo, o seu caminho de crescimento e expansão desviou-se para outro sentido, transformando-se naquilo que vários autores vão denominar como um conjunto de “jardins murados”, cada qual com suas regras próprias, definidas e controladas pelas empresas de tecnologia e pelas grandes corporações da *internet* (Neto; Noronha, 2019; Dantas, 2010). A tendência passa a ser a da oligopolização do mercado, contexto em que poucas empresas dominam a infraestrutura da *internet* e quase todos os espaços virtuais são utilizados e experienciados em sua camada de conteúdo.

Nesse processo de apropriação privada do ambiente digital, os dados — pessoais ou não — passam a ser a maior fonte de riqueza e cobiça do capitalismo informacional de vigilância (Freitas; Capiberibe; Montenegro, 2020; Zuboff, 2020). Pela própria constituição da *internet* como um espaço de *bits* e *bytes*, construído com códigos e algoritmos, esse controle dos dados pessoais que circulam na *internet* acontece, geralmente, de forma opaca. Proprietários das empresas que proveem os espaços dessa rede digital global têm acesso às vidas dos indivíduos, estampadas nas suas curtidas e páginas visitadas. Esse acesso permite o uso das informações, impressas nos dados, como forma de geração de lucro, vendendo-as para outras organizações

interessadas em oferecer produtos e serviços aos donos dos dados mercantilizados (Silveira, 2017). Além disso, a manipulação dos dados permite a modulação de comportamentos, valores, e ideais, utilizando estratégias que, muitas vezes, alteram processos eleitorais, mecanismos políticos e relações de poder entre os Estados-nação. No contexto da governança e da gestão pública, uma das questões mais inquietantes são as parcerias estabelecidas entre empresas e governos, em um processo de dependência cada vez maior destes para com aquelas. Tais parcerias evidenciam a progressiva constituição de um “[...] estado do bem-estar privatizado, paralelo e praticamente invisível, no qual muitas de nossas atividades cotidianas são fortemente subsidiadas por grandes empresas de tecnologia interessadas nos nossos dados” (Morozov, 2018, p. 146; Silveira, 2017).

Tal cenário desenha-se com contornos cada vez mais óbvios, indicando um processo de possível fragilização da soberania da noção de Estado-nação. Tornam-se evidentes os riscos do uso de algoritmos no setor público, especialmente nos processos de elaboração de políticas e ações governamentais (Freitas *et al.*, 2025; Valente, 2021). Tais processos acontecem, geralmente, de forma opaca e indiscriminada, sem consulta pública ou diretrizes éticas que os orientem. Por exemplo, ao analisar o setor da educação ou da segurança pública, autores como Cathy O’Neil apontam para os riscos de reprodução de assimetrias já existentes, como a reprodução de desigualdades de gênero e raça, que se manifesta no próprio processo de construção dos algoritmos (O’Neil, 2021; Benjamin, 2019; Prado, 2022).

No esforço em desenvolver mecanismos regulatórios de Inteligência Artificial (IA) eficientes, evidencia-se o desafio de que diretrizes e princípios consigam acompanhar a rápida velocidade com que o campo da IA se configura e se reconfigura a partir da produção constante de novos instrumentos de ação pública⁵. Assim, tem-se mostrado relevante repensar a lógica dos modelos de governança até então desenhados, a fim de que possam ser atualizados para se adaptarem às características particulares do cenário atual.

Por sua vez, o modelo de governança tecnopolítica enfatiza a importância de se considerar a dinâmica que envolve atores, representações, processos, instituições e resultados na construção de instrumentos de ação pública mediados por recursos digitais. Sendo consensualmente

⁵ Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador (Lascoumes; Le Gales, 2012, p. 21).

pactuados e legitimados para a coordenação de práticas políticas, tais instrumentos não só as condicionam, mas também são por elas condicionados. Também se constituem como ferramentas que não são axiologicamente neutras. Ao contrário, representam valores, interpretações do social e concepções políticas sobre atores e processos a serem regulados (Freitas *et al.*, 2025).

Ao elaborar discussão sobre a legitimidade da tomada de decisões algorítmicas, Mendonça, Filgueiras e Almeida (2023) apontam ainda a necessidade de elaboração de um modelo de governança democrática e colaborativa, sendo “[...] crucial refletir sobre os valores centrais essenciais para promover instituições mais democráticas, alinhando algoritmos a princípios democráticos: eles devem ser integrados às dinâmicas políticas guiadas por valores como participação, igualdade, pluralismo, responsabilidade, debate público e liberdade” (Mendonça; Filgueiras; Almeida, 2023).

Nesse sentido, a governança tecnopolítica sugere a condução da ação pública com a mediação de recursos digitais existentes sem que sejam feridos os princípios democráticos (Freitas; Capiberibe; Montenegro, 2020). Isso significa preservar direitos fundamentais e combater a reprodução das desigualdades, tendo as TIC como aliadas da democracia. A concepção de governança está presente em diversas áreas do conhecimento que utilizam o conceito de tecnopolítica, especialmente naquelas que constituem o campo da interdisciplinaridade. Assim como o conceito de tecnopolítica, o conceito de governança guarda em si múltiplos sentidos, que estão muitas vezes ocultos na produção do conhecimento sobre os instrumentos de gestão e até mesmo nas normativas que orientam as decisões públicas. A polissemia deriva, em parte, da transposição de uma terminologia promovida no âmbito privado e empresarial para o campo da gestão pública (Bevir, 2011). Essa dificuldade revela mais do que dissonâncias adaptativas do conceito, pois identifica, principalmente, lacunas epistemológicas comumente observadas em parte significativa da bibliografia e dos atos normativos que lançam mão do termo governança para promover formas contemporâneas de gestão.

Contudo, o que se tem denominado como “*Pós-New Public Management*”, enquanto modelo contemporâneo de gestão, tanto do ponto de vista descritivo como propositivo, não costuma acompanhar os princípios gerais da terminologia “governança”, cuja finalidade seria tornar os governos mais inclusivos e democráticos por meio da atuação em redes (Carneiro; Menicucci, 2013). Interpretações recentes acerca da recepção dessa terminologia de múltiplas acepções indicam, inclusive, processos de continuidade quanto ao modelo burocrático (Ipea, 2017), uma

vez que, ao ser incorporada à gestão pública, tende a destacar mais aspectos de controle do que de participação ou horizontalidade nos processos de tomada de decisão (Laranja; Martins; Lúcio; Grin, 2022). Portanto, o foco excessivo no monitoramento e na avaliação do desempenho como mecanismos para o fortalecimento da *accountability* geram um revés nos esforços de modernização da gestão pública e, com isso, enfraquecem as perspectivas democratizantes da governança.

Diante do exposto, um dos desafios do presente estudo é produzir elementos analíticos que permitam compreender a forma como a tecnopolítica, enquanto conceito orientador dos modelos contemporâneos de gestão pública, juntamente com outros conceitos amplamente difundidos no campo de públicas, compõe um léxico que forma e informa identidades profissionais, saberes e práticas. Além disso, busca-se compreender como os usos e os sentidos atribuídos à tecnopolítica compõem um quadro de controvérsias sobre o diagnóstico de crise do Estado e das políticas públicas nas sociedades informacionais, bem como sobre as estratégias de democratização.

2 O uso do conceito tecnopolítica na produção de conhecimento no Brasil

O desenvolvimento do conceito tecnopolítica tem início como forma de buscar alternativas democráticas para o contexto do capitalismo informacional, em consonância com autores e autoras que passam a enfatizar a necessidade de mais transparência no universo da produção tecnológica e no universo da formulação de políticas cada vez mais mediadas por algoritmos. A tecnopolítica foca tanto na construção social e política da tecnologia como na produção sociotécnica da política. Para a compreensão das diferentes concepções sobre o conceito, realizamos uma pesquisa de identificação da produção acadêmica nacional, com o intuito de compreender a origem e a gênese do conceito de tecnopolítica, a qual é apresentada a seguir.

Ao pesquisarmos sobre a produção acadêmica que empregava o termo tecnopolítica no Brasil, conforme metodologia descrita anteriormente, foram encontrados 85 resultados entre artigos, teses, dissertações, resenhas de livros e introduções/apresentações de livros ou periódicos, publicados no período entre 1998 e 2020. A maior parte são artigos, que correspondem a 68% do total de trabalhos. As teses são a segunda modalidade com maior ocorrência, somando 22% do *corpus*. Dissertações correspondem a 7%; resenhas de livros a 2% e introduções/apresentações a 1%.

Os trabalhos foram publicados entre os anos de 1998 e 2020. Porém, é necessário frisar que, entre 1998 — quando foi publicado o artigo “*La enciclopedia vacía: desafíos del aprendizaje en tiempo y espacio multimídia*” (Hopenhayn, 1998) — e a publicação posterior que utilizava o termo “tecnopolítica”, houve um hiato de seis anos. Em 2004, foi publicada uma dissertação no Brasil e um artigo em espanhol utilizando o conceito e, em 2007, uma tese brasileira e outro artigo em espanhol.

Posteriormente, a partir de 2009, as publicações passaram a ter frequência anual. Contudo, desde 2017, essa frequência começou a crescer de forma relevante, com nove trabalhos publicados nesse ano, dezesseis em 2018, dezenove em 2019 e treze em 2020. A queda no número de publicações em 2020 pode ser explicada pelos efeitos da pandemia de Corona Vírus 2019 (Covid-19). O artigo “Produção acadêmica feminina em tempos de pandemia do Covid-19” (Falcão; Machado, 2020), por exemplo, aborda a acumulação de papéis durante a epidemia e os prejuízos para a produção acadêmica. Porém, o aumento progressivo de publicações, nos anos anteriores, pode indicar que a temática da tecnopolítica era considerada emergente.

O idioma prevalente nas publicações é o português, que corresponde a 52% dos trabalhos, entre artigos, teses e dissertações. O espanhol vem em segundo lugar, com 42,3% das publicações no período: artigos, resenhas e introdução/apresentação de livro ou periódico. Os resultados apresentaram, ainda, quatro artigos em inglês e um artigo em catalão.

Dentre os trabalhos nacionais, a região com maior número de publicações é a Sudeste, com 22 trabalhos — 50% das publicações em português. Esse resultado pode evidenciar uma faceta histórica e estrutural do desenvolvimento científico no país. De acordo com Sidone, Haddad e Mena-Chalco (2016), a cidade de São Paulo é responsável por 20% de toda a produção científica brasileira, e sete universidades do país concentram 60% dos artigos publicados em periódicos internacionais, sendo todas elas localizadas no Sul e no Sudeste. Porém, contrariando essa lógica, a região Nordeste foi responsável por nove publicações, enquanto a região Sul teve quatro, a Centro-Oeste, três e a Norte, uma. Seis publicações não apontavam a universidade de afiliação dos autores.

Com relação à área de conhecimento, as ciências sociais lideram as publicações em tecnopolítica, com 22 trabalhos publicados, nos quais o termo tende a ser mais usado e está mais consolidado. A área de linguagem e literatura também se destacou, com 12 publicações. Além dessas, identificamos as seguintes áreas: arquitetura e urbanismo (três trabalhos); artes

visuais (dois); biblioteconomia (dois); ciência da informação (dois); ciência política (quatro); ciências da saúde (dois); comunicação (um); direito (dois); economia (dois); educação (dois); filosofia (cinco); geociências (três); psicologia (quatro) e tecnologia (um). Ademais, observou-se que 16 trabalhos não tiveram indicação de área de conhecimento pela classificação da Capes, podendo ter caráter interdisciplinar, não possuindo, assim, uma identidade monolítica que pudesse ser definida apenas por uma área do conhecimento.

Nas ciências sociais, em que o termo é mais usado, o conceito de tecnopolítica é compreendido com a mesma dubiedade apresentada no artigo de Kurban, Peña-Lopez e Haberer (2016). Para um dos autores que mais o utilizou, pesquisador do campo das ciências sociais, tecnopolítica é entendida como “[...] a construção política das tecnologias, ou como as tecnologias são construídas e tem inscrições de ordem política, econômica e social. Além disso, significa, também, os efeitos políticos da própria tecnologia” (Parra, 2009). Dito de outra forma, o autor compreende tecnopolítica como um

[...] conjunto de arranjos sociotécnicos, que organizam cada vez mais as nossas vidas. Nesse sentido, a tecnopolítica não diz respeito exclusivamente às tecnologias de comunicação digital, mas se aplica também à forma como diversos arranjos sociotécnicos, diversas tecnologias presentes em nossa vida cotidiana, tem uma agência, tem uma influência na forma como vivemos. Nessa perspectiva, a gente pode pensar na maneira como os sistemas de eletricidade, distribuição de água, organização da arquitetura das cidades, tem uma dimensão tecnopolítica (Parra, 2009).

Ao mesmo tempo, verifica-se a crescente presença da tecnologia no fazer político. As políticas públicas são, cada vez mais, mediadas por algoritmos, com a tendência de continuidade e consolidação desse cenário. Diversos programas e iniciativas governamentais, como o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Sistema de Seleção Unificada (Sisu) utilizam soluções automatizadas (mediadas por algoritmos) para seleção de beneficiários, ranqueamento para entrada e permanência no programa e definição de maximização de desempenho com base em critérios previamente estabelecidos.

3 A tecnopolítica no campo de públicas

No âmbito da produção científica no Brasil, duas concepções de tecnopolítica foram observadas, evidenciando variações de acordo com a área do conhecimento que a incorpora. Diferentemente do olhar das ciências sociais, o campo da Administração Pública — e não o

Campo de Públicas como um todo — apresenta o termo de forma distinta. A tecnopolítica constitui-se, nessa área do conhecimento, como uma

[...] expressão polissêmica que pode ser compreendida a partir de três categorias: i) como processo organizacional, caracterizando uma gestão capaz de superar a dicotomia política versus técnica; ii) como predicado dos atores públicos, mediante a percepção de que suas ações são dotadas de caráter técnico e também político; e iii) como transformação nas práticas políticas, a partir da utilização de tecnologias de informação e comunicação (Corrêa, 2020, p. 157).

É interessante observar que o termo “democracia” não aparece nessa definição, diferentemente do que acontece com mais frequência nas Ciências Sociais. São olhares distintos sobre a interdependência entre técnica e política. Nessa concepção acima destacada, não fica explícito se as ações dos atores públicos “dotadas de caráter técnico e político” possuem algum traço ou característica que as associem à democracia. Desse modo, fica a dúvida sobre qual seria o sentido do termo tecnopolítica na concepção do autor. O termo tecnopolítica, como aqui adotado, seria um modo de afirmar — ou reafirmar — a política que forma e conforma a tecnologia ou, ao contrário, seria uma forma de legitimar a narrativa de confiança e fidedignidade para governança pública, enfatizando o aspecto técnico da gestão e corroborando com a cosmovisão que absolutiza a verdade dos dados em um contexto de datificação do mundo?

Ao mesmo tempo, autores que trabalham de forma multidisciplinar e interdisciplinar, no Campo de Públicas, compartilham da concepção predominante no campo das ciências sociais, ou seja, tende-se a compreender a tecnopolítica como uma construção sociotécnica que traz, em seu bojo, a dimensão democrática da ação pública. Nesse sentido, o campo de públicas compreende que é preciso formar gestores e administradores públicos com capacidades e habilidades para formular, implementar e avaliar políticas públicas, a partir de uma formação tecnopolítica com foco na democracia.

Essa carência requer um olhar multidisciplinar sobre os problemas públicos, compreendendo-os sob a lente analítica da tecnopolítica, que alia percepções de variadas áreas do conhecimento. A partir dessa constatação, podemos compreender essa realidade de múltiplas concepções com base nas perspectivas da sociologia do conhecimento e dos estudos em ciência e tecnologia. Comunidades de especialidades científicas distintas costumam ser identificadas no interior dos campos científicos (Bourdieu, 1983), conformando-os como espaços interativos relativamente autônomos e estabelecendo parâmetros de ação. Uma das questões mais recorrentes sobre a

existência dessas comunidades diz respeito aos seus efeitos, ou seja, suas repercussões na ciência.

Essas comunidades são, na perspectiva de Knorr-Cettina (1996), transepistêmicas, uma vez que incluem atores e atrizes múltiplos ou de distintos pertencimentos e envolvem "[...] argumentos, interesses de natureza tanto técnica como não técnica" (1996, p. 31). Essa forma de olhar para a construção do conhecimento promove relativizações sobre as pretensões de certeza ou verdade científica, produzindo desestabilizações importantes para o reconhecimento de heterogeneidades interpretativas, típicas em ambientes democráticos. Se "[...] a objetividade da ciência não poderia estar baseada em um fundamento tão incerto quanto a objetividade dos cientistas [...]" (Bourdieu, 2007, p. 93), logo são as razões práticas que constituem, em adição à estrutura das respostas propriamente científicas, a base empírico-interpretativa da constituição de um campo de saberes.

Portanto, a compreensão dos fundamentos da ciência ou dos princípios científicos que embasam determinado campo de saberes deve considerar não apenas o conjunto de teorias, conceitos e linguagens que moldam uma identidade científica e profissional, mas também uma dimensão espacial e um *locus* de produção de saber. Nas áreas biomédicas, por exemplo, o laboratório tem sido considerado um objeto privilegiado de observação, onde se desenrolam as tramas de convívio, o aprendizado e as hierarquias, permitindo que se desvele ou se desnaturalize a lógica das descobertas científicas (Latour, 2016).

Nas humanidades, em que relações sociais configuram-se como o principal objeto de investigação, e o sujeito e o objeto podem ser muito mais facilmente deslocados para concepções de implicação mútua, o laboratório é a própria geopolítica do conhecimento, na qual questões de situacionalidade promovem saberes localizados (Haraway, 1995). Ademais, espaços de encontro para a tomada de decisões internas ao campo, referentes à sua institucionalização formal e política, são de especial interesse sociológico por congregarem as comunidades científicas e demarcar as posições centrais das comunidades das quais deriva o ideário de um dado campo científico. É assim que reuniões científicas se instituem como objetos de pesquisa, o que requer, para tanto, a adoção de estratégias de estranhamento de enredos familiares, sem que, com isso, se restitua as rígidas distinções entre pesquisadores e pesquisados.

Esse é um dos principais desafios do presente artigo, uma vez que o desenvolvimento do campo de públicas, na última década, tem sido não apenas testemunhado pelas autoras, mas também vivenciado e agenciado em suas práticas, ainda que em distintas dimensões. Trata-se de um esforço reflexivo, dotado de vigilância epistemológica, entendida como uma atenção permanente não apenas às críticas dos pares, mas também à validade dos conceitos, das teorias e dos procedimentos de pesquisa.

Quando as comunidades se formam em campos que incidem não apenas sobre o universo da produção científica, mas também sobre o ensino e a formação profissional, o que é recorrente nas universidades federais brasileiras, onde pesquisadores e educadores desempenham funções combinadas, os efeitos da ação das comunidades são ainda mais abrangentes.

Em vista disso, por meio de uma abordagem sociotécnica, é possível compreender tanto o modo como são interpretadas as relações entre técnica e política quanto os efeitos da recepção da tecnopolítica nos saberes e nas práticas de um determinado campo de atuação profissional e produção de conhecimento. Nesse sentido, a sociologia da ação pública contribui para que seja possível identificar a tecnopolítica como um *locus* interativo em que estão presentes a pluralidade das visões de mundo. Por essa via, é possível abranger consensos e conflitos sobre os modos como a tecnologia e a política se relacionam ou avaliar se podem ou devem se relacionar. Isso significa que a abordagem proposta por Lascoumes e Le Galès (2012), ao definir o foco nas interações que fundamentam as políticas públicas, permite que se identifiquem as razões práticas, nem sempre enunciadas, pelas quais uma terminologia surge como solução de um determinado problema público.

Na perspectiva da “ação pública”, em que é importante notar que as palavras “política” e “gestão”, ou mesmo “administração”, foram substituídas pela palavra “ação”, propõe-se um olhar para os processos formativos de uma arena pública em torno de um dado problema, de modo que o Estado passe a dividir a sua centralidade ou o seu protagonismo com outros atores sociais relevantes. Esses atores, a serem mapeados nas situações concretas em que o problema é alçado à condição de público — e muitas vezes elevado a um problema público global —, interagem a partir de sua posição política e suas lógicas internas, conformando um campo no qual estão em jogo processos de definição e representação e em que há mais ou menos oportunidade de que as decisões se realizem de forma democrática.

A política pública é, assim, melhor compreendida como um vasto espaço de negociação em que está presente uma pluralidade de atores e em que o Estado não ocupa necessariamente o centro, do que como o resultado da racionalidade de um comando voltado à consecução dos interesses de um suposto bem comum. Nessa acepção, a onipresença do Estado é substituída por pressupostos metodológicos e teóricos que permitem identificar o conjunto de atores, por meio da difusão de seus saberes e práticas, que influenciam seus processos interativos e suas relações de poder para a demarcação de reiterados ou novos valores comuns. A tecnopolítica apresenta-se como um deles, promovendo não apenas a ampliação do léxico das políticas públicas e, notadamente, do campo de públicas, mas também uma adjetivação dos instrumentos de gestão pública.

4 Representações sobre o conceito de tecnopolítica no campo de públicas

O campo de públicas representa um *locus* de práticas tecnopolíticas compreendidas como formas de ação pública. Dito de outro modo, busca-se analisar a construção de um campo específico de produção de conhecimento, o campo de públicas no Brasil, como um laboratório para compreensão das nuances e das características do conceito de tecnopolítica à luz de um campo multidisciplinar de investigação. Tal objetivo será alcançado a partir da apresentação e da análise das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) do campo de públicas, assim como da visão de algumas das suas principais referências.

Partindo do princípio de que o campo de públicas “[...] compreende um campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas”, as suas DCNs foram instituídas a partir dos seguintes princípios:

- I - o *ethos* republicano e democrático como norteador de uma formação que ultrapasse a ética profissional, remetendo-se à responsabilidade pela *res publica* e à defesa do efetivo caráter público e democrático do Estado;
- II - a flexibilidade como parâmetro das Instituições de Educação Superior, para que formulem projetos pedagógicos próprios, permitindo ajustá-los ao seu contexto e vocação regionais;
- III - a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade que garantam a multiplicidade de áreas do conhecimento em temas como política, gestão pública e gestão social e sua interseção com outros cursos (Brasil, 2014, art. 2º).

Diante desses princípios, fica evidente um elemento comum nos cursos do Campo de Públicas: a natureza multidisciplinar no processo de formação. Segundo a *Carta de Brasília*, elaborada

durante a realização de um dos fóruns de coordenadores e professores⁶ do Campo de Públicas, em abril de 2013, definido é possível defini-lo como um campo

[...] multidisciplinar de formação acadêmica, científica e profissional de nível superior, assim como da pesquisa científica, comprometido com a consolidação democrática. Tem como objetivo formar profissionais, gerar conhecimentos, desenvolver e difundir metodologias e técnicas, propor inovações sociais e promover processos que contribuam para o fortalecimento da esfera pública, a qualificação e melhoria da ação governamental e a intensificação e ampliação das formas de participação da sociedade civil na condução dos assuntos públicos. Compreende tanto as ações de governo quanto as de outros agentes públicos não governamentais, sobretudo as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (Brasil, 2013, p. 1).

A partir dessa definição, é possível observar que o Campo de Públicas busca formar profissionais para atuar na gestão das políticas públicas, ou seja, no processo de formulação, implementação, análise e avaliação de políticas públicas. Como enfatiza a *Carta de Brasília*, “[...] o crescimento do Campo é reflexo direto da consolidação democrática do país que, nas políticas educacionais adotadas, inclusive pelo MEC (REUNI), implicaram a criação de cursos especificamente voltados a qualificar e formar quadros para compreender essas mudanças e interferir profissionalmente, atuando na gestão dessas transformações”. Portanto, a partir da homologação das DCNs, em janeiro de 2014, uma nova área do conhecimento, caracterizada pelo interesse público, passou a existir no Brasil.

Segundo o mesmo documento (2013, p. 2), a identidade coletiva desse novo *locus* do conhecimento (com acepção de objeto de estudo, formação acadêmica e capacitação profissional) é “a formação acadêmica tecnopolítica”. No Campo de Públicas, o conceito de planejamento governamental, por exemplo, está diretamente relacionado ao conceito de tecnopolítica. Como chama a atenção Corrêa (2020), o termo tecnopolítica é uma expressão polissêmica, pois, para sua compreensão, é preciso verificar aquelas três funcionalidades já mencionadas: “como processo organizacional, como predicado dos atores públicos e como transformação nas práticas políticas a partir da utilização de tecnologias de informação e comunicação” (Corrêa, 2020, p. 157).

Segundo Corrêa (2020), na primeira categoria, o termo tecnopolítica está diretamente relacionado às contribuições de Matus (1996), tratando da “[...] necessidade de o governo realizar um processamento tecnopolítico adequado de suas estratégias, ou seja, enxergar a complexidade dos cenários e dos problemas que se apresentam a partir de um método de

⁶ Depoimento colhido por entrevista com docente da rede pública, preservado em anonimato.

planejamento apropriado para o seu enfrentamento” (Corrêa, 2020, p. 157). Sendo assim, o conceito de tecnopolítica surge como um conceito que supera a visão wilsoniana de dicotomia entre técnica e política, uma vez que a justaposição entre as duas variáveis é tomada como fundamental para o sucesso das políticas públicas.

Na terceira categoria, o uso de tecnologias de informação e comunicação no governo se relaciona com o conceito de tecnopolítica a partir da ideia do entendimento de que devemos adotar as TICs a partir de uma concepção mais ampla, compreendendo que essas podem promover o exercício da cidadania, da participação social, da *accountability* e da transparência governamental. Nesse sentido, podem promover o “[...] aumento do desempenho governamental, da transformação das práticas democráticas e, sobretudo, de ampliação da governança pública” (Corrêa, 2020, p. 158).

Partindo do princípio de que a partir da redemocratização brasileira a Gestão/Administração Pública requer um cidadão ativo e propositivo que seja capaz de exercer a fiscalização dos recursos públicos, assim como de participar do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, o Estado brasileiro inaugurou uma institucionalidade democrática que combina uma série de direitos, garantias e instrumentos associados ao planejamento. Com isso, o planejamento governamental passou a depender de uma racionalidade técnica e política. Já a dimensão política evidencia-se pelo planejamento participativo, que entra em cena a partir da Constituição Federal de 1988 (CF). Por meio de seus dispositivos, o texto constitucional instituiu o Estado Democrático de Direito, que requer um novo modelo de planejamento governamental, voltado para a participação da sociedade no processo de gestão das políticas públicas.

A partir do novo arranjo federativo estabelecido com a CF, os entes federativos desenvolveram uma gestão participativa, compartilhando o poder de decisão com os atores políticos e sociais e prestando contas de suas ações. A dimensão técnica do planejamento (capacidade de governo/governança) mescla-se à dimensão política (a governabilidade do sistema) e passa a ser considerada, de forma significativa, no planejamento governamental. Daí surge a demanda colocada pelas esferas governamentais por quadros qualificados e aptos para atuarem na nova gestão pública. A consolidação do campo de públicas no Brasil se dá em virtude das novas demandas produzidas no processo de redemocratização do Estado brasileiro, como foi possível evidenciar a partir das respostas dadas por representantes do campo, descritas a seguir. Essas falas permitem identificar a origem do conceito de tecnopolítica nesse domínio e suas

interpretações. Ao refletir sobre a origem do termo tecnopolítica, no Campo de Públicas, um professor⁷ de Administração Pública da Universidade de São Paulo (USP), ator fundamental para a construção do campo, ressaltou que sua constituição

[...] está relacionada à Carta de Balneário Camboriú, escrita em meados de 2010, que serviu de referência para a revisão do texto original das DCNs. [Outro fundador do campo], que é da área de planejamento e orçamento, propôs seu uso no Fórum do ENEAP em 2010 e todos acataram. Por isso o termo entra no texto homologado do CP em 2014 e no artigo do CP, na APGS, no mesmo ano.

Portanto, observa-se que a inserção do conceito de tecnopolítica no processo de criação do campo se deu “[...] como um termo que servia para realçar a identidade política e administrativa da formação acadêmica de Administração/Gestão/Políticas Públicas, diante da tradição do currículo mínimo de Administração, que orientava - igualmente - os cursos de Administração Pública, com uma certa dicotomia entre política e administração” (Coelho, 2021). Uma professora⁸ da Fundação João Pinheiro (FJP), que colaborou significativamente para a formação do campo, destaca que o conceito de tecnopolítica também está inserido nas DCNs do Campo de Públicas, uma vez que

[...] praticamente em todos os seus artigos tangencia a questão referente à tecnopolítica. Ao apresentarmos [a tecnopolítica] como um dos princípios fundamentais a serem atingidos pelos cursos do Campo de Públicas, tem-se um valor inerente à área pública e que dificilmente será obtido se houver um descolamento entre técnica e política. Ao dispor que os cursos do Campo de Públicas deverão “propiciar formação humanista e crítica de profissionais e pesquisadores, tornando-os aptos a atuar como políticos, administradores ou gestores públicos na administração pública estatal e não estatal, nacional e internacional, e analistas e formuladores de políticas públicas”, tem-se a formação humanista e crítica como um dos pilares de uma formação tecnopolítica. Ao apresentar as competências e habilidades que devem ser desenvolvidas pelos cursos do Campo de Públicas, as DCNs deixam clara a necessidade de uma formação tecnopolítica.

Outro reconhecido fundador do Campo de Públicas, professor da Universidade Estadual Paulista (Unesp), corrobora com as considerações da professora da FJP ao reforçar a ideia de que

[...] o conceito de tecnopolítica remete à dupla dimensão do refletir e dos fazeres na gestão pública: dimensão técnico-científica e dimensão político-administrativa. Nesse campo do pensamento e da ação humana, em que se sobressai o aspecto coletivo, em que a necessidade de negociar e construir consensos parciais é um dado fundante, a ideia de tecnopolítica ressalta, de um lado (nisso diferenciando o público do privado) a face saliente do poder, a exigir o conhecimento das correlações de força, dos interesses em conflito, das ideias e propostas em debate, apontando a democracia e a *res publica* como critérios e

⁷ Depoimento colhido por entrevista com docente da rede pública, preservado em anonimato.

⁸ Depoimento colhido por entrevista com docente da rede pública, preservado em anonimato.

objetivos, a fim de se chegar a resultados aceitáveis e/ou promissores. Por outro lado, o conceito de tecnopolítica considera que sem uma base técnica, científica, informada no conhecimento metodicamente acumulado, a respeito das ações e fazeres visando ao interesse coletivo e ao bem comum, a política, ainda que seja a "boa política" (republicana, democrática, voltada ao desenvolvimento da sociedade, a bem dos indivíduos que a compõem), carece dos requisitos mínimos para perseguir seus objetivos e materializar seus propósitos.

Além disso, é interessante observar as representações relativas ao caráter conflitivo do conceito, como apontado anteriormente. O professor⁹ da USP afirma que

[...] esta compreensão, todavia, não é consensual no Campo de Públicas e pouco se escreveu a respeito, não obstante sua ampla aceitação tácita no dia a dia de professores, pesquisadores, estudantes e profissionais. Dada a importância que tem essa ideia, é preciso aprofundá-la no movimento Campo de Públicas, mesmo que seja renomeando-a, com expressão linguística menos precária (uma vez que o conceito é utilizado em outras áreas com sentidos e finalidades muito distintas).

Quando questionados sobre a compreensão do Campo de Públicas em relação ao conceito de tecnopolítica, os professores chamam a atenção para o fato de que não percebem a existência de uma compreensão homogênea sobre o conceito de tecnopolítica sob tal perspectiva de estudo. Nesse sentido, o docente acima citado, afirmou que compreende o termo (e o conceito)

[...] na acepção de Carlos Matus e de sua teoria do Planejamento Estratégico Situacional, que mostra as especificidades do setor público, sobretudo de governos (Poder Executivo, administração direta), cujos processos (e métodos) de interpretação da realidade e intervenção nos problemas requer uma justaposição entre a racionalidade política e a racionalidade técnica. O termo tem múltiplos significados. Na prática se realiza pelo cotejamento de racionalidades de áreas de conhecimento diferentes - humanidades e ciências sociais aplicadas - na formação acadêmica (e no trabalho), no setor público, pela necessidade de se pensar as técnicas (métodos, instrumentos e ferramentas) à luz da ambiência sociopolítica e mesmo pela necessidade de se traduzir a orientação (ou diretriz) política em ações governamentais que sejam coerentes e consistentes tecnicamente.

Ressalta-se que o pensamento do economista Carlos Matus (1996), ao introduzir no debate do campo da Administração Pública a relevância que a dimensão política tem sobre a dimensão técnica para garantir a sustentação de uma gestão, foi amplamente discutido e reconhecido por muitos estudiosos da temática. O autor compreende a gestão sem desconsiderar, em nenhum momento, a importância do controle das situações políticas para viabilizar ou não um projeto de governo. Por isso, o seu método passou a ser referência para o Planejamento Estratégico

⁹ Depoimento colhido por entrevista com docente da rede pública, preservado em anonimato.

Situacional (PES), o qual contemplava o modelo de planejamento tradicional (dimensão técnica) e estratégico (dimensão política a partir da ideia do triângulo de governo).

Outro representante do Campo de Públicas, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), adverte para o entendimento de que o conceito de tecnopolítica pode ser entendido como

[...] a função da tecnologia na governança do campo. Esta função tem tanto dimensão política, como técnica e envolve diretamente funções e cargos públicos e, por este motivo, ganhou relevância nos debates da organização e formalização do Campo de Públicas. Não é um assunto que ganha convergência, ao contrário, é um assunto em disputa que pode ganhar dimensão ideológica. Daí ser um ponto mais conflitivo que um ponto de convergência do Campo. Especialmente, lembro de um encontro do Campo que realizamos em Serra Negra (s/d) onde houve posições em confronto.

Conforme sua visão, a presença do termo tecnopolítica, nos documentos do Campo de Públicas, “[...] se deu na forma de debate e oposição de ideias”. por sua vez, a professora¹⁰ da FJP, logo no início da sua resposta, ressalta a diversidade inerente ao campo e destaca que

[...] a compreensão do conceito de tecnopolítica perpassa atos de gestão, planejamento, formulação, avaliação e monitoramento de políticas públicas alinhados ao cenário político. A formação tecnopolítica permite ao gestor público trabalhar em prol do interesse público, decidindo ou subsidiando o tomador de decisão sob o ponto de vista técnico, mas sem se descolar das questões de ordem política. Ou seja, não há uma predominância da técnica ou da política, mas sim uma coexistência entre estas duas dimensões. Na prática, tem-se uma linha tênue entre os *atos de governo* e os *atos do governo*, sendo que a formação tecnopolítica deve permitir ao gestor realizar tal distinção em prol do interesse público. Verifica-se a aplicação do conceito na prática, quando o gestor público realiza a articulação entre os diversos interesses técnicos e políticos que permeiam as atividades públicas.

A partir das várias percepções analisadas, observamos a formação de uma rede de comunidades epistêmicas no Campo de Públicas. Segundo Peter Haas (1992), uma comunidade epistêmica é uma rede de profissionais com reconhecida especialização e competência em um domínio particular e com afirmações de autoridade sobre um determinado conhecimento politicamente (*policy*) relevante em um domínio ou uma área. Embora uma comunidade possa reunir profissionais de várias disciplinas e origens, esses compartilham: a) um conjunto comum de crenças normativas e de princípios, que provê uma "*rationale*" de base valorativa para a ação social dos membros da comunidade; b) crenças causais, ou seja, aceitam as mesmas relações causais no entendimento de problemas, que são derivadas de suas análises de práticas, gerando ou contribuindo para um conjunto central de problemas no seu domínio e que servem, então,

¹⁰ Depoimento colhido por entrevista com docente da rede pública, preservado em anonimato.

como base para elucidação de múltiplos laços entre ações políticas possíveis e resultados desejáveis; c) noções compartilhadas de validação, isto é, critérios intersubjetivos e internamente definidos para avaliar e validar um conhecimento no domínio de sua especialidade e d) um empreendimento político (*policy*) comum, isto é, um conjunto de práticas comuns associadas a um conjunto de problemas para os quais sua competência profissional é dirigida, presumivelmente, como resultado da convicção de que o bem-estar humano será aumentado como uma consequência dessas práticas. Inoue (2003) explica que o termo "comunidades epistêmicas" foi proposto por Haas (1992), mais especificamente no Plano de Ação do Mediterrâneo (PAM), cuja finalidade foi combater a poluição marinha no Mar Mediterrâneo.

É necessário ressaltar que as comunidades epistêmicas não são constituídas exclusivamente por especialistas de um assunto, pois as concepções e os conceitos estão em eterna transformação. No Campo de Públicas, esse fato é notório quando observamos o conceito de tecnopolítica. A partir de sua origem nas ciências sociais, tendo como fundamento e como princípios algumas concepções teóricas que perpassam a teoria do ator-rede, a sociologia da ação pública e os estudos de ciência e tecnologia, o termo vai, progressivamente, sendo apropriado por atores distintos e áreas de conhecimento distintas, revelando nuances e características que envolvem o processo de formação e constituição do conceito.

5 Conclusões

Nas ciências sociais, a noção de tecnopolítica refere-se às práticas políticas de resistência e fortalecimento da democracia, que se formam e se conformam nos ambientes digitais e fora deles. Além disso, como bem observaram os autores e os entrevistados anteriormente citados, tecnopolítica também é um conceito usado para definir práticas de governança digital e utilização da internet, compreendendo que a política é um componente essencial da produção técnica, assim como a escolha pelo uso de determinadas técnicas pode, muitas vezes, moldar diretrizes políticas.

Por meio da análise da forma como o Campo de Públicas recebeu o conceito de tecnopolítica¹¹, concepções variadas foram desveladas. Enquanto alguns professores e pesquisadores se aproximam mais da concepção tecnopolítica com base na abordagem teórica dos Estudos de Ciência e Tecnologia (STS), outros distanciam-se dela, utilizando como

¹¹ Depoimento colhido por entrevista com docente da rede pública, preservado em anonimato, 2024.

referência para o embasamento do conceito outros princípios epistemológicos. Destacam-se, como exemplos de princípios que se afastam da perspectiva adotada pela tecnopolítica, aqueles referentes à racionalidade técnica e à política como elementos a serem combinados diferentemente da forma como a STS os concebe, isto é, elementos que já nascem juntos; muitas vezes sob a forma de instrumentos de ação pública. Para essa perspectiva teórica, a própria racionalidade dissociada não se alinharia a esse sentido teórico-metodológico.

Tendo em vista qualquer que seja a concepção inicial que leve diversos atores a usarem o termo, é possível percebermos o conceito de tecnopolítica ser estreitamente vinculado à ação pública, na medida em que propõe práticas que agregam e reúnem múltiplos atores e setores, de forma transversal e interseccional. Nesse âmbito, a governança tecnopolítica, no Campo de Públicas, envolve compreender os variados temas de gestão e políticas públicas entrelaçados, apresentando uma indissociabilidade quase constitutiva. Não é mais possível refletir sobre políticas públicas ou outro instrumento de ação pública para a educação, por exemplo, sem considerar questões diretamente relacionadas aos recursos tecnológico-informacionais. Todos os atores — e não apenas aqueles que discutem questões de governança digital e uso da internet — precisam refletir sobre esse contexto. Precisamos discutir a quem pertence os dados armazenados, quais direitos à privacidade estão sendo — ou não — garantidos ao usar tais plataformas digitais e qual o nível de capital digital necessário para estar inserido nesse universo (Freitas; Alcântara; Barros, 2022) e muitas outras questões que precisam transbordar as fronteiras do nicho da governança digital e adentrar no universo dos demais temas de governança pública.

Portanto, pensar segundo a abordagem tecnopolítica implica refletir sobre os temas atuais de forma síncrona, vendo-os como indissociáveis de um processo de construção dos instrumentos de ação pública — e não como questões ou considerações à parte. Quando atores públicos e privados discutem políticas públicas para educação, por exemplo, as questões relacionadas aos recursos digitais precisam compor o desenho desses instrumentos, sendo pensadas e elaboradas à medida que são construídas — e não *a posteriori*. Isso vale tanto para o Campo de Públicas quanto para as demais áreas do conhecimento que vêm formulando e implementando o conceito de tecnopolítica. É premente compreender que os recursos digitais têm potencial significativo de modulação de comportamentos e políticas, ou seja, não são apenas as políticas que condicionam o uso de recursos digitais. Nesse processo de interdependência, vão sendo construídos os limites e as potencialidades da governança tecnopolítica na contemporaneidade.

REFERÊNCIAS

- BENJAMIN, Ruha. **Race after technology**: abolitionist tools for the new Jim Code. Oxford: Polity Press, 2019.
- BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YkZsZbDQpz94zmpNdrRWwyt/abstract/?lang=pt> Acesso em: 27 jun. 2025.
- BIJKER, Wiebe E.; HUGHES, Thomas P.; PINCH, Trevor (ed.). **The social construction of technological systems**: new directions in the sociology and history of technology. Cambridge: MIT Press, 1987.
- BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (org.). **Pierre Bourdieu**: sociologia. São Paulo: Ática, 1983.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 1, de 13 de janeiro de 2014**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&Itemid=30192. Acesso em: 27 jul. 2025.
- BYUNG-CHUL, HAN. **Psicopolítica**. Belo Horizonte: Ayiné, 2020.
- CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030**: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. v. 1. p. 135-194.
- CARTA de Brasília. In: FÓRUM DE COORDENADORES E PROFESSORES DO CAMPO DE PÚBLICAS, 9., 2013, Brasília. **Anais [...]**. [S.l.: s.n.], 2013. Disponível em: <https://campodepublicas.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/04/carta-de-brasc3adlia-abril-de-2013-1.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2025.
- CORRÊA, Victor. Tecnopolítico/ tecnopolítica. In: ORTEGA, Any; SILVA, Stanley P. da Rosa (org.). **Dicionário de conceitos políticos**. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2020. p. 157-159. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24369_arquivo.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.
- DANTAS, Marcos. **Convergência digital**: entre os “jardins murados” e as praças públicas. In: SEL, Susana (org.). Políticas de comunicacion y el capitalismo contemporâneo: América Latina y sus encrucijadas. Buenos Aires: Clacso, 2010.
- FALCÃO, Letícia Prazeres; MACHADO, Camila Fachine. Produção acadêmica feminina em tempos de pandemia do Covid-19. **Revista de Pesquisa e Educação Jurídica**, Florianópolis, v. 6, n. 2, 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rpej/article/view/7033>. Acesso em: 27 jun. 2025.
- FREITAS, Christiana Soares de; ALCÂNTARA, Letícia Pereira de; BARROS, Samuel. Desigualdades (online) como obstáculo à democracia digital: o caso do portal e-Cidadania. O papel dos algoritmos e das plataformas digitais em contextos sociopolíticos. **LIINC em**

revista, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, nov. 2022. Disponível em:

<https://revista.ibict.br/liinc/article/view/6031>. Acesso em: 27 jun. 2025.

FREITAS, Cristiana Soares de *et al.* Traduzindo políticas para código e código para políticas públicas: instrumentos algorítmicos moldando a governança da segurança pública no Brasil.

In: IASULAITIS, Sylvia; SILVEIRA, Sergio Amadeu da (org.). Estudos sociopolíticos da inteligência artificial. Campina Grande: EDUEPB, 2025. v. 1. p. 111-150.

FREITAS, Cristiana Soares de. O capital tecnológico informacional. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 9, n. 17, p. 115-132, 2004. Disponível em:

<https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/133>. Acesso em: 27 jul. 2025.

FREITAS, Cristiana Soares de; CAPIBERIBE, Camila Luciana Góes; MONTENEGRO, Luísa Martins Barroso. Governança tecnopolítica: biopoder e democracia em tempos de pandemia. **NAU Social**, Salvador, v. 11, n. 20, p. 191-201, 2020. Disponível em:

<https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/36637>. Acesso em: 27 jul. 2025.

GOFFMAN, Erving. **Os enquadramentos da experiência social.** Petrópolis: Vozes, 2012.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, Cambridge, MA, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 5, p. 7-41, 1995. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/1773>. Acesso em: 27 jul. 2025.

HOPENHAYN, Martín. **La enciclopedia vacía: desafíos del aprendizaje en tiempo y espacio multimedia.** 1998. Tese (Doutorado) – Universidad Central, Colômbia, 1998.

INOUE, Cristina Yumie Aoki. **Regime global de biodiversidade: comunidades epistêmicas e experiências locais de conservação e desenvolvimento sustentável: o caso Mamirauá.** 2003. 335 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

JASANOFF, Sheila. Technologies of humility: citizen participation in governing science.

Minerva, Dordrecht/Netherlands, v. 41, n. 3, p. 223-244, 2003. Disponível em:

https://sciencepolicy.colorado.edu/students/envs_5100/jasanoff2003.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

KNORR-CETINA, Karin. **Comunidades científicas o arenas transepistêmicas de investigación?** Una crítica de los modelos cuasi-económicos de la ciencia. **REDES**, v. III, n. 7, p. 129-160, 1996.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública.** Maceió: Editora da Ufal, 2012.

LARANJA, Lara; MARTINS, Ana Paula Antunes; LUCIO, Magda; GRIN, Eduardo.

Sentidos e usos da governança enquanto conceito e instrumento de gestão pública: análise das diretrizes do Tribunal de Contas da União e do Decreto 9203/2017. *In: ENCONTRO DA ANPAD*, 46., 2022, [online]. **Anais [...]**. Maringá/PR: Anpad, 2022. Disponível em:

<https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/c20bb2d9a50d5ac1f713f8b34d9aac5a.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2025.

LATOUR, Bruno. **Cogitamus.** São Paulo: Editora 34, 2016.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o Social: uma introdução à Teoria do Ator-Rede.** Salvador, Bauru: Edufba/Edusc, 2012.

LATOUR, Bruno; WOOLGAR, Steve. **Laboratory life**: the construction of scientific facts. New Jersey: Princeton University Press, 1986.

MARTINS, Ana Paula Antunes. Governança global da pesquisa científica no contexto da pandemia de Covid-19: análise das diretrizes e discursos sobre ciência e ética produzidos pela Organização Mundial de Saúde. **OSPP: políticas públicas & governança**, [s.l.], n. 1, p. 28-37. jul. 2020.

MOREIRA NETO, Henrique Fernandes; NORONHA, Tiago Aparecido. Nos (des)caminhos da informação: problematizando os “jardins murados” na atualização técnico-informacional da rede televisiva brasileira. **Ciência Geográfica**, Bauru, v. 23, n. 2, jan./dez. 2019.

Disponível em:

https://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXXIII_2/agb_xxiii_2_web/agb_xxiii_2-30.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

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

O'NEIL, Cathy. **Algoritmos de destruição em massa**: como o big data aumenta a desigualdade e ameaça a democracia. Santo André: Editora Rua do Sabão, 2021.

PARRA, Henrique Zoqui Martins. **O Leviatã e a rede**: mutações e persistências político-estéticas. 2009. 280 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, São Paulo, 2009. Disponível em:

<https://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/448289>. Acesso em: 27 jun. 2025.

PRADO, Magaly. **Fake news e inteligência artificial**: o poder dos algoritmos na guerra da desinformação. São Paulo: Edições 70, 2022.

SIDONE, Otavio José Guerci; HADDAD, Eduardo Amaral; MENA-CHALCO, Jesús Pascual. A ciência nas regiões brasileiras: evolução da produção e das redes de colaboração científica. **TransInformação**, Campinas, v. 28, n. 1, p. 15-31, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tinf/a/tvBDyptMBFSxRSi3VngySRC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 27 jul. 2025.

SILVEIRA, Sergio Amadeu da. **Tudo sobre tod@s**: redes digitais, privacidade e venda de dados pessoais. São Paulo: Ed. Sesc São Paulo, 2017.

VALENTE, Mariana G.; NERIS, Natália; FRAGOSO, Nathalie. Presa na rede de proteção social: privacidade, gênero e justiça de dados no Programa Bolsa Família. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 11-31, jan./abr. 2021. Disponível em:

https://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2021/07/01_valente_119_p10a31.pdf.

Acesso em: 27 jun. 2025.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020. Disponível em:

<https://www.intrinseca.com.br/upload/livros/1%C2%BACap-AEraDoCapitalismoDeVigilancia.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2025.

Campo de Públicas: **conexões e experiências**

Fundação João Pinheiro
Alameda das Acácias, 70 – São Luiz
CEP: 31.275-150

+55 (31) 3448-9400

revista.conexoes@fjp.mg.gov.br

<http://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencia/>

FJP
FUNDAÇÃO
JOÃO PINHEIRO