

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO
SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL



Estudos de
Planejamento



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO
SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

REVISTA ESTUDOS DE PLANEJAMENTO

Edição
Nº 23

Dezembro/2024

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DEPLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO
SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO (SUPLAN)
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL(DEPLAN)

COMISSÃO EDITORIAL

Luciana Dal Forno Gianluppi
Henrique Gomes Acosta
Amanda Oliveira de Souza
Fernando Dreissig de Moraes
Irma Carina Brum Macolmes
Juliana Feliciati Hoffmann
Sílvia Letícia Lorenzetti
Thays Regina Gonçalves

CONSELHO EDITORIAL

Alejandro Fabián Schweitzer – UNPA, Argentina
Antonio Paulo Cargnin – GVG/RS, Brasil
Carolina Mór Scarparo – SPGG/RS, Brasil
Claudia Espinoza Lizama – UBB, Chile
Eduardo Fagre – CAF, Venezuela
Joanna Kurowska-Pysz – WSB University, Polônia
José Celso Cardoso Júnior – IPEA, Brasil
Laura Lídia Rodríguez Wong – UFMG, Brasil
Luciana Pazini Papi – UFRGS, Brasil
Rogério Leandro Lima da Silveira – UNISC, Brasil
Suzi Alves Camey – UFRGS, Brasil

REVISÃO E EDITORAÇÃO

Fernando Dreissig de Moraes
Sílvia Letícia Lorenzetti
Thays Regina Gonçalves

COMITÊ CIENTÍFICO

Alba Conceição Marquez dos Santos–SPGG/RS
Alessandra Santos Nunes – Prefeitura de Marabá/PA
André Luis Nascimento Cavalcanti, UCSAL/AL
Andreia Rodrigues Azevedo – UFF/RJ
Aurea Celeste da Costa Ribeiro – UEMA
Aziz Eduardo Calzolaio – SEDEC/RS
Carla Giane Soares da Cunha – SPGG/RS
Carlos Eduardo Pessanha Boller – FIOCRUZ
Cíntia Agostini – UNIVATES/RS
Clarissa Black – SPGG/RS
Clarissa Correa Sehnem – SES/RS

Cláudia Algayer da Rosa – SPGG/RS

Cláudia Farias Gomes dos Santos – UFES/ES
Cláudia Pinto Machado – UCS/RS
Daiane Boelhouwer Menezes – SPGG/RS
Daiane dos Santos Allegretti – SPGG/RS
Diogo Joel Demarco – UFRGS
Eduarda Figueiredo Scheibe – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, França
Elia Denise Hammes – UNISC
Fabian Scholze Domingues – UFRGS
Fernando Maya Mattoso – SPGG/RS
Flaviano Costa Dantas – CLBI/RN
Giovana Goretti Feijó de Almeida – UNISC
Guilherme Silva Nunes – SPGG/RS
Heleniza Ávila Campos – UFRGS
Heloisa Helena Weber – SPGG/RS
Irma Carina Brum Macolmes – SPGG/RS
Itanajara Neves – SPGG/RS
Júlia Goes da Silva Carmo – UFJF/MG
Larissa Couto da Silva – SPGG/RS
Leonardo Andrade Goulart – SJCDH/RS
Leonardo Granato – UFRGS
Luciana Leite Lima – UFRGS
Luiza Carbunck Godoi – SPGG/RS
Mariana Barbosa de Souza – UNISC
Mery Stefani Leivas Pereira – SPGG/RS
Nilva Celestina Carmo – IF Sudeste MG
Paulo Victor Marocco Milanez – SPGG/RS
Pedro Luís Büttnerbender – UNIJUÍ/RS
Raquel Ditz Ribeiro – SPGG/RS
Róber Iturriet Ávila – UFRGS
Silmara Helena Pereira de Paula – Câmara Municipal de Arujá/SP
Stela Maris de Jezus Castro – UFRGS
Taciana Mareth – UNISINOS/RS
Tatiana de Souza Vargas – UERGS
Tiago Rufino Fernandes – USP/SP
Vanessa Bielefeldt Leotti – UFRGS
Vanessa de Almeida Canedo – Seicit/Pref. da Serra/ES
Yara Maria Garbelotto – Prefeitura de Barueri/SP



Publicação da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) do Rio Grande do Sul

ISSN 2959-9018

Hospedada no Portal de Revistas Eletrônicas SPGG: <http://revistas.planejamento.rs.gov.br/>

Av. Borges de Medeiros, 1501/20º andar
Porto Alegre – RS
CEP: 90119-900
Telefone: +55 (51) 3288 1533
E-mail: revistaestudoplanejamento@spgg.rs.gov.br

Qualis Periódicos: A4 (2017-2020)

Revista Estudos de Planejamento. - N. 23 (2024) - Porto Alegre : Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2024.
v. : il.

Fluxo contínuo.

Título especial a cada edição, de acordo com o assunto predominante.
Publicado pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.
Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/>

ISSN 2595-9018

1. Ciência Política – Periódico. 2. Gestão Pública – Periódico. 3. Planejamento Governamental – Periódico. 4. Desenvolvimento regional – Periódico. I. Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental.

CDU 320

As opiniões nesta publicação são de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o posicionamento da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

Editorial

Prezado(a) leitor(a),

A Revista Estudos de Planejamento chega à 23^a edição com o objetivo de trazer temas relevantes, estudos e metodologias de caráter técnico-científico da área de planejamento e gestão governamental, respeitando o contexto local, regional e nacional em que estão inseridos. Ao estimular reflexões sobre assuntos desta ordem, esperamos contribuir para a crescente qualificação da atuação do setor público, difundindo informações que possam servir para o planejamento e a execução de políticas públicas eficientes e de alto impacto. Nesta publicação, destacamos experiências de planejamento e gestão em distintos ambientes institucionais, estudo de caso e qualificação no debate das políticas públicas, revelando a busca de gestores e pesquisadores em divulgar as boas práticas e os desafios presentes na gestão pública do país.

Anunciamos que a partir desta edição a REP começou a atribuir a cada artigo um *Digital Object Identifier* (DOI), através do ZENODO. A emissão de um código único e permanente é um relevante avanço ao periódico porque melhora a visibilidade dos trabalhos publicados, auxiliando na localização do documento e aumentando a citação. Desta forma, o identificador permite acompanhar estatísticas de impacto (número de citações, *downloads* e compartilhamentos) e, por consequência, a mensurar a relevância da publicação e influenciar no aumento do fator de impacto da REP.

O artigo que abre esta edição, intitulado CONTRATOS DE GESTÃO E O CENTRO DE INTELIGÊNCIA NA GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO MATO GROSSO DO SUL, apresenta elementos importantes da administração pública em Mato Grosso do Sul, abordando tanto suas implementações prévias quanto os desenvolvimentos mais recentes, bem como, discuti a concepção e a evolução dos Contratos de Gestão em Mato Grosso do Sul e a criação do Centro de Inteligência. Após as análises considera-se que o Contrato de Gestão implementado pelo Governo do Estado de Mato Grosso do Sul em 2015 trouxe mudanças significativas na gestão pública, com foco na entrega de resultados mensuráveis à sociedade, uma delas foi a conclusão do Bioparque Pantanal, obra iniciada em 2011 que foi retomada em 2019 e finalizado em 2022.

No segundo artigo, PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA COM AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, o estudo objetiva demonstrar a dificuldade no planejamento e na gestão diante da ausência de informação e de um órgão estadual de estatística (OEE) dedicado à manutenção, disponibilização e uso de informações. Tal inconveniente segundo o autor, é enfrentado pelo estado do Rio de Janeiro desde a extinção da Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (Fundação CIDE), em 2009, e da desatualização de seu acervo na Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (Fundação CEPERJ).

Já o texto denominado MATRÍCULA ON-LINE NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS: proposta de manual eletrônico para subsidiar as matrículas em cursos de graduação, terceiro desta edição, busca sistematizar dados para otimizar o processo de matrícula on-line da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Alinhando-se aos princípios, diretrizes e mecanismos de governança do decreto nº 9.203/2017, a iniciativa busca aprimorar os resultados institucionais da universidade. Os resultados da investigação destacaram a falta de uma ferramenta formal para otimizar o processo de matrícula online na UFAL. Como produto da pesquisa apresentou-se um manual de procedimentos, contribuindo para aprimorar o funcionamento desse processo específico.

O quarto artigo, POLÍTICAS DE INOVAÇÃO EFETIVAS: delimitando uma estrutura básica de desenho, assinala que a inovação é considerada uma das fontes do desenvolvimento socioeconômico e, mais contemporaneamente, um meio relevante para lidar com os desafios das sociedades contemporâneas. Por isso, é tema recorrente nas agendas governamentais. No Brasil, contudo, pesquisas acadêmicas e governamentais têm apontado para limites e deficiências das políticas implementadas. Nesse debate, o desenho destas ações tem sido considerado um ponto frágil e que merece qualificação. Tendo em vista este contexto e a crescente demanda pelo uso de evidências para aperfeiçoar as políticas públicas, o objetivo deste artigo é delinear uma estrutura básica de desenho para políticas de inovação tendo em vista sua efetividade.

Encerrando esta publicação, o quinto texto A VIDA DOS CIDADÃOS AFETADA PELAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: o caso da coleta de lixo no município de Cachoeirinha/RS apresenta um estudo de caso sobre como os indícios de fraude na licitação de coleta de lixo urbano repercutiu e impactou negativamente na vida dos cidadãos.

Agradecemos aos autores, pareceristas, leitores e todos os demais envolvidos na produção desta edição da Revista Estudos de Planejamento.

Desejamos a todos uma boa leitura!

A Comissão Editorial.

Sumário

CONTRATOS DE GESTÃO E O CENTRO DE INTELIGÊNCIA NA GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO MATO GROSSO DO SUL - Thaner Castro Nogueira, Mateus Boldrine Abrita, Leandro Sauer, Claudioney Ramos, Bruna Ribeiro Diniz Campos, Giorgia dos Santos Cara Vilela, Kemilly Mary de Souza Moraes, Rodrigo Ferrada Benavides e Cleria Saionara Batista Martins.....	10
PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA COM AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - Hélcio de Medeiros Júnior.....	29
MATRÍCULA ON-LINE NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS: proposta de manual eletrônico para subsidiar as matrículas em cursos de graduação - Aldianne Tenório de Almeida Silva, Nicholas Joseph Tavares da Cruz e Wesley Vieira da Silva.....	48
POLÍTICAS DE INOVAÇÃO EFETIVAS: delimitando uma estrutura básica de desenho - Luciana Leite Lima, Rafael Barbosa de Aguiar, Lizandro Lui e Ana Victória Benvilaqua Comin.....	68
A VIDA DOS CIDADÃOS AFETADA PELAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: o caso da coleta de lixo no município de Cachoeirinha/RS - Maria Fabiana da Rosa Gomes Teixeira e Jaciane Cristina Costa Ladeira.....	85

CONTRATOS DE GESTÃO E O CENTRO DE INTELIGÊNCIA NA GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO MATO GROSSO DO SUL

Thaner Castro Nogueira¹

Mateus Boldrine Abrita²

Leandro Sauer³

Claudioney de Matos Ramos⁴

Bruna Ribeiro Diniz Campos⁵

Giorgia dos Santos Cara Vilela⁶

Kemilly Mary de Souza Moraes⁷

Rodrigo Ferrada Benavides⁸

Cléria Saionara Batista Martins⁹

Resumo: Um desafio de grande relevância tanto para a sociedade em geral quanto para os órgãos governamentais reside na disparidade que frequentemente se estabelece entre as demandas apresentadas e a capacidade de entrega. Dessa forma, a alocação de esforços e recursos deve ser bem orientada e direcionada de modo que as tomadas de decisão gerem impactos positivos e significativos para a sociedade. Nesse sentido é fundamental que os governos tenham um bom sistema de governança e fontes de dados confiáveis. Em Mato Grosso do Sul, o Contrato de Gestão pelo papel de sistema de governança e gestão e o Centro de Inteligência é o que o subsidia informações confiáveis para desenvolver políticas com maior eficácia e eficiência. Sendo assim, o presente artigo apresenta elementos importantes da administração pública em Mato Grosso do Sul, abordando tanto suas implementações prévias quanto os desenvolvimentos mais recentes, bem como, discute a concepção e

¹ Graduado em Ciências Econômicas pela UCDB, MBA em Gestão Empresarial pela FGV, atualmente mestrando em Desenvolvimento Local no PPGDL UCDB. Secretário Executivo de Gestão Estratégica e Municipalismo (SEGEM/SEGOV-MS).

² Graduado em Ciências Econômicas pela UFMS, mestre em Ciências Econômicas pela UEM e doutor em Economia pela UFRGS, pós-doutoramento em andamento na ESAN-UFMS. Coordenador de Estudos, Análise e Gestão de Riscos (CEARE/SID/SEGEM/SEGOV-MS).

³ Graduado em Matemática pela UFMS, aperfeiçoamento em Estatística Matemática pelo IMPA-RJ, mestre em Engenharia Elétrica pela PUC-Rio, doutor em Engenharia Elétrica pela UNICAMP e Pós-doutor em Administração pela FEA-USP. Superintendente de Inteligência de Dados (SID/SEGEM/SEGOV-MS).

⁴ Graduado em Administração pela UFMS, mestre em Administração pela UFMS. Coordenador de Dados e Informações (CDI/SID/SEGEM/SEGOV-MS).

⁵ Graduada em Engenharia Química pela UFMG, MBA em Gestão Escolar pela USP-Esalq, mestranda em Administração Pública pelo PROFIAP-UFMS. Trainee em Gestão Pública na Coordenadoria de Estudos, Análise e Gestão de Riscos (CEARE/SID/SEGEM/SEGOV-MS).

⁶ Graduada em Administração pela UCDB, especialização em Administração Pública pela UniCesumar. Analista de Planejamento e Orçamento na Superintendência de Inteligência de Dados (SID/SEGEM/SEGOV-MS).

⁷ Graduanda em Ciências Econômicas pela UFMS. Estagiária na Coordenadoria de Estudos, Análise e Gestão de Riscos (CEARE/SID/SEGEM/SEGOV-MS).

⁸ Graduado em Ciências Econômicas pela UFPR, especialização em Desenvolvimento Econômico pela UFPR, em Planejamento e Análise de Investimentos pela FAE e em Gestão Estratégica pela UFSC, MBA em Gestão para a Excelência pela FATEC, mestre em Administração de Empresa pela Unap. Superintendente de Planejamento, Estratégia e Governança (SEPLAG/SEGEM/SEGOV-MS).

⁹ Graduada em Administração de Empresas pela FRNL, MBA em Gerenciamento de Projetos pela FGV, Pós em Gestão Pública pela INSTEAD e mestranda em Desenvolvimento Local no PPGDL UCDB. Coordenadora de Monitoramento das Ações Estratégicas (CMAE/SEPLAG/SEGEM/SEGOV-M).

a evolução dos Contratos de Gestão em Mato Grosso do Sul e a criação do Centro de Inteligência. Após as análises considera-se que o Contrato de Gestão implementado pelo Governo do Estado de Mato Grosso do Sul em 2015 trouxe mudanças significativas na gestão pública, com foco na entrega de resultados mensuráveis à sociedade, uma delas foi a conclusão do Bioparque Pantanal, obra iniciada em 2011 que foi retomada em 2019 e finalizado em 2022. Destaca-se, ainda, que a criação do Centro de Inteligência GOVMS representa um avanço notável na governança pública do estado. A capacidade de unificar dados de diferentes setores e fornecer informações estratégicas baseadas em evidências permite que os gestores tomem decisões informadas em tempo real.

Palavras-chave: Contrato de gestão. Governança. Inteligência de dados.

MANAGEMENT CONTRACTS AND THE INTELLIGENCE CENTER IN THE GOVERNANCE OF PUBLIC POLICIES IN MATO GROSSO DO SUL

Abstract: A challenge of great relevance both for society in general and for government agencies lies in the disparity that is often established between the demands presented and delivery capacities. Thus, the allocation of efforts and resources must be well guided and directed so that the decision-making generates positive and meaningful impacts to society. In that regard, it is fundamental that the governments have a good governance system and reliable data sources. In Mato Grosso do Sul, the Management Contract takes on the role of governance and management system, and the Intelligence Center is what provides reliable information to develop policies with higher effectiveness and efficiency. Therefore, the present article presents important elements of public administration in Mato Grosso do Sul, covering both its previous implementations and the most recent developments, as well as discuss the conception and evolution of Management Contract in Mato Grosso do Sul and the creation of Intelligence Center. After the analysis, it is considered that the Management Contract implemented by the Government of State of Mato Grosso do Sul in 2015 brought significant changes on public management, focused on delivering measurable results to society, one of which was the conclusion of Bioparque Pantanal, project initiated in 2011 that was recommenced in 2019 and finished in 2022. It is also noteworthy that the creation of Intelligence Center GOVMS represents a notable advance in the state's public governance. The ability to unify data from different sectors and provide evidence-based strategic information allows managers to make informed decisions in real time.

Keywords: Management Contract. Governance. Intelligence Center.

INTRODUÇÃO

Um desafio de grande relevância tanto para a sociedade em geral quanto para os órgãos governamentais, reside na disparidade que frequentemente se estabelece entre as demandas apresentadas e a capacidade de entrega. Neste contexto, é crucial destacar o papel essencial desempenhado pelos Contratos de Gestão e o Centro de Inteligência.

Os Contratos de Gestão estabelecem parâmetros claros para o alcance das metas estipuladas, definindo responsabilidades e prazos que impulsionam a ação efetiva. O Centro de Inteligência, por sua vez, serve como uma plataforma centralizada para coleta, análise e disseminação de dados relevantes, possibilitando uma tomada de decisão baseada em evidências sólidas. Ambos os elementos, os Contratos de Gestão e o Centro de Inteligência, agem de forma sinérgica para potencializar o impacto positivo das políticas públicas em todo o estado de Mato Grosso do Sul. Sendo o primeiro uma ferramenta de governança estipulada e o segundo o instrumento de monitoramento dessa ferramenta, bem como seus impactos na sociedade.

Desse modo, este artigo tem como objetivo central apresentar elementos importantes da administração pública em Mato Grosso do Sul, abordando tanto suas implementações prévias quanto os desenvolvimentos mais recentes. A hipótese é que os Contratos de Gestão e a atuação do Centro de Inteligência desempenham papéis significativos na governança das políticas públicas deste estado. Para atingir esse propósito, o trabalho está estruturado em 6 seções, incluindo esta introdução e considerações finais. Primeiramente, examinaremos a importância das políticas públicas e a necessidade de indicadores bem definidos. Em seguida, discutiremos a concepção e a evolução dos Contratos de Gestão em Mato Grosso do Sul, destacando um caso de sucesso de entrega de valor para a sociedade.

POLÍTICAS PÚBLICAS E A IMPORTÂNCIA DOS INDICADORES

Embora não se encontre um consenso entre os pesquisados para o termo política pública, a sua maioria indica como sendo uma intervenção do poder público com objetivo de resolver um problema social e/ou melhorar o bem-estar da sociedade. (SECHI *et al.*, 2019; DIAS & MATOS, 2015). Dessa maneira, as políticas públicas são fundamentais para garantir o bem-estar da sociedade e o desenvolvimento sustentável de um país. Elas têm o poder de criar oportunidades, reduzir desigualdades, proteger o meio ambiente e promover o acesso a serviços essenciais, como saúde, educação e moradia. Portanto, é crucial que os governos invistam em bons sistemas de governança e instrumentos de avaliação e monitoramento que trabalhem em conjunto com a sociedade civil para gerar boas políticas públicas e alcançar resultados significativos e duradouros.

O uso de indicadores e dados é fundamental para a tomada de decisão em políticas públicas e tem ganhado destaque nos últimos anos, pois fornece informações mais precisas e confiáveis sobre a situação social, econômica e ambiental de uma região ou país. Com base nesses dados, é possível identificar questões chave, problemas e oportunidades, avaliar a

eficácia de políticas existentes e definir prioridades para futuras intervenções. Alinhado a essas perspectivas, Hoffmann e Gianluppi (2016) caracterizam os indicadores como instrumentos que permitem inferir sobre características e dimensões de situações problemáticas e demandas sociais, permitindo avaliar os resultados de uma ação.

Nesse sentido, a definição de bons sistemas de indicadores é tarefa de grande impacto em todo o ciclo de uma política pública, desde o diagnóstico inicial para o seu desenho até a sua avaliação em que deverá indicar sua continuidade, mudança ou extinção. Jannuzzi (2005 e 2006) aponta que existem certas propriedades que são desejáveis no que se refere aos indicadores, no sentido de serem mais adequadas. Algumas delas são: relevância social, validade, confiabilidade, cobertura, sensibilidade, especificidade, inteligibilidade de sua construção e comunicabilidade, factibilidade para obtenção e periodicidade na atualização, desagregabilidade e historicidade. O autor destaca que dificilmente um indicador terá todas essas propriedades, sendo papel do pesquisador ou tomador de decisões definir a relevância de cada uma delas no contexto a ser avaliado, de forma que o sistema escolhido possa representar da melhor forma a realidade estudada.

O uso de indicadores permite que as decisões sejam baseadas em evidências, aumentando a transparência e a legitimidade do processo de formulação de políticas públicas. Dessa forma, a adoção de uma abordagem de tomada de decisão e orientação de políticas públicas baseada em dados, pode ajudar a potencializar o impacto positivo e garantir que elas atendam às necessidades e demandas adequadas da população com economicidade, eficácia e eficiência.

Entretanto, nesse contexto, é relevante destacar a complexidade de mensurar a eficiência na gestão pública, sendo necessário reconhecer as limitações de alguns instrumentos e analisar seus resultados como referências para a evolução das práticas de gestão, políticas públicas e ações, mas não tomando-os como uma verdade absoluta. Apesar de existirem outros indicadores e organizações, dois importantes institutos emergem como referência no quesito de eficiência na gestão pública. O *ranking* de eficiência dos estados e municípios da Folha e o *ranking* de competitividade dos estados do Centro de Liderança Pública (CLP), que em 2019 lançou uma edição em parceria com a Tendências Consultoria Integrada e a *Economist Intelligence Unit*.

A complexidade dos desafios inerentes à gestão cresce continuamente, ao mesmo tempo em que o contribuinte necessita e cobra resultados eficientes, sobretudo considerando a revolução da indústria 4.0 e da era digital. Por isso, é importante um contínuo cuidado e empenho com a eficiência na gestão pública.

CONTRATO DE GESTÃO E O MONITORAMENTO EM TEMPO REAL DO CENTRO DE INTELIGÊNCIA “GOVMS” NO MATO GROSSO DO SUL

De acordo com Oliveira (2003), os contratos de gestão na administração pública brasileira obtiveram suporte da legislação federal no ano de 1991. A Emenda Constitucional n. 19, datada de 4 de junho de 1998, introduziu o contrato de gestão na esfera constitucional,

conferindo-lhe um enfoque especial no contexto da chamada nova contratualização administrativa. Neste contexto, o contrato de gestão é devidamente situado. Mediante uma abordagem comparativa que analisa experiências estrangeiras similares ao contrato de gestão brasileiro, com ênfase em países como França, Inglaterra, Itália e Estados Unidos, busca-se avaliar a sua aplicabilidade no contexto nacional.

Luedy *et al.* (2012) fizeram um estudo sobre o contrato de gestão como indutor de melhorias em um hospital universitário. Os autores concluem que as estratégias e transformações organizacionais resultantes da aplicação da contratualização geraram efeitos significativos no modelo de gestão. Isso incluiu melhorias no desempenho hospitalar, o estabelecimento de critérios de monitoramento e avaliação, além de modificações na estrutura organizacional que promoveram uma gestão mais descentralizada e participativa. Em resumo, é possível concluir que as mudanças decorrentes do contrato de gestão tiveram um impacto positivo nos indicadores de desempenho, resultando em maior eficiência e efetividade. Além disso, demonstraram a viabilidade da integração das políticas de saúde e educação, evitando a fragmentação das políticas públicas.

Para Matte *et al.* (2021), um “Sistema de Governança e Gestão” pode ser definido como um “conjunto de mecanismos de liderança e estratégia implementado nos diferentes níveis da gestão do Executivo estadual”. E ter um bom Sistema é fundamental para evitar a fragmentação de políticas públicas e entregar resultados à sociedade.

Nesse sentido, o Governo do estado de Mato Grosso do Sul, no ano de 2015, realizou uma reorganização significativa em sua estrutura administrativa, introduzindo contratos de gestão em todas as Secretarias como parte de uma estratégia para aplicar metodologias de gestão orientada por resultados. Naquela época, foram estabelecidos temas prioritários, que incluíam a conclusão de obras inacabadas, o aumento da competitividade do estado, bem como a melhoria da saúde fiscal e da infraestrutura logística estadual. O Programa Contrato de Gestão desempenhou um papel crucial ao estabelecer metas mensuráveis e entregas tangíveis para a sociedade.

Os resultados desses contratos de gestão são avaliados semestralmente em reuniões de alto nível, envolvendo a liderança máxima do governo estadual e o governador, a fim de realizar ajustes e tomar decisões que exijam coordenação entre diversas Secretarias. Ao final de cada ano, os contratos de gestão de cada Secretaria são avaliados, apresentados em formato de nota global em uma escala de 0 a 10 e analisados quanto à sua evolução ao longo do tempo. Todos esses contratos, revisões semestrais e avaliações anuais são formalmente assinados pelo Governador e os Secretários de Estado, além de serem publicados no site oficial do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul e amplamente divulgados na imprensa, fortalecendo assim o controle social e a continuidade do programa.

Os contratos de gestão têm sido uma ferramenta essencial para modernizar a governança e a gestão pública no Estado de Mato Grosso do Sul. Eles contribuíram para otimizar os gastos públicos, transformando a saúde fiscal do estado e criando um ambiente favorável para investimentos e crescimento. Além disso, esses contratos fornecem indicadores de desempenho que avaliam a eficácia das ações planejadas pelo governo, traduzindo as condições econômicas, sociais e ambientais do estado em relatórios acessíveis e, aumentam a transparência e a legitimidade do processo, garantindo que as políticas atendam às

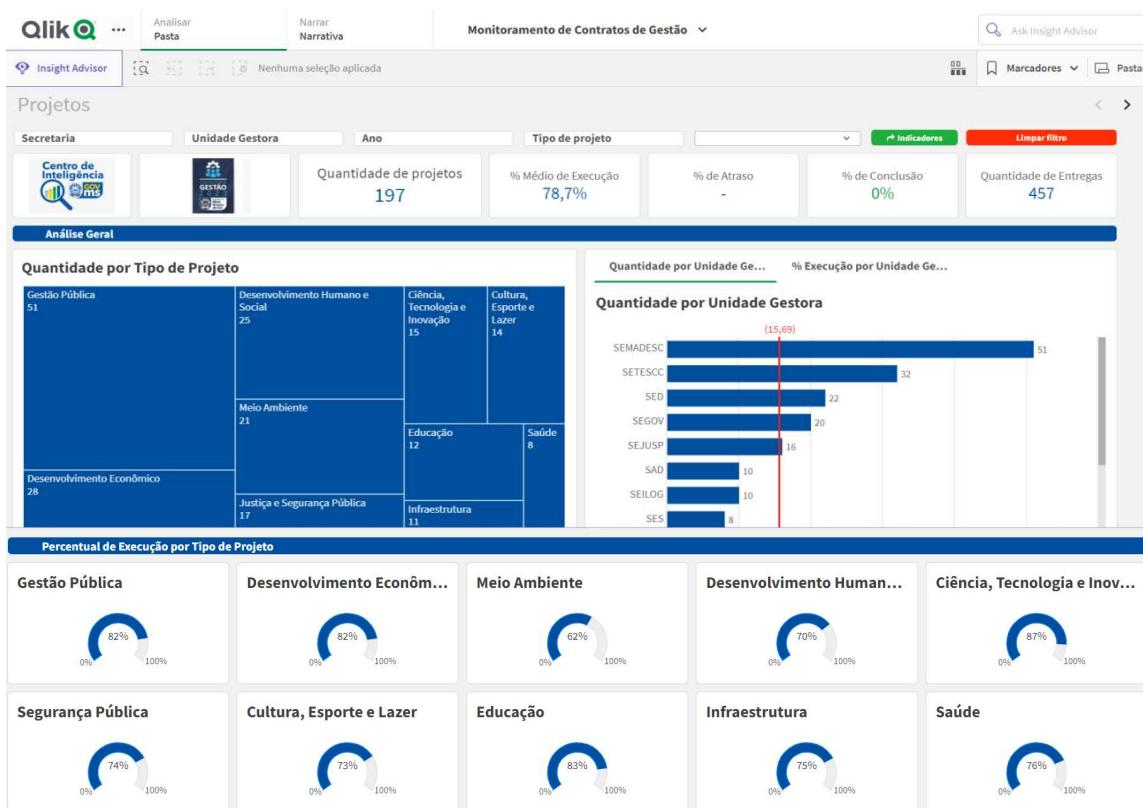
necessidades e demandas da população com eficácia, eficiência e economicidade, como evidenciado pela evolução no *ranking* de competitividade dos estados.

Uma grande conquista deste importante instrumento de gestão, foi que o contrato de gestão do estado do MS, ficou entre as melhores práticas de gestão do país no Prêmio Excelência em Competitividade organizado pela organização Centro de Liderança Pública. Foram avaliadas mais de 150 iniciativas e o contrato de gestão foi um dos grandes vencedores da edição de 2023, na categoria “Destaque Boas Práticas” (CLP, 2023).

Em 2023, como ampliação da abrangência do programa, as agências, fundações e outras unidades similares ligadas às Secretarias passaram a realizar seus próprios contratos, substituindo o método anterior em que seus projetos e programas eram incluídos na unidade gestora superior. Acredita-se que esse modelo poderá fortalecer ainda mais o controle social das ações.

Além disso, mais recentemente, o programa de gestão orientada por resultados ganhou maior robustez com a criação do Centro de Inteligência GOVMS, onde as áreas temáticas do governo são apresentadas em painéis de *Business Intelligence* (BI) conectados aos diversos sistemas de informação, compreendendo alguns eixos e vários temas transversais, além de indicadores SMART de resultados (exemplo de um dos relatórios no anexo). Esses painéis desempenham um papel crucial na definição de políticas públicas e na tomada de decisões estratégicas, tanto para o governador quanto para o Conselho de Governança.

Figura 1 – Fragmento ilustrativo do painel de monitoramento em tempo real dos contratos de gestão



Fonte: Elaboração própria (2023)

O Centro de Inteligência GOVMS, surge da necessidade da gestão pública contemporânea em construir uma abordagem transversal para as políticas públicas, fundamentada em dados e evidências, visando atender às demandas complexas da sociedade. Assim como muitas outras unidades federativas, o MS, deparou-se com a necessidade de integrar uma vasta quantidade de dados dispersos entre diferentes órgãos, a fim de embasar suas estratégias de governo. A crescente disponibilidade de dados, embora uma vantagem, trouxe consigo o desafio da falta de integração entre as unidades administrativas do poder público. O objetivo de promover políticas públicas mais eficazes, baseadas em informações precisas e correlacionadas em diversas áreas, requer uma abordagem inovadora.

O Centro de Inteligência GOVMS, foi criado com a visão de unificar dados de 4 eixos governamentais e 29 temas setoriais, além de indicadores de resultados, provenientes de aproximadamente 530 sistemas de informação. Esse centro tornou possível a geração de informações estratégicas de maneira rápida e precisa, apoiando a tomada de decisões embasadas em evidências em diversas políticas públicas e dando ainda mais robustez nas ações do contrato de gestão.

O MS, assim como muitas outras regiões, enfrenta desafios sociais, econômicos, ambientais e institucionais nos seus 79 municípios. A solução para esses desafios reside em dados provenientes de inúmeros sistemas de informação presentes nas 37 unidades gestoras do Estado. No entanto, a falta de integração entre essas unidades e a estrutura organizacional setorial limitam o planejamento de políticas públicas, que frequentemente se restringem aos bancos de dados de cada órgão. No cenário atual, com o aumento exponencial de dados, de acordo com IBM (2008) estima-se que o mundo gere 2,5 quintilhões de dados diariamente em 2008, o desafio não é apenas definir políticas públicas transversais, mas também utilizar essa massa de dados de forma eficaz para otimizar o uso dos recursos públicos em benefício da sociedade. Além disso, os recursos humanos tornam-se escassos, tornando a tecnologia da informação e a inteligência artificial alternativas essenciais para melhorar a produtividade dos servidores públicos.

Portanto, a criação de um Centro de Inteligência governamental oferece a oportunidade de utilizar dados de forma automatizada, embasando decisões em evidências apresentadas em painéis integrados de *Business Intelligence* (BI). Essa abordagem reduz a dependência de relatórios demorados e suscetíveis a erros humanos, permitindo que os gestores atendam às necessidades da população com eficiência, eficácia e efetividade. Além disso, o uso de análises preditivas, impulsionado pela inteligência de dados, torna-se uma ferramenta valiosa em um cenário de mudanças constantes e complexas.

O objetivo principal do Centro de Inteligência GOVMS é construir painéis de inteligência de dados para auxiliar na formulação de políticas públicas transversais municipalizadas em Mato Grosso do Sul, integrando bancos de dados diversos. Para que desse modo possa: Aprimorar a governança estadual; Automatizar a geração de informações através de BI e inteligência artificial; Possibilitar análises em tempo real em qualquer lugar e horário; Unificar a base de dados do governo estadual; Garantir eficiência na definição de políticas públicas transversais; Estabelecer parâmetros gerenciais com indicadores; Otimizar os recursos

humanos do Governo do Estado de MS, potencializando o uso dos servidores públicos em outras atividades estratégicas.

Desse modo, o Centro de Inteligência GOVMS representa um avanço significativo na governança pública de Mato Grosso do Sul. Ao integrar dados tratados e fornecer informações estratégicas baseadas em evidências, ele capacita os gestores a tomar decisões mais informadas e eficazes. Isso não apenas otimiza o uso dos recursos públicos, mas também contribui para a construção de políticas públicas mais alinhadas com as necessidades da sociedade. À medida que o mundo continua a gerar dados em ritmo acelerado, a inteligência de dados e a automatização se tornam fundamentais para enfrentar os desafios complexos que os estados enfrentam. O Centro de Inteligência GOVMS é um exemplo inspirador de como a tecnologia pode impulsionar a administração pública em direção a um futuro mais eficiente e orientado por evidências.

ROTEIRO DE ATIVIDADES DO CONTRATO DE GESTÃO MS

Primeiramente, é fundamental destacar, antes de delinear as etapas do contrato de gestão, que alguns dos principais *stakeholders* neste processo incluem, primordialmente:

- i) **Sociedade:** todas as atividades, projetos, metas e ações têm como objetivo fundamental a entrega eficiente, eficaz e transparente para a sociedade.
- ii) **Governador:** figura central na coordenação e articulação transversal entre as distintas secretarias e unidades gestoras;
- iii) **Secretários de Estado, Secretário Executivo, ou algum cargo de alta gestão equivalente:** desempenham um papel fundamental nesse processo, uma vez que são responsáveis pela coordenação da gestão assertiva e proativa dos projetos e entregas.
- iv) **Setorialistas e avaliadores:** localizados na Secretaria Executiva de Gestão Estratégica e Municipalismo da Secretaria de Estado de Governo (SEGEM), desempenham um papel crucial na articulação entre esta e todas as unidades gestoras;
- v) **Gerentes:** alocados nas unidades gestoras, são encarregados de conceber os projetos e apresentar resultados e desafios;
- vi) **Pontos focais:** alocados nas unidades gestoras, desempenham um papel substancial na facilitação da comunicação interna dentro das unidades gestoras e das secretarias.

Obviamente, todos os colaboradores, gestores e a sociedade são fundamentais partes interessadas nesse instrumento de gestão e governança, mas estes atores mencionados acima são a face mais aparente nesse processo. Na Figura 2 podemos observar essa relação entre os atores do processo, e suas relações entre os níveis operacional, tático e estratégico até o ano de 2022:

Figura 2 – Atores do contrato de gestão e respectivas rodadas de monitoramento (até 2022)

	GOVERNADOR	SECRETÁRIO	SETORIALISTA	PONTO FOCAL	GERENTE
Nível Estratégico		Renúnia de Gestão Executiva Bimestralmente			
Nível Tático				Reunião por Secretaria Mensalmente	
Nível Operacional				Rodada de Feedback por iniciativa Mensalmente	Alimentação do sistema Continuamente

Fonte: Elaboração própria (2023)

Em 2023, com o amadurecimento das equipes na execução dos contratos de gestão, houve modificações na periodicidade e uma grande efetividade nas reuniões de acompanhamento. Essas alterações podem ser observadas na Figura 3.

Figura 3 – Atores do contrato de gestão e respectivas rodadas de monitoramento (a partir de 2023)

	GOVERNADOR	SECRETÁRIO	SETORIALISTA	PONTO FOCAL	GERENTE
Nível Estratégico		Reunião Geral dos Contratos de Gestão (RGCG) Quadrimestralmente			
Nível Tático				Reunião Estratégica Setorial (RES) Bimestralmente	
Nível Operacional				Reunião de Acompanhamento de Projetos e Indicadores (RAPI) Mensalmente	Alimentação do sistema Continuamente

Fonte: Elaboração própria (2023)

A partir da Figura 2 e da Figura 3 fica bastante evidente que o processo do instrumento de gestão e governança do contrato de gestão possui vários momentos de encontros e aprimoramentos contínuos. Este ciclo anual pode ser melhor verificado na Figura 4:

Figura 4 – Ciclo anual do contrato de gestão



Fonte: Elaboração própria (2023)

Na Figura 4 é possível verificar um diagrama do ciclo anual do contrato de gestão, este diagrama demonstra de forma mais objetivas os elementos do contrato de gestão como seleção de indicadores e metas, confecção e assinatura dos contratos, monitoramento contínuo e avaliação final anual. Essa lógica de funcionamento pode ser resumida pelos sete passos a seguir:

Passo 1: Oficinas com os *stakeholders* das secretarias e unidades gestoras para levantamento de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças

Neste estágio inicial, é crucial envolver os principais interessados, incluindo representantes das secretarias e unidades gestoras, em oficinas de trabalho, conduzidas por servidores da SEGEM. Durante essas sessões, o foco é identificar as forças internas da administração pública, como recursos e capacidades, bem como as fraquezas e limitações que podem impactar o desempenho. Além disso, é importante analisar as oportunidades externas e as ameaças que podem surgir no ambiente político, econômico e social.

Passo 2: Reuniões técnicas para definição das metas, projetos prioritários e indicadores de monitoramento das entregas

Após a identificação das áreas críticas de atuação, é hora de estabelecer metas claras e mensuráveis para melhorar o desempenho e alcançar resultados significativos. As reuniões

técnicas desempenham um papel fundamental na definição de projetos prioritários que contribuem para atingir essas metas. Além disso, é importante estabelecer indicadores específicos para cada projeto, de modo que o progresso possa ser monitorado de forma eficaz. Nesta etapa é fundamental alinhar as entregas, projetos e ações em linha com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Passo 3: Assinatura dos contratos de Gestão entre a Governadoria e as Unidades Gestoras

Com as metas e projetos definidos, é essencial formalizar o compromisso entre a Governadoria e as Unidades Gestoras por meio da assinatura dos contratos de gestão. Estes contratos devem ser documentos claros que estabelecem responsabilidades, prazos e expectativas claras para todas as partes envolvidas. Todos os contratos são assinados pelos responsáveis pelas pastas (Secretários de Estado, Secretário Executivo, ou algum cargo de alta gestão equivalente) como seu compromisso de entrega para a sociedade.

Passo 4: Inserção dos dados e informações no sistema de gerenciamento do estado

Para garantir que o processo de monitoramento seja eficaz, é crucial que os dados e informações relevantes sejam inseridos no sistema de gerenciamento do estado de forma precisa e oportuna. Isso exige um compromisso firme com a coleta e registro de dados confiáveis, que servirão de base para avaliar o progresso e tomar decisões informadas.

Passo 5: Monitoramento do andamento dos projetos, das entregas e dos indicadores em tempo real, por meio de *Business Intelligence Dashboards*.

A tecnologia desempenha um papel crucial na gestão eficaz. Utiliza ferramentas de *Business Intelligence* e *Dashboards* para criar painéis de controle que ofereçam uma visão clara e em tempo real do desempenho dos projetos, entregas e indicadores-chave. Essas ferramentas ajudam a identificar desvios rapidamente, permitindo uma resposta imediata. Além disso, gera relatórios SMART (definir) que colaboram para visualização rápida e clara do andamento dos projetos.

Passo 6: Ciclos de reuniões de *feedback*.

Os ciclos de acompanhamento e *feedback* acontecem em três níveis de diferentes momentos e envolvendo diferentes *stakeholders*. No nível operacional, mensalmente, é realizada a Reunião de Acompanhamento de Projetos e Indicadores (RAPI), em que o setorialista da Unidade Gestora se encontra com o gerente de projetos ou de indicadores para

discutir o progresso e desempenho. No nível tático, acontece a cada dois meses a Reunião Estratégica Setorial (RES), envolvendo o Secretário de Estado, diretores vinculados e lideranças convocadas de uma área específica. Sob a coordenação do setorialista e do ponto focal, essa reunião analisa avanços e gerenciamento de riscos relacionados aos contratos de gestão das Unidades Gestoras. Por fim, no nível estratégico, a Reunião Geral dos Contratos de Gestão (RGCG), que ocorre pelo menos a cada quatro meses e é coordenada pela Secretaria Executiva de Gestão Estratégica e Municipalismo (SEGEM), reúne o governador, secretários e lideranças convocadas para tomar decisões estratégicas em relação aos projetos e indicadores dos contratos de gestão.

Passo 7: Anualmente ocorre a Avaliação Final dos Contratos de Gestão com as lições aprendidas, desafios e restrições enfrentadas. Com o desenvolvimento de ações corretivas no insucesso ou padronização e compartilhamento dos casos de sucesso.

Por fim, a avaliação anual dos contratos de gestão é uma oportunidade para uma revisão aprofundada de todo o processo. Ela inclui a análise de lições aprendidas ao longo do ano, dos desafios enfrentados e das restrições encontradas. Com base nessa avaliação, a administração pública pode desenvolver ações corretivas em caso de insucesso e promover a padronização e compartilhamento dos casos de sucesso para impulsionar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos. É pertinente mencionar que as avaliações também são publicizadas no site institucional, tornando o processo ainda mais transparente.

Esta cartilha em sete passos abrange os principais elementos envolvidos na implementação de contratos de gestão no Estado, demonstrando a importância de um processo bem estruturado para melhorar a governança e o desempenho do setor público. Ela serve como um guia abrangente para gestores e equipes envolvidas na busca por uma administração pública mais eficiente e transparente. Ao definir ações, metas, indicadores e entregas alinhadas com os objetivos de desenvolvimento sustentável pactuados nas Nações Unidas alinham o MS com a agenda global, que fomenta a cooperação internacional, o compartilhamento de boas práticas e a procura de soluções e recursos para desafios internacionais.

AVANÇOS CONCRETOS POR MEIO DO CONTRATO DE GESTÃO: O CASE BIOPARQUE PANTANAL

Diversos foram os avanços, projetos e entregas que perpassa pelos contratos de gestão, apenas para citar um exemplo, temos um *case* emblemático. Um caso concreto da significância dos contratos de gestão é a conclusão do Bioparque Pantanal em 2022. A obra foi iniciada em maio de 2011 e foi paralisada em 2015, ficando conhecida por ser uma das maiores obras inacabadas no estado de Mato Grosso do Sul.

Em 2019, por meio do programa Obra Inacabada Zero, foram reiniciadas as tratativas para sua conclusão. O contrato de gestão teve um papel fundamental nesse processo: o compromisso do Secretário de Estado de Infraestrutura (SEINFRA) com cada etapa do processo.

No contrato de 2019 foi registrado o projeto denominado “Conclusão das Obras no Aquário do Pantanal” que tinha como entrega até dezembro do respectivo ano a emissão da licitação e ordem de serviço para recomeço das obras do Aquário do Pantanal.

Em 2020, o mesmo projeto foi continuado pela SEINFRA, porém, com a meta de 50% de execução da obra.

Em 2021, a meta de conclusão avançou para 70%.

E finalmente, em 2022, previsto para junho, a conclusão da obra.

Renomeado para Bioparque do Pantanal, o empreendimento foi inaugurado em maio de 2022, como o marco final do Programa Obras Inacabadas Zero, e contempla o maior aquário de água doce do mundo. O empreendimento tem fomentado o turismo em Campo Grande/MS, sendo citado como um dos 50 destinos extraordinários do mundo pela revista americana “Time”. Em consequência desse fluxo, são gerados mais empregos e alimentando o comércio local.

Nesse cenário, o Centro de Inteligência GOVMS aparece recentemente como instrumento de registro do impacto do empreendimento, bem como na ferramenta geradora de informações em tempo real para tomada de decisão da gestão do Bioparque. No relatório emitido em 04 de dezembro de 2023, o Bioparque já havia recebido 601.831 visitantes, contemplando todas as unidades federativas do Brasil, 3.436 municípios brasileiros e 120 países diferentes. Por meio do painel construído, é permitido que a gestão possa controlar o fluxo de visitantes, os principais países, estados e municípios de origem, bem como o número de pessoas com deficiência (PCDs) que acessam o Bioparque diariamente, possibilitando a formulação de ações para torná-lo mais atrativo e inclusivo.

CONSIDERAÇÕES

O propósito deste trabalho foi apresentar elementos cruciais da administração pública em Mato Grosso do Sul, abordando tanto suas implementações prévias quanto os desenvolvimentos mais recentes. A hipótese é que a atuação do Centro de Inteligência desempenha papéis significativos na governança das políticas públicas deste estado.

Após as análises considera-se que o Contrato de Gestão implementado pelo Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, em 2015, trouxe mudanças significativas na gestão pública, com foco na entrega de resultados mensuráveis à sociedade. Esses contratos se mostraram cruciais para otimizar os gastos públicos, melhorar a saúde fiscal e fortalecer a infraestrutura logística, tornando o estado mais competitivo. Além disso, ao tornar públicas as metas e avaliações, promoveu a transparência e o controle social, garantindo que as políticas atendessem às necessidades da população de maneira eficaz.

A criação do Centro de Inteligência GOVMS representa um avanço na governança pública do estado. A capacidade de unificar dados de diferentes setores e fornecer informações estratégicas baseadas em evidências permite que os gestores tomem decisões informadas em tempo real. Esse centro não apenas simplifica o acesso a informações críticas, mas também impulsiona a administração pública em direção a uma abordagem mais eficiente e orientada por dados, essencial para enfrentar os desafios complexos que o estado enfrenta. À medida que o mundo continua a gerar dados em um ritmo acelerado, a inteligência de dados e a automatização se tornam recursos fundamentais para construir políticas públicas alinhadas com as necessidades da sociedade. Portanto, o Contrato de Gestão e o Centro de Inteligência GOVMS buscam modernizar a gestão pública e promover políticas mais eficazes.

Como limitação do trabalho e sugestões de pesquisas futuras, tem-se a necessidade de uma inclusão mais efetiva da sociedade nas avaliações dos indicadores e resultados dos projetos do contrato de gestão. É bem verdade que com o Plano Plurianual a população é consultada sobre suas demandas e sugestões, então essa participação está sendo considerada, entretanto, é importante desenvolver uma governança mais participativa neste processo em relação ao contrato de gestão. Por ser uma temática bastante complexa seria muito importante a contribuição da academia neste debate para encontrar soluções que sejam ao mesmo tempo participativas e eficientes.

REFERÊNCIAS

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA – CLP. **Prêmio Excelência em Competitividade 2023**, São Paulo, Brasil. Disponível em: <https://rankingdecompetitividade.org.br/premio>. Acesso em: 04 dez. 2023.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

HOFFMANN, Juliana Feliciati; GIANLUSSI, Luciana Dal Forno. A qualificação dos indicadores no Plano Plurianual 2016-2019. **Revista Estudos de Planejamento**, Porto Alegre, n. 5, p. 61-80, 2016. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4253>. Acesso em: 04 dez. 2023.

International Business Machines Corporation (IBM), “**DeveloperWorxs**”. Disponível em: <https://newsroom.ibm.com/5-Things-to-Know-About-IBMs-New-Tape-Storage-World-Record>. Acesso em: 04 set. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222/227>. Acesso: 04 dez. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Editora Alínea, 2006.

LUEDY, Almerinda; MENDES, Vera Lúcia Peixoto S.; RIBEIRO JÚNIOR, Hugo. Gestão pública por resultados: contrato de gestão como indutor de melhorias em um hospital universitário. **Organizações & Sociedade**, v. 19, p. 641-659, 2012.

MATTE, Izabel et al. Sistema de Governança e Gestão com Foco em Resultados. **Revista Estudos de Planejamento**, Porto Alegre, n. 17, p. 2-27, 2021. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4471/4143>. Acesso em: 04 dez. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica (SEGOV). **Contratos de Gestão 2016-2023**. Disponível em: <https://www.segov.ms.gov.br/gestao-para-resultados/>. Acesso em: 04 dez. 2023.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. **Território e gestão ambiental na Amazônia**: terras públicas e os dilemas do Estado. São Paulo: Annablume, 2011.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **O contrato de gestão na administração pública brasileira**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001472478>. Acesso em: 26 set. 2023.

Organização das Nações Unidas (ONU). **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU; 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 26 ago. 2023.

SECCHI, Leonardo, COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Vladimir. **Políticas Públicas:** conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3rd ed. São Paulo: Cengage, 2019.

STEINBERGER, Marilia. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. *In: _____.*

Território, ambiente e políticas públicas espaciais. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. p. 29-82.

ANEXOS

Figura 5 – Página de disponibilização para a sociedade dos contratos firmados entre o governador e as secretarias, com os principais projetos, ações (entregas), indicadores e metas no período de 2016 até 2023.

The screenshot shows the official website of the State of Mato Grosso do Sul's Government (SEGOV). At the top, there is a navigation bar with links to 'SEGOV', 'PLANEJAMENTO E GESTÃO', 'REDE DE GESTÃO ESTRATÉGICA', 'CARTA DE SERVIÇOS', and 'CONTRATOS DE GESTÃO'. The logo of the State of Mato Grosso do Sul is also present. Below the navigation bar, the title 'Gestão para resultados' is displayed. A large green banner at the bottom of the page features the heading 'CONTRATOS DE GESTÃO'. Underneath this banner, there is descriptive text about the contracts and their annual evaluations, followed by a list of years from 2016 to 2023.

SEGOV

SEGOV PLANEJAMENTO E GESTÃO REDE DE GESTÃO ESTRATÉGICA CARTA DE SERVIÇOS CONTRATOS DE GESTÃO

Gestão para resultados

CONTRATOS DE GESTÃO

Os Contratos de Gestão consistem em acordos assinados anualmente entre o Governador e os Secretários de Estado, nos quais são estabelecidos indicadores e metas a serem atingidos, assim como projetos e processos a serem executados pelos órgãos e entidades. Além disso, avaliações são lançadas anualmente onde são analisados os cumprimentos às metas e iniciativas estabelecidas nos contratos.

Anos Base

2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023

Fonte: MATO GROSSO DO SUL (2023)

Figura 6 – Demonstração da página da disponibilização dos contratos e suas respectivas avaliações anuais, neste caso um exemplo de 2017, existem avaliações para todos os anos.

Contratos de Gestão

Os Contratos de Gestão consistem em acordos assinados anualmente entre o Governador e os Secretários de Estado, nos quais são acordados indicadores e metas a serem cumpridos, assim como projetos e processos a serem executados pelos órgãos e entidades.

Abaixo se encontram os Contratos de Gestão assinados em **2017** pelo Governador e pelos Secretários de Estado de cada Secretaria. Além disso, se encontram os relatórios relativos à Avaliação do cumprimento dos contratos de gestão.

SEDHAST: Original | Avaliação

SEFAZ: Original | Avaliação

SEGOV: Original | Avaliação

SEINFRA: Original | Avaliação

SEJUSP: Original | Avaliação

SEMAGRO: Original | Avaliação

SES: Original | Avaliação

PGE: Original | Avaliação

SAD: Original | Avaliação

SED: Original | Avaliação

SECC: Original | Avaliação

CGE: Original | Avaliação

Fonte: MATO GROSSO DO SUL (2023)

Figura 7 – Disponibilização pelo portal da Segov dos contratos de 2023 expandido para além das secretarias, para as Unidades gestoras do estado.

Contrato de Gestão 2023

Os Contratos de Gestão consistem em acordos assinados anualmente entre o Governador e os Secretários de Estado, nos quais são estabelecidos indicadores e metas a serem atingidos, assim como projetos e processos a serem executados pelas órgãos e entidades.

Além disso, avaliações são lançadas anualmente onde são analisados os cumprimentos às metas e iniciativas estabelecidas nos contratos.

CGE: original | Avaliação

PGE: original|Avaliação

CASA CIVIL: original|Avaliação

SAD: original |Avaliação

AGEPREV: original |Avaliação

ESCOLAGOV: original |Avaliação

SEAD: original |Aditivo |Avaliação

SED: original |Avaliação

UEMS: original Avaliação

SEFAZ: original |Avaliação

SEGOV: original |Aditivo |Avaliação

AGEMS: original |Aditivo |Avaliação

FERTEL: original |Aditivo |Avaliação

SEILOG: original|Aditivo |Avaliação

AGESUL: original |Aditivo|Avaliação

AGEHAB: original |Aditivo|Avaliação

SANESUL: original |Aditivo|Avaliação

SEJUSP: original |Aditivo|Avaliação

DETRAN: original |Aditivo|Avaliação

AGEPEN: original |Aditivo|Avaliação

SEMADESCC: original |Aditivo |Avaliação

AEMS: original | Aditivo | Avaliação

AGRAER: original |Aditivo |Avaliação

FUNDEC: original |Aditivo |Avaliação

AGRO: original |Aditivo |Avaliação

MASUL: original |Aditivo |Avaliação

JUCEMS: original |Aditivo |Avaliação

MSGAS: original |Aditivo |Avaliação

FUNTRAB: original |Aditivo |Avaliação

SES: original | Aditivo |Avaliação

SETESCC: original |Aditivo|Avaliação

FUNDESPORTE: original |Aditivo|Avaliação

FCMS: original |Aditivo|Avaliação

Fonte: MATO GROSSO DO SUL (2023)

Figura 8 – Fragmento do relatório SMART



Recebido em: 12/12/2023

Aceito em: 19/08/2024

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14019733>

PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA COM AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Helcio de Medeiros Junior¹

Resumo: A gestão do setor público em benefício da sociedade com o atendimento dos requisitos da governança pública requer, por parte do poder Executivo, que o processo de planejamento proponha políticas públicas que gerem melhorias de bem-estar com o suporte de um órgão estadual de estatística (OEE) dedicado à manutenção, disponibilização e uso de informações, inexistente no estado do Rio de Janeiro (RJ) desde a extinção da Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE) em 2009, e da desatualização de seu acervo na Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ). Em razão disso, este trabalho objetivou demonstrar a impossibilidade do planejamento e da gestão sem informação e uma OEE, como no RJ dominado por práticas patrimonialistas e pior Unidade da Federação (UF) da Região Sudeste em termos de transparência e gestão pública, para a qual resta a retórica saudosista e vitimista ante à eficiência das UFs que mantiveram suas OEEs, e para a população fluminense a estagnação social e o abandono.

Palavras-chave: Planejamento. Gestão pública. Informação. Rio de Janeiro.

PUBLIC PLANNING AND MANAGEMENT WITH LACK OF INFORMATION IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO

Abstract: The management of the public sector for the benefit of society while meeting the requirements of public governance requires, on the part of the Executive branch, that the planning process propose public policies that generate improvements in well-being with the support of a state statistics agency (OEE) dedicated to the maintenance, provision and use of information, which has not existed in the state of Rio de Janeiro (RJ) since the extinction of the Rio de Janeiro Information and Data Center Foundation (CIDE) in 2009, and the outdated nature of its collection at the Rio de Janeiro State Center for Statistics, Research and Training of Public Servants (CEPERJ). For this reason, this work aimed to demonstrate the impossibility of planning and management without information and an OEE, as in the ERJ dominated by patrimonialist practices and the worst Federation Unit (UF) in the Southeast Region in terms of transparency and public management, for which the rhetoric of nostalgia and victimization remains in the face of the efficiency of the UFs that maintained their OEEs, and for the population of Rio de Janeiro, social stagnation and abandonment.

Keywords: Planning. Public management. Information. Rio de Janeiro.

¹ Economista aposentado do Instituto Pereira Passos, doutor em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ/IPPUR) com pós-doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano (Unifacs) e pesquisador científico do Grupo de Estudos da Economia Regional e Urbana (Gerurb/CNPq).

INTRODUÇÃO

A gestão pública é em alguns casos concebida como um meio de racionalização de tarefas ou procedimentos administrativos com vistas a gerenciar de maneira mais eficiente a máquina pública, administrando os bens e o patrimônio do Estado segundo as políticas do governo e com o objetivo de melhorar o bem-estar da população. Tal concepção não menciona que o planejamento governamental deva ser o norteador de suas ações, sendo ele desconsiderado desde os anos 1980 e com o advento do modelo gerencialista de interpretação neoliberal da atuação do Estado nos anos 1990, que teve sua importância ressaltada (OSBORNE; GAEBLER, 1995) com a participação relevante de líderes de nações que a absorveram e implementaram (Margareth Thatcher e Tony Blair na Inglaterra, Ronald Reagan e Bill Clinton nos Estados Unidos e Fernando Henrique Cardoso no Brasil, por exemplo), com o apoio de organismos multilaterais (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE, Fundo Monetário Internacional-FMI e Banco Mundial).

A prevalência da gestão gerencial no âmbito da atividade de planejamento levou a que este se adequasse ao setor público, fazendo-o deixar de ser de médio e longo prazo para se aproximar dos ciclos políticos da administração pública, descaracterizando-se, portanto. Contribuíram para isso: a) propostas neoliberais que foram gestadas desde fins dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980 resumidas no Consenso de Washington (1989) por John Williamson, que deram origem à Nova Gestão Pública-NGP (ou New Public Management-NPM) no contexto do modelo de gestão gerencialista, e; b) os instrumentos financeiros e orçamentários do processo de planejamento mencionados no Artigo 165 da Constituição Federal de 1988-CR/88 (BRASIL, 2020), de elaboração obrigatória pelos governantes, tais como o Plano Plurianual (PPA) com detalhamento de sua execução por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Por outro lado, o monitoramento e a avaliação das ações do governo e das metas propostas pelas políticas públicas no que trata da gestão pública gerencialista (CARDOSO JR., 2011), que se apoia em indicadores internos e externos ao processo sob julgamento, requer que as informações que viabilizam o acompanhamento da execução do plano e a ciência à população em geral estejam disponíveis. Tais informações, estruturadas e mantidas por instituições públicas criadas para tal fim em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal), são organizadas em sistemas de informação gerencial (SIGs) que servem de base para o planejamento. Portanto, a inexistência de um órgão especializado em informações é uma evidência de que não há planejamento e transparência na gestão pública de qualquer ente federativo, haja vista que onde ele existe o Executivo tem uma base sólida de apoio para formular e implementar o planejamento público e sinalizar a direção para o planejamento privado.

No estado do Rio de Janeiro, entretanto, não só não há um órgão que atue efetivamente na organização e manutenção de um SIG e ofereça à população meios adequados para contribuir na formulação de políticas públicas, como também a gestão pública

não viabiliza o acompanhamento das metas e a participação da população na discussão do orçamento, na crítica das decisões de gasto e na alocação de recursos. Assim, com o propósito de apontar os problemas decorrentes da ausência do planejamento pretérito à gestão pública em um cenário de escassez de informações e da falta de transparência governamental, essa investigação se organizará em três seções, além dessa introdução: a primeira, tratando das questões afeitas à ausência de planejamento e informações como instrumento de gestão, e dos indicadores que serão usados para avaliar seus efeitos; a segunda trará os resultados para o Rio de Janeiro da evolução dos indicadores, e a terceira e última tecerá considerações acerca do esforço empreendido.

PLANEJAMENTO, GESTÃO PÚBLICA E AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO

Na medida em que a interpretação político-ideológica dada ao Estado foi se modificando ao longo do tempo, seu reconhecimento como responsável pelo planejamento de médio e longo prazo se alterou em benefício da gestão pública de curto prazo em momentos alternados na história. Nos períodos de maior presença de ideias liberais observou-se pouca ou nenhuma relevância dada ao planejamento e mais à gestão, enquanto nos períodos em que ideias desenvolvimentistas e organizadoras do Estado se manifestaram de maneira mais proeminente, se evidenciou a importância do planejamento comparado às preocupações com a gestão. Essa dicotomia entre planejamento e gestão, além de um erro conceitual por ser a gestão uma fase do planejamento (CARVALHO, 1978) é um impedimento para o desenvolvimento, na medida em que a visão estratégica que caracteriza o planejamento e que orienta as políticas públicas deve ser viabilizada pelo encaminhamento adequado das ações por meio de instrumentos do processo de planejamento, ditos de gestão.

A precedência do planejamento em relação à gestão se deve a sua relevância para, a partir de um processo abrangente, interativo e sistêmico de concepção de intenções racionais, transformar condições presentes numa realidade futura desejada e gerar desenvolvimento, combatendo injustiças, minorando as desigualdades existentes e tornando o bem-estar das pessoas menos heterogêneo. Para tanto, o processo de planejamento se realiza segundo fases que abrangem: i) o conhecimento da realidade por meio de estudos e diagnósticos baseados em informações coletadas e organizadas, bem como em pesquisas já realizadas que levem à identificação das dimensões de interesse a serem abordadas e tratadas a partir de projeções e previsões de comportamento; ii) a formulação de propostas com vistas à decisão ante diferentes alternativas de modificar uma situação problemática identificada; iii) a elaboração de planos, programas e projetos, bem de como ações relacionadas às suas respectivas execuções, e; iv) a crítica do processo com base no acompanhamento, controle e avaliação de desempenho e eventual replanejamento (CARVALHO, 1978, p. 36-37).

Particularmente, no âmbito do planejamento e após a identificação das necessidades a serem enfrentadas, o item ii mencionado anteriormente se relaciona à formulação por parte dos governos democráticos de políticas públicas que virão traduzir “[...] seus propósitos e

plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26). Haja vista sua autonomia relativa e percepção mais abrangente da realidade, o Estado deve se unir ao setor privado, cujo planejamento almeja o lucro, para propor ações com vistas ao desenvolvimento e melhorias do bem-estar em benefício da sociedade por meio do planejamento público/governamental (JUSTEN; FROTA, 2017; MORITZ; MORETTO NETO, 2014). Para tanto, segundo Souza (2006), deve por meios políticos propor uma agenda de políticas públicas, de sorte: a identificar as alternativas, a avaliar e selecionar as opções, desenhá-las e formulá-las em planos e projetos tendo por base pesquisas e alinhados a bases de dados organizadas em sistemas de informação. Definida a agenda de políticas públicas (item ii), caberá aos instrumentos do processo de planejamento (GONTIJO, 2023; BRASIL, 2020) considerados procedimentos de gestão pública (itens iii e iv), torná-la realidade por meio do “gerenciamento da burocracia e das funções de orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo” (CARDOSO JR., 2011, p. 9).

Do exposto, percebe-se que não há que pensar em gestão sem planejamento e vice-versa: planejamento (intensivo em gestão por natureza) sem gestão é estéril e não se viabiliza; gestão sem planejamento é manual administrativo de procedimentos sem orientação adequada. Em acréscimo, como menciona o Artigo 174 da CR/88 (BRASIL, 2020) o planejamento é impositivo para o poder público e indicativo para o setor privado, o que sugere que o produto do processo de planejamento será atingido na medida em que o Estado seja o coordenador e facilitador na busca de objetivos comuns com a iniciativa privada, tendo em vista que a ineficácia do mercado como somatório de decisões particulares não leva à transformação estrutural pretendida ou à realização de melhorias sociais. Uma vez que as previsões governamentais decorrentes do planejamento sinalizem para a iniciativa privada a intenção política de mudança, surge a interação técnica por meio do alinhamento metodológico que viabiliza o consenso.

Gestão Pública

A gestão pública passou por mudanças ao longo do tempo na medida em que as organizações públicas adequaram suas práticas às justificativas retóricas dos defensores de formas alternativas de gestão do Estado. Assim, desde a época das monarquias até fins do século XVIII, ou seja, no período pré-capitalista, o modelo de gestão patrimonialista adotado pela corte imperial portuguesa e trazido para o Brasil, no qual o Estado se confundia com a nobreza e não havia separação clara entre o interesse público e o privado, vivia-se a privatização do Estado. Neste modelo não havia elementos científicos de gestão e predominavam os privilégios e interesses particulares que deram margem a práticas clientelistas e corruptas (SOARES; FERENSOVICZ; GONZAGA, 2022), no qual o nepotismo era visto como natural. Apesar do modelo patrimonialista ter sido substituído por força da evolução das ideias e dos interesses do capital, Braga e Oliveira (2020) consideram que:

As práticas patrimonialistas enraizaram-se estruturalmente no processo de burocratização do Estado, mediante a interferência do personalismo, do clientelismo e da troca de favores na própria esfera estatal. [...] cujo problema persiste até a atualidade, seja no trato da coisa pública como se privada fosse, na distribuição de cargos públicos a familiares e amigos, na utilização de favores, financiamento de campanhas, entre outras características do patrimonialismo (BRAGA; OLIVEIRA, 2020, p. 11-12).

Considerando as exigências derivadas do surgimento do capitalismo em sua forma industrial e o advento das democracias nacionais, em que a distinção entre Estado e mercado era necessária como sugeria a visão de um Estado liberal, o modelo de gestão pública burocrática baseado no mérito profissional passou a ser adotado em países europeus no final do século XVIII, nos Estados Unidos no começo do século XIX e no Brasil nos anos 1930 em razão da reforma implementada por Luis Simões Lopes e Mauricio Nabuco (ARAÚJO, 2009). O modelo burocrático (weberiano) tinha como premissa a necessidade de que num sistema democrático a sociedade civil (cidadãos) não se confundisse com o Estado, por ter a prerrogativa de controlá-lo. Entretanto, sua estruturação tornou-o lento, de elevado custo e pouco organizado para atender as demandas da sociedade (SOARES; FERENSOVICZ; GONZAGA, 2022). Podem-se sintetizar as características do modelo burocrático como impessoal, formal e profissional, com a autoridade definida por lei e as decisões tomadas segundo critérios dissociados de interesses pessoais.

No entanto, a dificuldade de os indivíduos serem imparciais e terem tendência a obter vantagens e concedê-las a particulares à revelia do bem comum, concedendo benefícios a setores sociais com o intuito de angariar votos e privilégios, demonstrou que o modelo burocrático se valia do fisiologismo e do clientelismo, traços marcantes do modelo patrimonialista que logrou substituir e erradicar. Apesar da tentativa de reforma de 1967, conhecida como sendo de administração para o desenvolvimento (ou “desenvolvimentista”), orientada pela perspectiva da flexibilização e descentralização das competências da administração indireta (autarquias, fundações públicas de direito privado e empresas de economia mista), com características de terceirização, sua contribuição não foi eficiente ao não organizar a burocracia pública de alta qualidade que poderia promover o ajuste do modelo weberiano (SOUZA; PRADO, 2017).

Como resultado, e com o intuito de tornar a administração pública mais eficiente por meio de princípios gerenciais amplamente utilizados na iniciativa privada, um novo modelo foi proposto num contexto histórico das reformas neoliberais que tiveram início no último quarto do século XX, e que no Consenso de Washington (1989) foi proposto como de reforma do Estado. Ao redefini-lo como promotor e regulador sem a responsabilidade direta pelo desenvolvimento econômico e social, e tendo como premissa o atendimento às necessidades da sociedade com a eficiência do setor privado no retorno às demandas do cidadão-cliente, surgiu então o modelo de gestão pública gerencial, ou gerencialista (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013; SOUZA; PRADO, 2017), também dito de resultados. Baseado nos

parâmetros de produtividade, publicização (ou transferência da execução de serviços que não envolvam o poder do Estado) e repasse à iniciativa privada de serviços controlados pelo Estado, o modelo gerencialista denominado Nova Gestão Pública (NGP, ou NPM) surgiu propondo aos Estados-nação como principais estratégias para a reforma do Estado os “quatro Ms” mencionados por Pollitt e Bouckaert (2022): Manter a máquina ajustando-a; Modernizar estruturas e processos; Mercantilizar o setor público, e; Minimizar o tamanho do setor estatal, privatizando e promovendo contratações externas, e dessa forma reduzir a burocracia e abrir espaço para o mercado.

Ao se estruturar institucionalmente, a NGP (NPM) deveria garantir que o funcionamento da máquina pública ocorresse com responsabilidade (*accountability*) e tivesse capacidade de resposta (*responsiveness*) às demandas que viesse a receber. Para tanto, procedimentos como monitoramento e avaliação das ações com vistas ao controle da gestão deveriam ser implementados, seja internamente à máquina pública ou externamente com base em indicadores de desempenho desenvolvidos para que se avaliasse o resultado das políticas públicas, o que seria visto como uma prática de boa governança e desenvolvimento institucional (CORRÊA, 2007). Para que se estruturasse esse conjunto de mecanismos gerenciais, contar com um acervo de informações abrangente e com disponibilidade de acesso para os envolvidos nas ações e o cidadão-cliente seria necessário, de maneira que fosse permitida sua participação na crítica às iniciativas da gestão (KETTL, 1998 *apud* CORRÊA, 2007), subsidiando assim eventuais revisões das metas ou a proposição de outras.

Em que pese o fato de a literatura sugerir novos modelos de gestão pública, tais como o societal que se apoia em experiências participativas (fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas públicas e orçamento participativo) e o sistêmico, no qual o Estado se estrutura em rede com a “iniciativa privada, entidades e sociedade civil” (RIBEIRO, PEREIRA e BENEDICTO 2013, p. 9), não são por si só identificáveis com periodicidade definida. No mais das vezes suas características estão presentes na administração de diferentes gestores públicos a depender do histórico sociopolítico que possuam e do atendimento às exigências postas pela sociedade. Já quanto aos três modelos anteriormente mencionados e historicamente datados, há locais em que se observam práticas combinadas ou distintas de cada um deles; no entanto, a NGP (NPM), ou gestão gerencial, se serviu dos quatro “Ms” para reformar o Estado e segregar o que ainda restava do aparato burocrático comprometido com princípios democráticos para abrir espaço para o mercado e reafirmar o *modus operandi* patrimonialista, que como Braga e Oliveira (2020) mencionaram se mantém tão presente quanto foi no passado.

Particularmente, no caso do Rio de Janeiro, o patrimonialismo como modo de gestão pública se estabeleceu quando se tornou a segunda capital do Brasil (1763-1960), e as evidências de sua permanência na administração pública fluminense podem ser observadas a partir do afastamento recente de governadores que não distinguiram o público do privado (PODER360, 2020). O último, inclusive, que ascendeu ao Palácio Guanabara, em 2018, graças ao alinhamento político com o ex-presidente de extrema-direita Jair Bolsonaro – que não apoiou o Censo Demográfico e só viabilizou sua realização no último ano de governo por

pressão da sociedade –, foi substituído por seu vice recentemente reeleito que, em linha com seu companheiro de chapa afastado e avesso às necessidades apontadas pela NGP (*NPM*) quanto à transparência governamental, demonstrou a mesma falta de compromisso com informações ao não rever a extinção da Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE) e não apoiar a produção e disseminação de informações na Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ) que a sucedeu, como se observará na próxima subseção.

Em suma, a gestão patrimonialista associada à inadequação da escolha política concretizada na falta de informações para o atendimento dos interesses da sociedade distancia o governo do estado do Rio de Janeiro da população, haja vista a incapacidade de gerir a coisa pública com a imparcialidade e profissionalismo que pautam o modelo burocrático, bem como pela inexistência de meios para o monitoramento e avaliação das ações do governo, o avesso do proposto no modelo gerencialista. Em acréscimo, a descontinuidade administrativa decorrente dos impedimentos de governadores e a ausência do planejamento governamental de médio e longo prazo que deve nortear a gestão pública – para além do ciclo político e seja qual for o modelo considerado –, tornou os residentes fluminenses reféns de grupos de interesse que capturaram o Estado (DURAND, 2019) e inviabilizam sua crítica à governança pública.

Informação como base para o planejamento e a gestão pública

Outro aspecto apontado anteriormente e mencionado de maneira mais relevante no modelo de gestão pública gerencial – mas sempre fundamental em qualquer tipo de modelo – é a disponibilidade de informações para a formulação de indicadores de desempenho nas distintas áreas nas quais se estrutura a administração pública e o setor privado, que virão apoiar a formulação de políticas públicas que serão monitoradas e avaliadas interna e externamente à máquina. No entanto, a importância da constituição e manutenção de um sistema de informações gerenciais (SIG) orientado para o planejamento em um órgão de informações e estatística vai além das necessidades gerencialistas vigentes no setor público, sendo fundamental também para as organizações privadas independentemente da existência do planejamento governamental, tendo em vista que no processo de tomada de decisão gerencial é imprescindível contar com informações que agreguem valor às escolhas que virão definir os rumos a serem seguidos. Em decorrência disso, as empresas recorrem a dados oriundos de suas próprias operações internas e a diversas fontes externas na busca de um acervo de qualidade que norteie suas resoluções, e percebem que absorver informações de órgãos públicos é difícil, oneroso e em muitos casos inviável a tempo de instruir suas deliberações.

Uma vez que as ações executadas pelas secretarias de governo, empresas públicas, autarquias etc. são realizadas tendo por base o orçamento público decorrente dos impostos arrecadados junto à população e às empresas com a anuência do chefe do Executivo, além de

obrigatória a prestação de contas pelo uso dos recursos orçamentários, é fundamental dar a conhecer aos contribuintes os resultados alcançados no exercício de suas atividades a partir dos dados primários que produzem, e nas diferentes áreas de atuação (educação, saúde, finanças etc.). A necessária estruturação de um SIG no setor público atende a múltiplos propósitos na medida do entendimento do gestor quanto à maior importância que a sociedade da informação confere às decisões baseadas em premissas científicas, e não em posicionamentos ideológicos (políticos, religiosos, etc.) ou deliberadas a sentimento, e sua alimentação deve contar com fontes internas e externas à administração pública, e de maneira multidimensional.

Em acréscimo, além dos demais órgãos públicos e empresas privadas de diferentes níveis geográficos (local, estadual, regional, nacional e internacional) necessitarem de informações públicas com vistas à tomada de decisão e/ou realização de investimentos privados para dinamizar seus negócios, o gestor temporário no Executivo como representante do governo deve ser o principal “cliente” de um Órgão Estadual de Estatística (OEE) e contar com informações privadas, públicas, estudos e pesquisas dos quais não pode prescindir, por permitirem melhor destinação de recursos e favorecerem o planejamento e a gestão pública. Portanto, a inexistência de um OEE com informações voltadas para o planejamento e de estrutura pública dedicada à sua organização e manutenção compromete o planejamento das ações, a responsabilidade de informar os contribuintes (*accountability*), a capacidade de dar resposta às demandas da sociedade (*responsiveness*) e a eficiência da gestão que, sem contar com informações centrais para deliberação, inviabiliza a alocação orçamentária mais adequada e o gasto menos oneroso.

O estado do Rio de Janeiro é o único dentre as Unidades da Federação (UFs) da Região Sudeste que não conta com um órgão de informação e planejamento (OEE) estruturado e com capacidade de oferecer informações que subsidiem a população e as empresas em suas demandas, em razão da extinção da Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE) por meio de sua incorporação à Fundação Escola de Serviço Público (FESP), cuja junção levou à mudança de sua denominação para Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ) conforme disposto na Lei Estadual nº 5.420 de 31 de março de 2009². A extinção da CIDE e sua transformação em um centro de estatísticas (CEEP³) da CEPERJ foi uma racionalização administrativa às avessas e um exemplo de deformação funcional, como considerou Távora (1955) ao mencionar:

[...] a inexistência de órgãos permanentes de planejamento, coordenação e controle administrativos, de que decorrem: a falta de concepção de conjunto, a incapacidade de coordenar as atividades administrativas interdependentes e a ausência prática de controle capaz de impedir ou

²Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-5420-2009-rio-de-janeiro-dispõe-sobre-a-incorporação-da-fundação-centro-de-informações-e-dados-do-rio-de-janeiro-cide-pela-fundação-escola-de-serviço-público-fesp-altera-a-denominação-da-fundação-escola-de-serviço-público-fesp-para-fundação-centro-estadual-de-estatísticas-pesquisas-e-formação-de-servidores-públicos-do-rio-de-janeiro-ceperj>.

³ Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas.

remediar, em tempo, os erros ou omissões ocorridas durante o processo executivo [...] (TÁVORA, 1955, p. 8).

Por certo, abdicar de um órgão de apoio ao planejamento governamental especializado no trato com informações que deveria estar posicionado na estrutura administrativa do estado no gabinete do Executivo, e subordinar suas funções e seu acervo ao segundo escalão de um organismo dedicado à formação de quadros técnicos, se caracteriza como uma anomalia estrutural e demonstra a pouca importância conferida pelo governo à área de informações. Atualmente não há evidências que o acervo esteja sendo atualizado e nem meios eletrônicos disponíveis de acesso a ele como no passado, o oposto do que é oferecido por Órgãos Estaduais de Estatística (OEEs).

Do exposto, avalia-se que a transparência governamental e a governança pública no estado do Rio de Janeiro não atendem aos seus propósitos, uma vez que a população não é informada pelo governo das iniciativas realizadas com os impostos que paga, não pode avaliá-las e não tem ciência de maneira estruturada da condição em que se encontra a administração estadual, bem como pelo fato das empresas não contarem com informações necessárias para tomarem decisões de investimento e contribuírem para um futuro que beneficie seus negócios e os residentes fluminenses.

Material e métodos utilizados

Em um cenário de planejamento governamental de médio e longo prazo prejudicado pela ausência de ordenamento institucional que conte com um OEE dedicado ao levantamento, organização e disseminação de informações, as condições para a proposição de políticas públicas que venham propiciar maior desenvolvimento e melhorias sociais se tornam precárias, e é de se esperar que os benefícios auferidos pela população, se houver, tenderão a ser inferiores àqueles que poderiam ser alcançados se a gestão do setor público e a governança fluminense fossem mais apropriadas. Assim, com vistas a analisar a governança pública⁴ no estado do Rio de Janeiro (RJ) e a evolução das condições sociais desde a extinção da Fundação CIDE em 2009, se recorrerá a indicadores de avaliação⁵ (JANNUZZI, 2002) da qualidade da gestão pública, de desenvolvimento e vulnerabilidade social, tais como o Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP), o Índice de Desenvolvimento Humano

⁴ O conceito de governança pública abrange tudo que uma instituição pública faz para direcionar suas ações aos objetivos que atendam os interesses da sociedade (GUIA DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA PÚBLICA..., 2018).

⁵ Como mencionado anteriormente, o processo de planejamento prevê sua crítica por meio do acompanhamento (monitoramento) e avaliação de desempenho com vistas à eventual revisão (replanejamento) (CARVALHO, 1978), e para tanto se baseia em indicadores de insumo, produto e resultado. Tendo em vista que as políticas públicas se propõem promover melhorias reais no sistema social (SOUZA, 2006) e o objetivo principal do governo é oferecer condições cada vez maiores de bem-estar aos cidadãos, os indicadores de resultado de característica mais geral, vinculados diretamente à realidade social retratam de maneira efetiva a presença/ausência ou avanço/retrocesso das políticas públicas (BRUNET; BORGES; BERTÊ, 2005?), e por ter natureza avaliativa, são temporalmente considerados *ex post facto* (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Municipal (IDHM) e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), como indicadores de resultado cujas características serão detalhadas na próxima subseção.

Como a realidade da administração pública fluminense difere da existente nas demais UFs da Região Sudeste (SE), observar-se-á se a particularidade do RJ provocou o comportamento divergente dos indicadores em relação ao ocorrido em São Paulo (SP) e na Região SE, que além do RJ e SP inclui os estados do Espírito Santo (ES) e Minas Gerais (MG). A hipótese que norteia essa comparação (avaliação) é a de que a existência de planejamento governamental e gestão pública de unidades federativas com base em informações disponíveis em uma instituição dedicada a esse fim (OEE) como suporte à tomada de decisão governamental, que orientem políticas públicas condizentes com o futuro desejado, retornará à população melhores condições de bem-estar. Por outro lado, planejamento sem informação e, por decorrência, uma gestão ineficiente, levarão a que os retornos sejam inferiores ou inexistentes.

Dimensões e indicadores

Com vistas a qualificar a gestão pública fluminense se recorrerá ao ITGP⁶, criado pela Transparéncia Internacional-Brasil para servir como um meio de avaliação dos Poderes (Executivo e Legislativo) dos estados e municípios, com o intuito de dar ciência à sociedade sobre as agendas de integridade, transparéncia, dados abertos, acesso à informação, participação, transformação digital e combate à corrupção, bem como a possibilidade de aferir o funcionamento da máquina pública em relação a de outras regiões (ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA E GOVERNANÇA PÚBLICA, 2022), e por meio de sua crítica estimular a melhoria da gestão. Os níveis de transparéncia e governança são obtidos a partir da atribuição de notas para a presença ou ausência em cada um dos diversos indicadores das dimensões que englobam as agendas mencionadas, que após sua agregação resultam em uma nota que varia de 0 a 100 pontos, para que a partir dela sejam qualificadas e ranqueadas as gestões públicas⁷.

Já quanto ao desenvolvimento humano fluminense se fará uso do IDHM⁸, uma adaptação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que se propõe oferecer uma medida do grau de desenvolvimento humano municipal com base na condição das pessoas (ÍNDICE DO DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL BRASILEIRO, 2013), uma alternativa ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, usualmente adotado para medir o desenvolvimento e que se refere à renda média por pessoa residente decorrente da geração de bens e serviços finais produzidos em um período específico. Como o desenvolvimento humano é visto como um processo de ampliação das

⁶ Ver <https://indice.transparenciainternacional.org.br> para os resultados, metodologia e bases de dados.

⁷ A classificação se dá conforme a pontuação na seguinte escala: 0 a 19 pontos, péssimo; 20 a 39, ruim; 40 a 59, regular; 60 a 79, bom, e; 80 a 100 pontos, ótimo.

⁸ Ver <http://www.atlasbrasil.org.br/>.

liberdades, capacidades e oportunidades individuais, as dimensões do IDHM avaliam a perspectiva de se viver uma vida saudável (longevidade), de ter acesso ao conhecimento (educação) e de poder usufruir de um padrão de vida que garanta a dignidade (renda).

Em complemento ao IDHM se utilizará o IVS⁹ com o propósito de avaliar se a população fluminense carece do acesso a ativos, recursos ou estruturas, uma vez que sua insuficiência (ou ausência) reflete um baixo padrão de vida, sendo essa uma condição em que não há observância de direitos sociais (COSTA; MARGUTI, 2015a). Avaliar a vulnerabilidade social é útil como um “instrumento de identificação das falhas de oferta de bens e serviços públicos no território nacional” (COSTA; MARGUTI, 2015b, p. 13), e as dimensões do IVS contemplam: 1) a infraestrutura urbana, que reflete as condições de acesso a serviços de saneamento básico e mobilidade urbana; 2) o capital humano, que envolve aspectos relacionados à conjuntura e perspectivas de inclusão social dos indivíduos com base em saúde e educação, e; 3) renda e trabalho, que engloba indicadores relacionados à insuficiência de renda presente e insegurança futura.

Da mesma forma como no IDHM, o IVS é construído a partir da normalização dos indicadores adotados em cada uma das dimensões para que varie de zero a um, mas enquanto no IDHM a situação desejável (maior desenvolvimento humano) é que seja mais próximo de um¹⁰, no IVS quanto mais próximo de zero menor a vulnerabilidade social¹¹. Uma vez que ambos, IDHM e IVS, refletem o resultado das políticas públicas implementadas e seus efeitos defasados e estão disponíveis para os anos do Censo Demográfico (2000 e 2010), bem como anualmente a partir de 2011 até 2021, buscar-se-á analisar sua evolução de maneira comparada para os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, e a Região Sudeste (SE), tendo em vista que as demais UFs que a compõem (Espírito Santo e Minas Gerais) possuem órgão dedicado ao levantamento, organização e disponibilização de informações.

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO HUMANO E VULNERABILIDADE SOCIAL EM PERSPECTIVA COMPARADA

A expectativa dos residentes e da sociedade em geral em relação aos representantes do Executivo e do Legislativo eleitos a cada mandato é que o orçamento público para o qual contribuem seja gerido de maneira a que atenda a seus interesses, e retorne melhorias de bem-estar. Para tanto, e por meio dos instrumentos de gestão pública gerencialista já mencionados (PPA, LDO e LOA), é imperioso que as políticas públicas atinjam seu objetivo. Para a concretização desse anseio contribuem, de maneira sucinta: o planejamento

⁹ Ver <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>.

¹⁰ A interpretação dos resultados do IDHM segundo os níveis de desenvolvimento são: de 0 a 0,499, muito baixo; de 0,5 a 0,599, baixo; de 0,6 a 0,699, médio; de 0,7 a 0,799, alto, e; de 0,8 a 1,0, muito alto.

¹¹ Para a leitura dos resultados do IVS, as faixas de intensidade da vulnerabilidade são: de 0 a 0,2, muito baixa; de 0,201 a 0,3, baixa; de 0,301 a 0,4, média; de 0,401 a 0,5, alta, e; acima de 0,5, muito alta.

governamental que promova políticas públicas que atendam as demandas da sociedade; o alinhamento dos legisladores às demandas do responsável pelo Executivo, sendo este sensível aos interesses de seus eleitores, e; a gestão pública realizada com transparência para que seja monitorada, avaliada e permita a revisão de rumo, se necessário.

Na medida em que não haja disponibilidade de informações para que se atenda à determinação de realizar o planejamento no setor público considerando os aspectos técnico e político-institucional, não se contemplará a característica indicativa para o setor privado (SILVEIRA, 2022) fundamental em economias de mercado, como mencionado no texto constitucional (Art. 174). Nesse cenário, em que o planejamento empresarial desconhece a perspectiva abrangente das transformações econômicas e sociais almejadas pelo Estado, a proposição de políticas públicas passa a ser uma mera lista de reivindicações desconexas de um propósito maior, e apenas favorece a manutenção de um *status quo* conveniente e não democrático.

Além disso, sem o planejamento governamental os instrumentos de gestão (ditos de planejamento e orçamento, constantes do Art. 165 da CR/88) criados para detalhar as diretrizes, objetivos e metas da administração pública num plano (PPA), vinculando as políticas públicas (LDO) ao orçamento (LOA) (GONTIJO, 2023), não refletem o futuro desejado e os anseios da sociedade. O PPA não está submetido a nenhum órgão de controle para sua execução, sendo apenas uma previsão de gastos que pode não ocorrer. No que diz respeito ao suposto OEE (CEPERJ), inclusive, este foi o caso do PPA 2020-2023¹² proposto pelo governador afastado Wilson Witzel que previu a modernização de sua infraestrutura (p. 207), a promoção de informações estatísticas e espaciais do RJ (p. 210) e estudos e pesquisas em políticas públicas (p. 211), quando, na verdade, encaminhou ao longo do governo seu esvaziamento, que, aliás, não foi revisto pelo sucessor e atual governador, Claudio Castro.

Comprometimento e interesse públicos

No RJ as demandas da sociedade não foram a única referência para o planejamento governamental e a gestão pública de alguns governadores¹³, o que demonstra que o patrimonialismo ainda norteia os acordos políticos e organiza as gestões. Nessas condições, a captura do Estado (DURAND, 2019) por grupos políticos que defendem suas próprias predileções à revelia da sociedade demonstra que o planejamento e as políticas públicas não são dedicados exclusivamente a melhorias de bem-estar dos residentes, mas também ao atendimento de interesses divergentes dos demonstrados pelos eleitores. Em situações dessa natureza os instrumentos do processo de planejamento (ou de gestão: PPA, LDO e LOA) não

¹² Ver <https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/assets/docs/ppavolume2.pdf>.

¹³ Ver <https://www.poder360.com.br/brasil/6-governadores-do-rio-foram-afastados-ou-presos-nos-ultimos-4-anos/>.

refletem os desejos da sociedade, pois ocultam intencionalmente o que não deve ser detalhado a ponto de inviabilizar sua execução.

Entendimentos políticos prévios que levam a que o Executivo trate com descaso a transparéncia governamental requerida pelas boas práticas administrativas apoiadas por corpo burocrático guiado por parâmetros democráticos, impedem que as ações do governo sejam divulgadas a contento, justificando assim o desinteresse em organizar e manter SIGs em um OEE, como se deu pela extinção da Fundação CIDE e a falta de atualização e divulgação de seu acervo. O resultado da descontinuidade administrativa decorrente dos afastamentos dos governadores e do conflito entre os interesses político e social, por seu turno, se reflete na gestão de diversas formas e afeta sua qualidade, como se pode perceber a partir do trabalho desenvolvido pela Transparéncia Internacional.

Segundo o Índice de Transparéncia e Governança Pública (ITGP) divulgado em maio de 2023, o Executivo do RJ, apesar de avaliado como bom segundo os critérios adotados que expressam a existência da ação e não sua qualidade (61,9 em 100 pontos, 16^a posição entre as 27 UFs), era o pior das quatro UFs da Região Sudeste: abaixo de São Paulo (SP) com a mesma qualificação (67,3 pontos e 12^a posição) e de Espírito Santo (ES) e Minas Gerais (MG), considerados ótimos e que ocupavam o 1º e 2º lugares (90,4 e 90,0 pontos, respectivamente). Já em junho de 2022 o Legislativo fluminense foi classificado como ruim (24,4 pontos e 24^a posição), e a exemplo do Executivo o pior dentre as UFs da Região Sudeste: São Paulo (46,8 pontos e 9^a posição) foi considerado regular, e Espírito Santo e Minas Gerais em 2º e 3º lugares (71,0 e 69,8 pontos, respectivamente) considerados bons.

Portanto, entre as UFs da Região SE não só o Rio de Janeiro possui as piores transparéncia e governança pública, como o descasamento entre Executivo e Legislativo sugere haver dificuldade entre os poderes no que diz respeito à importância que conferem à gestão e à sua interação em benefício da sociedade. A convivência harmônica entre Executivo e Legislativo é fundamental para a recuperação do planejamento já que, como ponderou Rezende (2011) “[...] o Executivo governa, mas não decide, e o Legislativo decide, mas não governa” (REZENDE, 2011, p. 187).

Condições sociais: desenvolvimento humano e vulnerabilidade social

O custo social decorrente da histórica gestão pública patrimonialista fluminense expressa nos resultados do ITGP anteriormente mencionados, com ausência de planejamento e o alinhamento político recente com o governo federal de extrema direita findo em 2022, que por não dar valor ao Censo Demográfico demonstrou o mesmo desinteresse existente na administração fluminense por informações necessárias para a formulação de políticas públicas de interesse social, levou a que o RJ tenha alcançado as maiores taxa de desocupação e de incidência de extrema pobreza dentre as UFs da Região SE em 2020, e sua participação no PIB

nacional se reduzido¹⁴ (MEDEIROS JUNIOR, 2023), a ponto de ver ameaçada sua condição de segunda maior UF brasileira em termos econômicos, atrás de São Paulo (SP) e à frente de Minas Gerais (MG).

Considerando que a perda de importância conferida à existência de um órgão dedicado ao levantamento, organização e disponibilização de informações teve início em 2009 no governo de Sergio Cabral com a extinção da Fundação CIDE, os destaques negativos de 2020 anteriormente mencionados seriam um indício do efeito que o pouco uso ou desuso de informações causa para a sociedade, haja vista que outros interesses a ela têm se sobreposto. Dessa forma, supõe-se que ao longo do tempo o inadequado processo de planejamento não tenha contribuído para oferecer o bem-estar à sociedade fluminense alcançado em outras UFs, mesmo que os instrumentos que o modelo gerencialista passou a adotar sejam divulgados como “de planejamento”¹⁵.

O resultado da falta de transparência governamental e da qualidade da gestão pública fluminense, como visto, associado aos eventos aos quais foi submetida a sociedade entre 2010 e 2021 e que influenciaram negativamente as condições sociais¹⁶, levaria a que mesmo indicadores sintéticos que variam lentamente como o IDHM e o IVS acusassem seus efeitos, em contraposição aos impactos positivos defasados do período de crescimento inclusivo vivenciado no Brasil (VERGNHANINI, 2018) em vista da estrutura institucional organizada. Tais influências foram comuns a todas as UFs da Região SE, mas as consequências positivas associadas à existência de OEEs em apoio ao planejamento e a proposição de políticas públicas, os residentes do estado do Rio de Janeiro não puderam usufruir.

¹⁴ Em 2009, a participação do Produto Interno Bruto (PIB) do RJ no nacional era de 10,9% e em MG, 8,9%; em 2021, último dado disponível, o RJ gerava 10,5% e MG, 9,5%.

¹⁵ Ver <https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/planejamento.html#lido> para o acompanhamento do PPA, da LDO e da LOA no estado do Rio de Janeiro.

¹⁶ Recessão econômica (2014-2016), Emenda Constitucional nº 95 (teto de gastos, 2016), reforma da Previdência (2019) e crise sanitária (2020-2021).

Tabela 1 - Índices do desenvolvimento humano e suas dimensões, índice de vulnerabilidade social e suas dimensões para a Região Sudeste, o estado de São Paulo e o estado do Rio de Janeiro - 2010/2021

Região e estados	Índice do desenvolvimento humano				Índice de vulnerabilidade social			
	Total	Longevidade	Educação	Renda	Total	Infraestrutura urbana	Capital humano	Renda e trabalho
Região Sudeste								
2010	0,771	0,856	0,693	0,773	0,299	0,373	0,274	0,248
2021	0,801	0,843	0,799	0,762	0,241	0,272	0,170	0,281
Variação % ao ano	0,3	-0,1	1,3	-0,1	-1,9	-2,8	-4,2	1,1
São Paulo								
2010	0,783	0,845	0,719	0,789	0,297	0,407	0,263	0,222
2021	0,820	0,850	0,835	0,778	0,247	0,328	0,154	0,260
Variação % ao ano	0,4	0,1	1,4	-0,1	-1,7	-1,9	-4,7	1,4
Rio de Janeiro								
2010	0,761	0,835	0,675	0,782	0,323	0,427	0,292	0,251
2021	0,790	0,844	0,760	0,767	0,297	0,403	0,176	0,311
Variação % ao ano	0,3	0,1	1,1	-0,2	-0,8	-0,5	-4,5	2,0

Fonte: ÍNDICE DO DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL BRASILEIRO (2013); ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL (2015).

A Tabela 1 detalha a distância entre o RJ e SP ao longo dos anos escolhidos por meio dos resultados do IDHM e do IVS, bem como em relação à média da Região SE (que incorpora ES e MG). Em termos do nível de desenvolvimento humano (IDHM), não só o RJ era menos desenvolvido que SP no começo do período, apesar de ambos terem alto desenvolvimento humano, como no final do período SP ascendeu à condição de muito alto desenvolvimento humano e o RJ manteve a condição do início, sugerindo que o RJ não implementou políticas públicas que a alterassem. Já quanto às variações para o total e suas dimensões, se observou uma relativa estabilidade na distância para SP, corroborando a inexistência de ações que melhorassem o desenvolvimento humano fluminense comparativamente a SP.

Já em relação ao IVS, os resultados demonstram que o RJ era mais socialmente vulnerável que SP (média vulnerabilidade no RJ e baixa em SP) no início do período, enquanto no final o RJ igualou sua condição a SP (baixa vulnerabilidade). Entretanto, quando considerada a evolução do IVS em ambas UFs, se observou aumento da distância dos resultados entre o RJ e SP (o mesmo para a média da Região SE), já que as reduções entre 2010 e 2021 nas dimensões Infraestrutura urbana e Capital humano foram menores (-0,5% a.a. e -4,5% a.a. no RJ, e -1,9% a.a. e -4,7% a.a. em SP), e a piora em Renda e trabalho foi maior (+2,0% a.a. no RJ e +1,4% a.a. em SP). Considerando que, apesar de ter melhorado sua condição a redução da vulnerabilidade social foi menor no RJ, provavelmente devido à ausência de ações sociais derivadas de políticas públicas direcionadas a esse fim não foi possível à sociedade fluminense se beneficiar do ocorrido em SP (e na Região SE), em razão da ausência de planejamento governamental e gestão pública adequada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As evidências dos efeitos negativos decorrentes da ausência de um OEE que ofereça informações para fins de planejamento no RJ comparativamente a outras UFs da Região SE que a possuem, seja quanto à transparência governamental e qualidade da governança pública no Executivo e no Legislativo fluminenses, ou às condições adversas de bem-estar da sociedade, ficaram claras na medida em que todas as áreas geográficas consideradas estiveram expostas à mesma realidade econômico-social a partir de 2009, ano em que a Fundação CIDE foi extinta. Além de inviabilizar o planejamento e a informação à sociedade sobre as condições da gestão pública, o projeto político-partidário neoliberal de reforma do Estado presente no RJ de longa data (PODER360, 2020), refém do setor privado, apartado do interesse público e alinhado à extrema direita que ocupou o governo federal entre 2019 e 2022, se serve de práticas comuns à gestão “patrimonialista gerencial” para capturar o Estado (DURAND, 2019) e deteriorar as relações político-institucionais.

Desconsiderar o planejamento como processo que permita vislumbrar alternativas e buscar um novo alinhamento das forças políticas e empresariais com vistas à realidade desejada, de maneira estruturada e consensuada com o setor privado, além de falta de visão estratégica inviabiliza a gestão pública. Sem que se obtenham no processo de planejamento as indicações das necessidades a serem enfrentadas e as relações a serem construídas entre os agentes, não se proporão políticas públicas que potencializem o crescimento e o desenvolvimento, tornando a trajetória para o futuro um potencial nunca alcançado. Como alternativa a essa indiferença ao planejamento, costuma-se utilizar as conjecturas adversas como pretexto que alimenta o saudosismo da perda de condição de capital federal (há pouco mais de 60 anos) e o vitimismo do tratamento inadequado pelo governo federal em razão da ausência de compensação financeira, sem que se considere o próprio desazo, a falta de competência política e de visão de futuro para lidar com as mudanças sociais e econômicas em curso em fins do século XIX e que levaram São Paulo à liderança entre os estados do Brasil, superando o RJ no início do século XX. A eficiência alheia (das demais UFs) no trato com a realidade tendo por base planejamento e gestão pública condizentes deveriam servir de exemplo, replicados e adaptados apropriadamente, com propósito claramente delineado e alinhamento político de qualidade entre o Executivo e as casas legislativas (estadual e federal) em benefício dos residentes fluminenses, o que não se tem observado.

Em vista dessa ausência, cabe à sociedade fluminense cobrar do gestor público fluminense a transparência governamental e o processo de planejamento realizado por burocracia qualificada (imparcial, formal e profissional) para que se proponham políticas públicas adequadas (ABRUCIO, 2023), com base em informação e apoiado por um OEE estruturado de modo adequado, combatendo, assim, o ordenamento institucional atual inapropriado e por ele mantido, que não oferece o que ela merece.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Recuperar a burocracia é estratégico. **Jornal Valor Econômico**, Rio de Janeiro, ano 24, n. 5797, EU&, Res Publica, p. 5, 21 jul. 2023.

ARAÚJO, Lídia Cristina Rodrigues de. **Ascensão do gerencialismo em uma empresa pública federal**. Monografia (Especialista em Orçamento e Finanças) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2009.

BRAGA, Zaira Carvalho Cornélio; OLIVEIRA, Gilson Batista de. A estreita relação entre o modelo patrimonialista e a corrupção no Estado brasileiro. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**, [S. I.], noviembre, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 maio 2023.

BRUNET, Júlio Francisco Gregory; BORGES, Clayton Brito; BERTÊ, Ana Maria de Aveline. **Estados comparados por funções do orçamento**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística-FEE, [2005?].

CARDOSO JR., José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, mar. 2011. (Texto para discussão n. 1584).

CARVALHO, Horácio Martins de. **Introdução à teoria do planejamento**. 2. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1978.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487-504, maio/jun. 2007.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Org.). **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: IPEA, 2015a.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Ed.). **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: IPEA, 2015b.

DURAND, Francisco. **La captura del Estado en América Latina**: reflexiones teóricas. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial: OXFAM, 2019.

GONTIJO, Vander. **Instrumentos de planejamento e orçamento**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento#:~:text=De%20acordo%20com%20a%C2%80Consti,tui%C3%A7%C3%A3o,indicativo%20para%20o%20setor%20privado>. Acesso em: 27 maio 2023.

GUIA DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA PÚBLICA/Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA E GOVERNANÇA PÚBLICA. [S. I.]: Transparência Internacional Brasil, 2022. Disponível em: <https://indice.transparenciainternacional.org.br>. Acesso em: 18 jun. 2023.

ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>. Acesso em: 12 jul. 2022.

ÍNDICE DO DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL BRASILEIRO. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/biblioteca>. Acesso em: 15 jul. 2022.

JUSTEN, Andréia Fröhlich; FROTA, Mariângela Brum. Planejamento e políticas públicas: apontamentos sobre as limitações em países em desenvolvimento. In: SIMPÓSIO IBEROAMERICANO EM COMÉRCIO INTERNACIONAL, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL, 8., 2017, Cerro Largo-RS. Anais..., V. 2. Cerro Largo-RS: Universidade Federal da Fronteira Sul-UFFS; Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões-URI, 26 e 27 de outubro de 2017. p. 1087-1102.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 73, p. 96-123, nov. 2022. (Especial 85 Anos).

KETTL, Donald F. A revolução global: a reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/rap/article/view/6625>. Acesso em: 23 jun. 2023.

MEDEIROS JUNIOR, Helcio de. O descaso com a informação no estado do Rio de Janeiro. **Blog terapia política**. [S. I.], 2023. Disponível em: <https://terapiapolitica.com.br/o-descaso-com-a-informacao-no-estado-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 2 maio 2023.

MORITZ, Mariana Oliveira; MORETTO NETO, Luís. **Planejamento na administração pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2014.

PODER360. **6 governadores do Rio foram afastados ou presos nos últimos 4 anos**. PODER360, [S. I.], 28 ago. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/6-governadores-do-rio-foram-afastados-ou-presos-nos-últimos-4-anos>. Acesso em: 28 mar. 2023.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Setor Público**, [S. I.], Ano 53, n. 3, jul./set. 2002.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1995.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JR., José Celso. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

RIBEIRO, Lívia Maria de Pádua; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO, Gideon Carvalho de. As reformas da administração pública brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas. **Encontro da ANPAD**, 37., Rio de Janeiro/RJ, 7 a 11 de setembro de 2013.

SILVEIRA, Alfredo Maciel da. Planejamento indicativo: elo perdido do desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 32, p. 11-49, maio/ago. 2022.

SOARES, Simone; FERENSOVICZ, Jéssica Aparecida; GONZAGA, Carlos Alberto Marçal. Gestão pública e planejamento governamental no Brasil. **Observatório de la economía latinoamericana**, [S. l.], v. 20, n. 8, p. 43-56, abr./jun. 2022. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/46>. Acesso em: 16 jun. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605>. Acesso em: 13 jul. 2023.

SOUZA, Deisiane do Nascimento; PRADO, Edy Carlos de Souza. **Atuação da administração pública gerencial no Brasil após a reforma Bresser**. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Administração Pública) – Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2017.

TÁVORA, Juarez. Racionalização administrativa do Brasil. **Revista do setor público**, [S. l.], v. 67, n. 1, p. 5-17, abr. 1955.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública-RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

VERGNHANINI, R. **Do crescimento inclusivo ao círculo vicioso: a experiência brasileira recente (2004-2015) a partir de uma abordagem integrada do desenvolvimento**. 2018. 213 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

Recebido em: 20/11/2023

Aceito em: 01/08/2024

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14019063>

MATRÍCULA ON-LINE NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS: proposta de manual eletrônico para subsidiar as matrículas em cursos de graduação

Aldianne Tenório de Almeida Silva¹

Nicholas Joseph Tavares da Cruz²

Wesley Vieira da Silva³

Resumo: Esta pesquisa tem como objetivo sistematizar dados para otimizar o processo de matrícula online da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Alinhando-se aos princípios, diretrizes e mecanismos de governança do Decreto nº 9.203/2017, a iniciativa busca aprimorar os resultados institucionais da universidade. Adotando uma abordagem qualitativa, a pesquisa foi caracterizada como explicativa e descritiva, utilizando o estudo de caso como procedimento metodológico. O ciclo Business Process Management (BPM) da Association of Business Process Management Professionals (ABPMP) orientou o planejamento, análise e desenho do processo. Entrevistas preliminares e semiestruturadas foram conduzidas com servidores envolvidos na matrícula online, visando compreender as mudanças ocorridas. A análise documental e entrevistas permitiram compreender o funcionamento atual do processo, identificando oportunidades de melhoria. O mapeamento do processo resultou na sistematização dos procedimentos, servindo como base para a proposta do manual eletrônico. Os resultados destacaram a falta de uma ferramenta formal para otimizar o processo de matrícula online na UFAL. O produto da pesquisa atingiu seus objetivos ao apresentar um manual de procedimentos, contribuindo para aprimorar o funcionamento desse processo específico.

Palavras-chave: Governança. Gestão de processos. Manual de procedimentos.

ON-LINE ENROLLMENT AT THE FEDERAL UNIVERSITY OF ALAGOAS: proposal of an electronic manual to support enrollment in undergraduate courses

Abstract: This research aims to systematize data to optimize the online registration process at the Federal University of Alagoas (UFAL). Aligning itself with the principles, guidelines and governance mechanisms of Decree nº 9,203/2017, the initiative seeks to improve the university's institutional

¹ Mestra em Administração Pública PROFIAP/UFAL, Campus A.C. Simões, Maceió – AL.

² Professor do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/UFAL, Campus A.C. Simões, Maceió - AL.

³ Professor do Mestrado Profissional em Administração Pública PROFIAP/UFAL, Campus A.C. Simões, Maceió – AL. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq nível 1D.

results. Adopting a qualitative approach, the research was characterized as explanatory and descriptive, using the case study as a methodological procedure. The Business Process Management (BPM) cycle of the Association of Business Process Management Professionals (ABPMP) guided the planning, analysis and design of the process. Preliminary and semi-structured interviews were conducted with employees involved in online registration, aiming to understand the changes that occurred. Document analysis and interviews allowed us to understand the current functioning of the process, identifying opportunities for improvement. Process mapping resulted in the systematization of procedures, serving as the basis for the electronic manual proposal. The results highlighted the lack of a formal tool to optimize the online registration process at UFAL. The research product achieved its objectives by presenting a procedures manual, contributing to improving the functioning of this specific process.

Keywords: Governance. Processes management. Procedure manual.

INTRODUÇÃO

Os desafios globais que a sociedade enfrenta hoje demandam das organizações públicas ações eficazes para lidar com os problemas sociais emergentes. Em setembro de 2015, foi aprovada a Agenda 2030, composta por uma declaração, 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2021). Esse plano de ação global foi adotado por 193 países, com o propósito principal de erradicar a pobreza, promover uma vida digna para todos, sem comprometer a qualidade de vida das gerações futuras.

No Brasil, o Decreto nº 9.203/2017 trouxe novas diretrizes para a governança pública, estabelecendo princípios fundamentais para a administração pública direta, autárquica e fundacional. Esse decreto enfatiza a necessidade de eficiência, responsabilidade e alinhamento das ações institucionais aos interesses da sociedade. Nesse cenário, as universidades públicas, como a Universidade Federal de Alagoas (UFAL), desempenham um papel crucial não apenas na formação de cidadãos, mas também na adaptação de suas práticas administrativas para melhor atender às necessidades dos estudantes e da comunidade.

A importância de aplicar esses princípios de governança é ressaltada pelo Guia da Política de Governança Pública (2018), que define que a governança no poder executivo federal deve assegurar que as ações institucionais estejam alinhadas com os interesses da sociedade. Este estudo, portanto, adota a perspectiva de que a aplicação efetiva da política de governança nas universidades, alinhando-se aos princípios estabelecidos, é essencial para simplificar a oferta de serviços e melhorar a qualidade dos serviços prestados. Cavalcante (2018) destaca que a governança pública prioriza tanto a qualidade dos serviços quanto a participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas.

As universidades desempenham um papel crucial não apenas na formação de cidadãos, mas também na aplicação dos princípios de governança para melhorar seus processos administrativos. As instituições de ensino superior têm o potencial de se tornarem ambientes inspiradores e influentes na promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O estudo de Purcell, Henriksen e Spengler (2019) ressalta o papel das universidades em fornecer conhecimento e fomentar a inovação, o que é especialmente relevante para a adaptação e otimização de processos como o de matrícula.

O serviço de matrícula na Universidade Federal de Alagoas (UFAL) é crucial para a entrada dos estudantes e, até 2020, era realizado presencialmente. Com a pandemia de COVID-19, foi necessário adaptá-lo para o formato remoto, garantindo a continuidade do processo administrativo. Desde 2012, o Núcleo Executivo de Processos Seletivos (NEPS) coordena a matrícula, que enfrenta desafios devido ao grande número de ingressantes e à exigência de documentos, incluindo entrevistas presenciais para candidatos de cotas. Antes da pandemia, o procedimento era marcado por longas filas e autenticações demoradas. A transição para o ambiente online exigiu ajustes em práticas consolidadas, visando manter as atividades e controlar a disseminação do vírus, resultando na necessidade de novas diretrizes e enfrentamento de diversas demandas.

Nesse contexto, a pesquisa visa aprimorar o processo de matrícula dos cursos de graduação na UFAL, concentrando-se na investigação de estratégias para simplificar os serviços administrativos e desenvolver ações que fortaleçam o acesso público às informações institucionais. A pesquisa proposta pretende responder à seguinte problemática: de que forma a sistematização de informações pode contribuir para minimizar dúvidas e estabelecer um padrão para otimização do processo de matrícula on-line?

O presente artigo tem como objetivo geral a sistematização de dados visando otimizar o processo de matrícula on-line, proporcionando um suporte mais eficiente aos estudantes e servidores da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Para atingir esse objetivo, foram delineados os seguintes objetivos específicos: mapear as ações que são realizadas durante o processo de Matrícula Institucional; identificar os setores que recebem demandas de informações/dúvidas dos candidatos sobre o processo de matrícula; descrever as etapas do processo de matrícula institucional; verificar os benefícios e os obstáculos do processo; desenvolver um manual eletrônico com instruções sobre as etapas de realização da Matrícula on-line para auxílio de estudantes e servidores da UFAL.

Dado esse cenário, a relevância desta pesquisa reside em identificar como a Universidade Federal de Alagoas (UFAL) está aplicando os princípios de governança para aprimorar o processo de matrícula dos estudantes ingressantes. O serviço de matrícula, que até 2020 era realizado presencialmente, foi adaptado para o formato remoto devido à pandemia de COVID-19. Conforme Martins (2021), a pandemia de COVID-19 tornou-se uma perturbação constante para as instituições universitárias, exigindo replanejamento devido ao cancelamento de aulas e atividades presenciais. Isso impulsionou a transição dos serviços administrativos, ensino, pesquisa e extensão para o formato online.

GOVERNANÇA CORPORATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As instituições públicas enfrentam o desafio de melhorar seu desempenho e assegurar a prestação de serviços de qualidade à sociedade. Isso requer a adoção de um novo modelo de administração que estabeleça direcionamentos claros, permitindo o acompanhamento do desenvolvimento das ações e a avaliação de resultados.

Mello (2006) investigou em seu estudo se a aplicabilidade dos princípios e recomendações de governança corporativa contribuiu para melhorar a administração pública federal, durante o período da gestão dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva. Os procedimentos de governança analisados foram os relacionados à estrutura, aos processos organizacionais, ao controle, aos padrões de comportamento e aos relatórios externos. A pesquisa constatou que a maioria das recomendações da Federação Internacional de Contadores (IFAC) é seguida, mas algumas lacunas persistem. As áreas de transparência, comunicação com a sociedade, publicação de responsabilidades governamentais, regulação de servidores não concursados e planos de carreira, bem como

auditoria e controle interno, foram identificadas como desafios não atendidos nas práticas administrativas das instituições públicas estudadas.

Os princípios da governança corporativa podem ser aplicados na administração pública para aprimorar a prestação de serviços essenciais, como saúde, educação, segurança e infraestrutura. Contudo, é necessário avançar para garantir que esses serviços atinjam efetivamente as demandas sociais. Exemplos como o Sistema Único de Saúde (SUS) e as instituições educacionais públicas, incluindo escolas, institutos e universidades, destacam o papel crucial das instituições públicas na promoção de serviços que atendam às necessidades da sociedade.

No entanto, é importante ressaltar que há uma lacuna significativa nas pesquisas realizadas no Brasil sobre a efetividade e aplicabilidade dos princípios e diretrizes da governança no contexto das universidades. Estudos constataram que investigações científicas sobre governança no contexto das universidades brasileiras ainda são escassas, principalmente estudos sobre a aplicabilidade dos princípios da governança (Gesser, Oliveira e Machado, 2017; Arruda e Barros, 2018; Gesser e Roczanski, 2019).

A governança corporativa está centrada na direção e controle de uma empresa, representando um princípio que orienta o processo decisório. Os tomadores de decisão devem aplicar os princípios-chave para garantir uma gestão eficiente e responsável (Marques, 2007, p. 12; Shamsuddin *et al.*, 2019; Tuan Sulaiman e Abdul Ghadas, 2021). Já a governança pública, se fundamenta na administração gerencial voltada para a eficiência das ações estatais, concentrando-se na interação da gestão pública com os interesses da sociedade.

Em novembro de 2017, foi publicado o Decreto nº 9.203/2017, que define a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Esse decreto estabelece a governança pública como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, visando à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. O documento estabelece princípios e diretrizes fundamentais para guiar a prática de governança na Administração Pública, especificando as responsabilidades da alta administração dos órgãos e entidades, levando em conta as normas aplicáveis (BRASIL, 2017).

O Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018) estabelece que a governança no Poder Executivo Federal compreende todas as ações de uma instituição pública para garantir que estejam alinhadas aos interesses da sociedade. Este estudo adota a perspectiva de que a aplicação da política de governança, por meio de seus princípios, diretrizes e mecanismos na Administração Pública, facilita a prestação de serviços de maneira simplificada e alinhada aos interesses coletivos.

GOVERNANÇA E UNIVERSIDADES PÚBLICAS

As organizações, incluindo universidades, enfrentam constantes mudanças impulsionadas por crises econômicas e sanitárias. Para garantir o pleno funcionamento e

otimizar recursos, a Administração Pública passou por transformações desde a década de 90, buscando eficiência na prestação de serviços públicos. A adaptação de práticas é crucial para atender às demandas da sociedade em constante evolução.

Durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva após os anos 90, houve uma expansão das Instituições de Ensino Superior no Brasil. Esse período testemunhou a implementação de novos modelos de administração pública, visando o desenvolvimento e fortalecimento do Estado. As universidades, como parte desse contexto, passaram a ser demandadas por novas práticas, buscando melhorias na prestação de serviços e atendimento às demandas da sociedade (Mancebo, Vale e Martins, 2015; Nardes *et al.*, 2018).

Junto à implementação de novas estratégias, as instituições de ensino superior foram obrigadas a estabelecer mecanismos para planejamento, monitoramento, controle e avaliação das práticas de gestão. A implementação de práticas de governança em universidades requer a adoção de novos arranjos institucionais, a reformulação de políticas educacionais e a interação de todos os envolvidos nos processos da instituição. Isso envolve a oferta aprimorada de serviços, simplificação de atividades administrativas e divulgação das ações por meio de canais de comunicação, conforme estabelecido pelo Decreto nº 9.203 de novembro de 2017, que delinea a política de governança na Administração Pública.

O estudo de Teixeira *et al.* (2018) sobre governança em universidades na região Nordeste conclui que instituições com princípios robustos de gestão e governança demonstram maior resistência ao enfrentar crises no setor público. Essa constatação reforça a ideia de que as instituições que adotam práticas sólidas de governança em sua administração são mais resilientes em momentos críticos.

Albuquerque (2022), em seu estudo, aborda duas perspectivas de governança aplicadas a universidades públicas: uma focada em mecanismos internos à instituição e outra em mecanismos de coordenação externos. Destaca a autonomia universitária como elemento fundamental para a gestão, enfatizando a necessidade de liberdade acadêmica para implementar mudanças. No estudo de Lugoboni e Marques (2022), identificou-se que as ações de governança em uma instituição de Ensino Superior predominam nos mecanismos de estruturas organizacionais, gestão de processos, transparência de informações, acordos com parcerias privadas, repasse de recursos financeiros e controle e qualidade dos serviços digitais.

A implementação da política de governança nas universidades pode aprimorar a gestão administrativa por meio da utilização de mecanismos como planejamento, controle, transparência, simplificação administrativa e maximização dos interesses públicos.

GESTÃO DE PROCESSOS: MAPEAMENTO

Os processos e as atividades de uma organização estão em constantes atualizações para melhor atender as exigências de mudanças internas e externas às instituições. São organizações em movimento que se estruturam para uma ação, geração de valor que são praticadas por seres humanos, bem como por meio de máquinas para se atingir as metas

(Paim *et al.*, 2009; ABPMP, 2013).

Embora inicialmente de maneira não estruturada, desde o surgimento das organizações, os processos sempre foram parte integrante da administração. As ações eram demandadas na busca por oferecer serviços específicos a cada instituição. Atualmente, nas instituições públicas, a abordagem não estruturada e sem padrão na gestão de processos não é mais viável. Para garantir eficiência e qualidade nos serviços, é essencial que os processos administrativos sejam estruturados, contendo fluxos de ações, procedimentos e registros documentados. Essa abordagem possibilita a compreensão e o acesso de todas as partes interessadas e envolvidas no processo, promovendo uma gestão mais eficaz e transparente.

O mapeamento de processos é uma ferramenta crucial para o desenvolvimento e melhoria nas organizações. De acordo com BPM CBOK, o mapeamento de processos permite ter uma visão ampla das partes do processo, possibilitando um maior detalhamento e identificação das relações com os principais atores, eventos e resultados, podendo variar em relação a níveis mais altos ou mais baixos de detalhamento (ABPMP, 2013). Para Gissoni (2016) o mapeamento de processos é uma etapa fundamental na gestão de um instituição, sendo considerado a mais importante na gestão de um processo.

Adotar instrumentos de gestão que proporcione o aprimoramento e melhorias no funcionamento de um processo contribui para que a instituição tenha uma visualização ampla e possa acompanhar e atualizar continuamente o desenvolvimento dos processos institucionais. Costa e Moreira (2018) afirmam que o mapeamento é uma ferramenta de controle e acompanhamento muito importante da gestão de processos, o qual tem como objetivo desenhar, documentar e controlar a melhoria dos processos.

O mapeamento de processos é considerado um dos instrumentos que contribui para o aperfeiçoamento dos processos e possibilita a realização de um planejamento operacional para decidir o que fazer e como fazer. Além disso, o mapeamento representa a melhoria e o funcionamento dos processos, permitindo a realização de mudanças estruturais em um processo já existente e é o ponto de partida para a implementação da gestão de processos nas instituições públicas (Tolfo, Flora e Fiorenza, 2016, p. 21; Bueno, Maculan e Aganette, 2019).

O mapeamento de processos nos órgãos públicos deve ser realizado a partir do conhecimento de cada servidor, por meio da elaboração de modelos de processos, que serão transformados em manuais a serem implementados pelos gestores no intuito de promover melhoria e mudanças importantes no desenvolvimento e comprometimento com as atividades desempenhadas por todos os envolvidos (Melo e Monteiro, 2020).

Um processo bem desenvolvido gera valor e facilita a visualização dos resultados para os clientes da organização (Paula e Valls, 2014; Bueno, Maculan e Aganette, 2019). Assim, um bom gerenciamento dos processos pode contribuir com melhorias administrativas da organização. As instituições de educação superior para oferecer serviços de qualidade estão buscando constantemente mapear e aperfeiçoar seus processos para melhorar o atendimento a seus usuários e cidadãos (Bianchi *et al.*, 2020).

Com a crescente necessidade da Administração Pública em modernizar seus

processos, torna-se fundamental a implementação da gestão de processos para melhorar de modo mais eficiente a forma de atender às exigências decorrentes das mudanças organizacionais e da sociedade, bem como contribuir com inovações nos processos, aprimoramento do desempenho para o alcance dos objetivos organizacionais (Doebeli *et al.*, 2011; Daehn e Bianchi 2020; Pereira *et al.*, 2020).

As exigências por otimização de recursos, maior agilidade e qualidade dos serviços públicos requerem das organizações o uso de ferramentas que atendam às novas necessidades. Com isso, a gestão de processos é utilizada para melhorar o desenvolvimento das atividades contribuindo com a redução de erros, gerenciamento das práticas de gestão e aumentando a eficiência e o desempenho organizacional por meio da otimização e entrega de melhores resultados (Klein *et al.*, 2022).

GESTÃO DE PROCESSOS: PADRONIZAÇÃO E MANUAL DE PROCEDIMENTOS

Em uma Instituição de Ensino Superior, diversos processos são essenciais para as atividades administrativas e acadêmicas. O planejamento cuidadoso dessas atividades é crucial para garantir resultados eficientes e fortalecer o desenvolvimento da organização. A padronização de ações e procedimentos é fundamental para otimizar o desempenho dos processos administrativos, especialmente nas universidades. Isso facilita o acesso, revisão e atualização de informações registradas, promovendo eficiência e gestão eficaz.

Nas palavras de Cury (2007, p. 417) o manual é “um conjunto de procedimentos, regras, normas, orientações”, o autor considera que os manuais são documentos que padronizam procedimentos para o desenvolvimento de processo e atividades com eficiência. Conforme destaca Mendonça (2010), em seu estudo, as organizações, para se manterem ativas, devem ter a prática de documentar seus processos com intuito de registrar as informações, bem como possibilitar a sua atualização.

Os manuais são ferramentas essenciais para registrar informações e facilitar o desenvolvimento de processos em uma organização, evitando falhas e otimizando o tempo. Araújo (2011) destaca que os manuais podem sanar dúvidas, responder a perguntas, fortalecer serviços, analisar processos de forma clara e coordenar atividades. Cantidio (2012) enfatiza que a padronização de processos reduz perdas, desperdícios e falhas de maneira efetiva. Assim, a elaboração de manuais não apenas contribui para o controle das ações, mas também auxilia no treinamento de novos colaboradores (Villa, 2017).

Gaia (2017) conduziu uma pesquisa sobre o processo de seleção na Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) e elaborou um manual para orientar os estudantes sobre o ingresso nos cursos de graduação. O foco foi garantir um atendimento mais eficaz, destacando que o principal benefício é a melhoria da comunicação institucional da UFTM. Utilizando entrevistas não estruturadas para identificar dúvidas, a autora realizou uma análise de conteúdo para sistematizar as informações. O manual resultante foi divulgado no site da

UFTM, visando auxiliar toda a comunidade acadêmica e otimizar as atividades dos servidores responsáveis pelo processo de ingresso.

Xavier (2019), com base em uma experiência prática na secretaria de um curso de graduação na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), elaborou um manual para padronizar atividades, procedimentos e etapas dos processos. O objetivo era contribuir para a eficiência do desempenho das funções dos servidores da secretaria. A autora enfatiza a importância da padronização para o sucesso dos cursos de graduação, promovendo uma divisão racional do trabalho e definindo as atividades de competência de cada servidor. Inspirado por essa iniciativa, o interesse em desenvolver um manual eletrônico cresceu, especialmente para contribuir com o processo de matrícula institucional da universidade.

Quintiliano Júnior (2020), baseando-se em sua experiência prática como servidor público, conduziu uma pesquisa que resultou na criação de um manual de orientações digital. Destinado aos estudantes ingressantes, veteranos e servidores do curso de Letras na Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), o estudo analisou documentos institucionais para embasar as informações no manual.

O autor destaca a importância desse manual sintetizado para familiarizar os estudantes com as ações da vida acadêmica, promovendo uma postura proativa e consciente quanto aos direitos e responsabilidades acadêmicas. O manual digital foi disponibilizado no site da UFTM, oferecendo suporte aos estudantes e servidores ao abordar os serviços oferecidos por diversos setores da instituição.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Caracterização da pesquisa

Esta pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa, uma vez que analisa e interpreta os aspectos referentes ao processo de matrícula institucional da UFAL. Creswell (2010), enfatiza que a pesquisa qualitativa é fundamentalmente interpretativa, na qual o pesquisador, em um momento histórico específico, filtra os dados através de uma lente pessoal.

Quanto ao objetivo, o estudo se caracteriza como exploratório e descritivo. Conforme Gil (2008), a pesquisa exploratória proporciona maior familiaridade com o problema com o objetivo de torná-lo mais claro e a descritiva tem como objetivo descrever as características de uma determinada população ou fenômeno. A presente pesquisa analisou e registrou as etapas do processo de matrícula institucional da UFAL e foi elaborada uma proposta de manual eletrônico para contribuir com a melhoria do processo. Marconi e Lakatos (2016) consideram que as etapas da pesquisa descritiva abrangem, em um determinado tempo e espaço, a descrição, registros, análise e a interpretação dos fatos e fenômenos.

De acordo com os procedimentos metodológicos utilizados, a pesquisa é caracterizada como estudo de caso. Conforme Gil (2019), o estudo de caso é uma investigação que consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, permitindo seu conhecimento amplo e detalhado.

Delimitação da pesquisa

A pesquisa foi conduzida no contexto da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Campus A.C. Simões, localizado na Av. Lourival Melo Mota, Tabuleiro do Martins, Maceió – AL, CEP 57072-970. A UFAL possui 102 cursos de graduação, disponibilizando anualmente 5.423 vagas por meio do Sistema de Seleção Unificada (Sisu). O estudo focou nos setores e servidores diretamente envolvidos no processo de matrícula dos ingressantes nos cursos de graduação. Os órgãos estudados incluem a Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD), Núcleo Executivo de Processos Seletivos (NEPS/COPEVE), Comissão Permanente de Vestibular (COPEVE) e Departamento de Registro e Controle Acadêmico (DRCA).

A pesquisa analisou as adaptações nas atividades administrativas, especialmente no processo de matrícula institucional, que mudou para o formato remoto em março de 2020 devido à pandemia de COVID-19. O objetivo foi identificar avanços, possíveis falhas nesse novo formato, com o propósito de propor melhorias ou introdução de novos procedimentos para aprimorar o processo.

Técnicas e instrumentos de coleta de dados

A coleta de dados na pesquisa foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Na pesquisa bibliográfica, foi conduzida uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL) utilizando o protocolo de Tranfield, Denyer e Smart (2003). Esse protocolo abrange etapas de planejamento, realização e relato da revisão. Foram utilizadas *strings* de busca, como "*public governance*" e "*public administration*", nas bases de dados *Spell*, *Web of Science* e *Scopus*. Apesar de poucos estudos encontrados, a RSL possibilitou compreender o tema e identificar lacunas na literatura científica.

Devido à dificuldade em encontrar conteúdos diretamente relacionados ao processo de matrícula institucional e governança nas universidades, realizou-se uma revisão bibliográfica tradicional. Essa abordagem incluiu a busca em bases internacionais e nacionais, assim como em repositórios de Universidades Federais Brasileiras, abrangendo artigos científicos, artigos de congresso, dissertações e teses. As palavras-chave foram ampliadas para incluir universidade, processos, gestão de processos, matrícula, mapeamento e padronização. Os estudos identificados foram analisados, e aqueles que apresentaram aderência ao tema foram incorporados à pesquisa.

Com base nas etapas iniciais do ciclo do BPM CBOK, que compreendem planejamento, análise e desenho, foi conduzida a caracterização do processo. Nesse contexto,

foram identificados e analisados documentos fundamentais, incluindo editais, Regimento Geral e Estatuto, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Resoluções, Relatórios de Gestão e Carta de Serviços. Foi elaborado o mapeamento do processo utilizando o modelo *Business Process and Notation* (BPMN), Processo de Negócio e Notação, em português, composto por raias, que são linhas paralelas que definem o papel de cada ator no processo. O objetivo foi sistematizar o fluxo das etapas e procedimentos do processo de matrícula *online*.

Técnicas de análise de dados

O estudo adotou a técnica de análise de conteúdo, caracterizada por objetividade, sistematização e inferência. De acordo com Bardin (2016), essa técnica engloba procedimentos sistematizados e objetivos para analisar comunicações, permitindo a inferência de conhecimentos sobre a produção e recepção de mensagens. A sistemática elaborada por Bardin (2016) incluiu as etapas de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, sendo aplicada no estudo.

RESULTADOS

Na pesquisa bibliográfica, foram considerados os últimos cinco anos, de 2019 a 2023. Inicialmente, foram identificados 97 artigos. Após a leitura dos resumos, apenas 11 foram selecionados. Em uma análise mais aprofundada desses 11 artigos, apenas três foram considerados relevantes para o tema da pesquisa e incluídos no estudo. Além disso, utilizando a *string* de busca "Governance AND University" nas bases *Spell*, *Web of Science* e *Scopus*, no mesmo período, foram encontrados 85 artigos. Após aplicação de filtros de inclusão e exclusão, quatro artigos foram mantidos no *corpus* do trabalho após a leitura dos respectivos resumos.

A análise dos documentos revelou a necessidade de atualização, especialmente no Regimento Geral e Estatuto da Universidade, cujas regras e normas não refletem mais a realidade do processo de matrícula desde 2012. Esse período marcou mudanças significativas devido à incorporação do ENEM e do SISU pela UFAL, evoluindo para a execução do serviço de forma *online*. O aumento de regras exigidas pelo SiSu/MEC resultou na multiplicação dos editais do processo de matrícula. Contudo, não foram encontrados documentos regulatórios orientando a elaboração dos editais, exceto os editais de anos anteriores. Essas constatações indicam a necessidade premente de revisão e atualização dos documentos institucionais para alinhar-se adequadamente às transformações no processo de matrícula.

É crucial promover um alinhamento eficiente entre documentos e instrumentos institucionais, conforme preconizado pelo Guia da Governança Pública de 2018. Isso visa garantir que serviços e informações sejam acessíveis de maneira clara e comprehensível aos cidadãos, assegurando que as ações das instituições públicas estejam em sintonia com os interesses da sociedade.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com questões previamente formuladas e outras abertas, enviadas *online* e respondidas entre 3 de julho e 31 de julho de 2023, nos setores PROGRAD, DRCA e NEPS/COPEVE. Participaram cinco servidores, sendo um docente e quatro técnico-administrativos. O resultado das entrevistas mostraram que a implementação da matrícula *online* não apenas agilizou a prestação de serviços, como também resultou em uma redução de custos. Os participantes enfatizaram que esse novo formato não só otimizou a divulgação dos resultados, mas também reduziu, significativamente, a necessidade de contratação de pessoal adicional. No entanto, apontaram a necessidade de um sistema robusto que contemple as especificidades do novo formato do processo de matrícula.

Diante das restrições orçamentárias e do contexto pandêmico, a necessidade de redução de custos no setor público demandou a implementação de estratégias para assegurar a manutenção dos serviços essenciais à população. Na UFAL, a introdução da matrícula *online* se destacou como uma dessas estratégias, utilizando a tecnologia para não apenas economizar recursos, mas também garantir a continuidade na prestação de serviços essenciais. Essa abordagem não só proporcionou uma significativa redução de despesas, mas também demonstrou eficácia na utilização dos recursos disponíveis para manter a oferta de serviços ininterruptamente.

O novo formato de matrícula *online* proporcionou benefícios como agilidade, redução de custos e digitalização do acervo acadêmico. A integração desses aspectos com mecanismos de transparência e equidade contribui para aprimorar a gestão de recursos, garantir decisões mais justas e transparentes, além de promover igualdade de oportunidades na comunidade acadêmica. Adicionalmente, a adoção desse método atende às diretrizes do Decreto Federal nº 9.203/2017, fortalecendo a busca por resultados para a sociedade, a modernização da gestão pública e para a promoção da comunicação transparente.

Foi identificada a necessidade de maior atenção ao acesso à informação, um componente essencial da governança, durante o processo de matrícula *online*. Além do cumprimento das regras dos editais, a realização do serviço exige informações e orientações específicas disponíveis apenas nos editais no site da COPEVE, revelando a limitação na divulgação das instruções necessárias para os usuários do sistema.

O destaque na matrícula *online* da UFAL reside no considerável volume de informações disponíveis. A divulgação sistemática dos serviços institucionais reflete o compromisso com o princípio da transparência pública, apresentando uma oportunidade significativa para aprimorar a qualidade dos serviços oferecidos pela universidade.

A implementação de fluxos de trabalho é fundamental para promover uma compreensão aprimorada dos processos organizacionais. A padronização de informações, acompanhado de acesso facilitado por meio de ferramentas acessíveis, desempenha um papel crucial nesse contexto, otimizando a eficiência operacional e garantindo uma gestão mais eficaz e compreensiva dos procedimentos da organização.

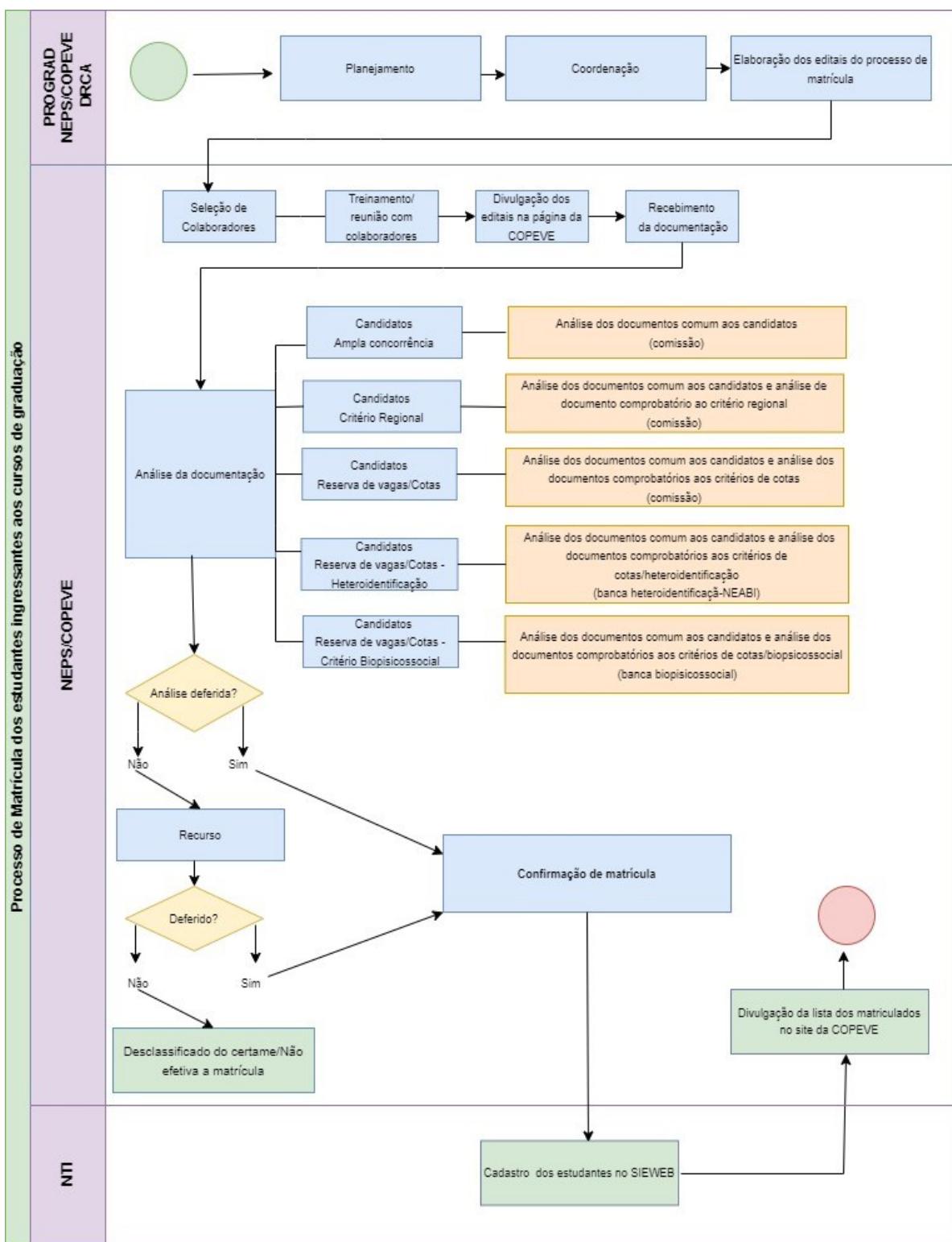
A gestão de processos emerge como um instrumento essencial adotado pelas organizações, desempenhando um papel crucial no aprimoramento da qualidade dos processos, produtos e serviços. Esta abordagem sistemática não apenas promove uma análise aprofundada dos fluxos operacionais, mas também possibilita a identificação de

oportunidades de melhoria contínua, resultando em eficiência, inovação e satisfação para toda comunidade da organização.

Cohen, Hendrischky e Jorge (2021) destacam que a gestão de processos impulsiona melhorias contínuas e a excelência na gestão, proporcionando a otimização de recursos e criando um ambiente propício às mudanças. Suas práticas de trabalho podem ser implementadas por diversos setores da organização. Costa *et al.* (2018), em sua pesquisa, observaram que a gestão de processos contribui para a efetividade da governança na administração pública. Ao mapear os processos, ela promove mecanismos como transparéncia, eficiência e controle.

Nesse contexto, uma representação mais precisa do funcionamento do processo foi desenvolvida, possibilitando uma visão abrangente desde o planejamento até a conclusão da matrícula *online*. Esse mapeamento detalhado oferece uma compreensão mais aprofundada das etapas envolvidas, proporcionando maior clareza sobre o fluxo do processo, e oportunidades de aprimoramento, conforme apresentado na Figura 1.

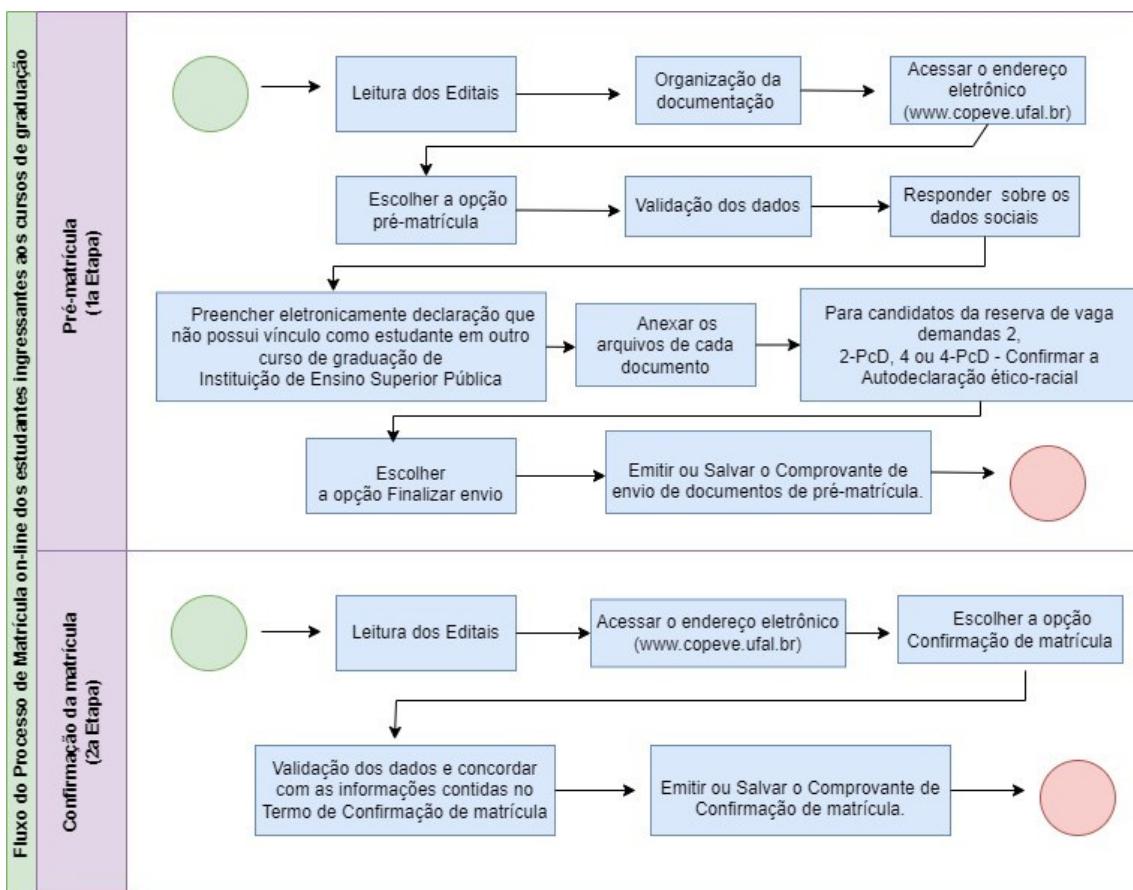
Figura 1 – Mapeamento do processo da matrícula *online*



Fonte: Elaboração da autora (2024)

O mapeamento do processo de matrícula *online* ocorreu com base nas informações dos editais publicados no site da COPEVE em 2023 e dados fornecidos por servidores entrevistados em julho de 2023. Com base nesse mapeamento, foi possível estabelecer um fluxo composto por duas etapas obrigatórias: a Pré-matrícula e a Confirmação de Matrícula, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Fluxograma das etapas da matrícula *online*



Fonte: Elaboração da autora (2024)

A sistematização dos procedimentos do processo resultou na elaboração de um manual eletrônico, apresentando um passo a passo. Essa proposta visa não apenas aprofundar o entendimento sobre o funcionamento do processo, mas também oferecer suporte prático à comunidade acadêmica durante a execução da matrícula *online*.

A proposta para a elaboração do manual teve como objetivo tornar o processo de matrícula *online* mais acessível e transparente. Essa iniciativa surgiu da constatação, através dos resultados da pesquisa, de que não havia um documento institucional que apresentasse de maneira clara e estruturada o funcionamento detalhado do processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo geral sistematizar dados para otimizar o processo de matrícula *online* na UFAL, visando auxiliar estudantes e servidores. Com abordagem qualitativa, o estudo foi explicativo e descriptivo, utilizando um estudo de caso na Universidade Federal de Alagoas.

Os objetivos específicos foram alcançados por meio de análise documental e entrevistas semiestruturadas como técnicas de coleta de dados, complementadas pela análise de conteúdo. O principal êxito do trabalho foi a elaboração do manual eletrônico, resultante do mapeamento de ações, identificação de setores e servidores envolvidos, levantamento de informações do processo, descrição de etapas e identificação de melhorias e obstáculos na transição do modelo presencial.

O mapeamento das ações na execução atual do processo revelou sua evolução desde 2012, destacando mudanças devido a exigências do Ministério da Educação (MEC), como a implementação do Enem e do SiSu, e ajustes durante a pandemia. O uso de ferramentas tecnológicas foi crucial para manter a oferta de serviços, tornando sistemas e plataformas essenciais na interação institucional. Entrevistas com servidores indicaram benefícios, como redução de custos e maior agilidade com a transição para o formato *online*, mas também apontaram desafios, como a falta de um sistema robusto e orientações normativas.

Para otimizar o processo de matrícula *online* na UFAL, foi proposta a criação de um manual de procedimentos acessível à comunidade acadêmica. A pesquisa revelou a necessidade de uma regulamentação mais detalhada para a matrícula *online*, destacando a ausência de diretrizes claras nos documentos institucionais, como o Regimento Geral e Estatuto da UFAL/2006. A falta de atualização desses documentos, em conjunto com resoluções desatualizadas, impacta negativamente o funcionamento do processo desde as mudanças ocorridas em 2012.

A ausência de um manual pode prejudicar a eficiência, economia de recursos e tempo, tanto para estudantes quanto para servidores. Sua implementação é vista como crucial para melhorar a qualidade e padronizar procedimentos, influenciando positivamente não apenas na matrícula, mas em outros processos similares, contribuindo para a comunicação interna e atendendo aos interesses da comunidade acadêmica.

A limitação deste estudo consiste na análise exclusiva da realidade de uma Instituição Federal de Ensino (IFE), o que significa que as conclusões retiradas refletem características específicas do processo de matrícula dessa instituição. Em pesquisas futuras, recomenda-se ampliar a análise do processo de matrícula para outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), possibilitando uma comparação mais abrangente dos procedimentos e funcionamentos do processo. Isso contribuiria para uma compreensão mais completa e contextualizada do cenário, proporcionando *insights* valiosos para melhorias e aprimoramentos.

REFERÊNCIAS

ABPMP - Association of Business Process Management Professionals. Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio: Corpo Comum de Conhecimento. BPM CBOK, 2013. Disponível em: <https://www.abpmp-br.org/educacao/bpm-cbok/>. Acesso em: 20 fev. 2023.

ALBUQUERQUE, Kátia Ferreira. Governança Universitária: proposta para criação de um observatório na Universidade Federal de Sergipe. 2022. 156 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristovão, SE, 2022.

ARAUJO, Luis César G. de. Organização, sistemas e métodos e as modernas ferramentas de gestão organizacional: arquitetura organizacional, benchmarking, empowerment, gestão pela qualidade total, reengenharia. vol. 1. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ARRUDA, June Alves de; BARROS, Gustavo Filice De. Governança universitária: um panorama mundial. 2018.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.

BIANCHI, Isaías Scalabrin *et al.* Effective IT governance mechanisms in higher education institutions: An empirical study. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da República Federativa. Brasília, DF, nov. 2017.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Guia da política de governança pública – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 24 de jul. 2022.

BUENO, Renato Varella; MACULAN, Benildes Coura; AGANETTE, Elisângela Cristina. Mapeamento de processos e gestão por processos: revisão sistemática de literatura. Múltiplos olhares em ciência da informação, 2019.

CANTIDIO, Sandro. Padronização do processo, 2012. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/padronizacao-do-processo>. Acesso em: 30 jul. 2022.

CAVALCANTE, Pedro. Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública. Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.19 -Brasília : Ipea, dezembro, 2018. 17-23 p.

COHEN, Mirian Miranda; HENDRISCHKY, Miriam Elizabeth; JORGE, Marcelino José. Gestão por processos, alinhamento estratégico e agenda 2030. Revista Pensamento Contemporâneo em Administração, v. 15, n. 3, p. 107-130, 2021.

COSTA, Alan Carlos Pereira da *et al.* Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma universidade federal da

Amazônia Oriental. Revista do Serviço Público, v. 69, n. 3, p. 741-772, 2018.

COSTA, Maria Teresa Pires; MOREIRA, Elzeni Alves. Gestão e mapeamento de processos nas instituições públicas: um estudo de caso em uma Universidade Federal. Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL, v. 11, n. 1, p. 162-183, 2018.

CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto, v. 3, 2010.

CURY, Antonio. Organização e métodos: uma visão holística. 7. ed. Atlas, 2007.

DAEHN, Cheryl Maureen; BIANCHI, Isaías Scalabrin. Gestão de dados e processos: impactos efetivos no marketing público e criação de valor ao usuário. Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação, n. E34, p. 490-502, 2020.

DOEBELI, Gaby *et al.* Using BPM governance to align systems and practice. Business Process Management Journal, v. 17, n. 2, p. 184-202, 2011.

GAIA, Elizabeth Silva. Elaboração do manual de orientações do processo seletivo para ingresso inicial nos cursos de graduação da Universidade Federal do Triângulo Mineiro pelo sistema de seleção unificada (Sisu). 2017. 118 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Inovação Tecnológica) – Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG, 2017.

GESSER, Grazielle Alano; OLIVEIRA, Clésia; MACHADO, Marilia Ribas. Governança universitária: contribuições teóricas. 2017.

GESSER, Grazielle Alano; ROCZANSKI, Carla Regina. GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA: A Percepção dos estores sobre os fatores de impacto e a capacitação. 2019.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GIL, Antonio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 6. ed. São Paulo, 2019.

GISSONI, Luiz Ricardo de Moura. Implantação de mapeamento de processos de trabalho no Setor de Transporte de uma instituição federal de ensino, 2016. 74 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2016.

KLEIN, Leander Luis, *et al.* The influence of lean management practices on process effectiveness: a quantitative study in a public institution. *Sage Open*, 12(1), 21582440221088837, 2022.

LUGOBONI, Leonardo Fabris; MARQUES, Marcio. Governança Pública e Sustentabilidade em Instituições de Ensino. Revista Gestão Organizacional, v. 15, n. 2, p. 64-83, 2022.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araujo; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. Revista Brasileira de Educação, v. 20, n. 60, p. 31-50, 201.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de Pesquisa. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. Revista de Administração Contemporânea, v. 11, p. 11-26, 2007.

MARTINS, Maykon Bergmann. O processo de gestão de matrículas dos cursos de graduação na Universidade Federal de Santa Catarina. 2021.

MENDONÇA, Ricardo Rodrigues Silveira. Processos administrativos. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração–UFSC, 2010.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. Governança corporativa no setor público federal brasileiro. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2006.

MELO, Lylian Nietzsch Lima; MONTEIRO, Daniel Francisco Bastos. Gestão de processos na administração pública: o caso da Diretoria de Cálculos e Perícias do município de Belo Horizonte. Revista de Gestão e Projetos, v. 11, n. 3, p. 136-154, 2020.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUMAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. Governança Pública: o desafio do Brasil. 3. ed. rev. e atual, p. 399. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PAIM, Rafael *et al.* Gestão de processos: pensar, agir e aprender. Bookman Editora, 2009.

PAULA, Marciléia Aparecida da; VALLS, Valéria Martin. Mapeamento de processos em bibliotecas: revisão de literatura e apresentação de metodologias. RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação, v. 12, n. 3, p. 136-156, 2014.

PEREIRA, Ruben *et al.* Improving emergency department through business process redesign. Australasian Journal of Information Systems, v. 24, 2020.

PNUD, ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório Anual 2021. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/relatorio-anual-2021>. Acesso em: 05 ago. 2022.

PURCELL, Wendy Maria; HENRIKSEN, Heather; SPENGLER, John D. Universities as the engine of transformational sustainability toward delivering the sustainable development goals: “Living labs” for sustainability. International Journal of Sustainability in Higher Education, v. 20, n. 8, p. 1343-1357, 2019.

QUINTILIANO JÚNIOR, Lucas Martins. Manual de Orientações para alunos dos cursos de Letras da UFTM. 2020. 93 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Inovação Tecnológica) – Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG, 2020.

ROSSI, Pedro *et al.* Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. Educação & Sociedade, v. 40, 2019.

SHAMSUDDIN, Zelhuda; ISMAIL, Abdul Ghafar; ZAIDI, Mohd Azlan Shah; DAUD, Wan Mohd Nazri Wan; YUSUFF, Wan Salha. Does the governance compliance effect cooperative performance. International Journal of Innovation, Creativity and Change, v. 5, n. 2, p. 1701-1720, 2019.

TEIXEIRA, Linnik Israel Lima, *et al.* Governança em IFES do Nordeste: Concepção, Execução e Monitoramento da Gestão Estratégica. Revista Organizações em Contexto, v. 14, n. 28, p. 265-291, 2018. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/download/49915>. Acesso em:

10 out. 2022.

TOLFO, Cristiano; FLORA, Fernando Della; FIORENZA, Maurício Martinuzzi. Modelagem de processos na gestão da segurança da informação: Um relato de experiência. SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO, v. 12, p. 20-23, 2016.

TRANFIELD, David; DENYER, David; SMART, Palminder. Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. British journal of management, v. 14, n. 3, p. 207-222, 2003.

TUAN SULAIMAN, Tuan Fatma; ABDUL GHADAS, Zuhairah Ariff. Corporate Governance Models for Higher Educational Institutions: An Analysis. Pertanika Journal of Social Sciences & Humanities, v. 29, 2021.

UFAL. Estatuto e Regimento Geral da UFAL. 2006. Disponível em: https://ufal.br/transparencia/institucional/Estatuto_Regimento_Ufal.pdf/view. Acesso em: 10 maio 2023.

VILLA, Augusto. Mapeamentos e padronização dos fluxos de trabalhos no restaurante Grelha do Porto. 2017.

XAVIER, Sandra Cândida da Silva. Manual de Procedimentos para Secretarias de Coordenação de Cursos de Graduação: sistematização da prática na Universidade Federal Rural de Pernambuco. 2019. 111 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, PE, 2019.

Recebido em: 04/12/2023

Aceito em: 01/08/2024

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14013339>

POLÍTICAS DE INOVAÇÃO EFETIVAS: delimitando uma estrutura básica de desenho

Luciana Leite Lima¹

Rafaela Barbosa de Aguiar²

Lizandro Lui³

Ana Victória Benvilaqua Comin⁴

Resumo: A inovação é considerada uma das fontes do desenvolvimento socioeconômico e, mais contemporaneamente, um meio relevante para lidar com os desafios das sociedades contemporâneas. Por isso, é tema recorrente nas agendas governamentais. No Brasil, contudo, pesquisas acadêmicas e governamentais têm apontado para limites e deficiências das políticas implementadas. Nesse debate, o desenho destas ações tem sido considerado um ponto frágil e que merece qualificação. Tendo em vista este contexto e a crescente demanda pelo uso de evidências para aperfeiçoar as políticas públicas, o objetivo deste artigo é delinejar uma estrutura básica de desenho para políticas de inovação tendo em vista sua efetividade. Diante da constatação da incipienteza dos estudos sobre desenho de políticas na literatura nacional, foi realizada uma revisão semisistemática da literatura internacional, tendo como foco estudos empíricos que abordavam desenho de políticas e políticas de inovação, utilizando a estratégia *snowball sampling*. O *corpus* de análise resultante foi lido e submetido à análise de conteúdo, as categorias foram delineadas a partir do conceito de *policy mix*. As evidências sustentam que o desenho das políticas de inovação efetivas deve se assentar em dois pilares: conteúdo e processo. O conteúdo é formado por estratégias e instrumentos. As estratégias demandam a ação do Estado, fornecendo os fundamentos de longo prazo para incentivar a participação no mercado e impondo restrições sociais na operação das firmas. Os instrumentos operacionalizam estas estratégias e devem ser organizados em um arranjo de três tipos: regulatórios (estabelecimento de regras, padrões e conexão com as demandas sociais), incentivos econômicos (estímulos à entrada e sobrevivência no mercado, desestímulo aos regimes incumbentes, estímulo à tomada de risco) e informacionais (disseminação e troca de informação entre agentes). Já o processo tange à governança e envolve a coordenação por agente estatal, ou seja, trata-se de propiciar a interação e a concertação entre a diversidade de atores, ampliando as bases informacionais e cognitivas e conectando as necessidades do mercado e da sociedade. Nas experiências mapeadas identificou-se: fragilidade e/ou inexistência de estratégias; prevalência do uso de instrumentos econômicos; desatenção ao fator da legitimidade do processo. Por fim, as evidências coletadas sugerem que políticas que pretendem resultados complexos como a inovação devem exibir este tipo de estrutura de desenho, o qual colabora para a geração de efetividade.

Palavras-chave: Políticas de inovação. Desenho de políticas. Efetividade.

¹Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Doutora em Ciências Sociais (Unicamp). E-mail: lucianaleitelima@gmail.com

²Doutor e Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: rafaelpolpub@gmail.com

³Professor da Escola de Políticas Públicas e Governo (EPPG) da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Brasília) e Doutor em Sociologia (UFRGS). E-mail: lizandrolui@gmail.com

⁴Graduanda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: anavbevilaqua@hotmail.com

EFFECTIVE INNOVATION POLICIES: delimiting a basic design structure

Abstract: Innovation is considered one of the sources of socioeconomic development and, more contemporarily, a relevant means of dealing with the challenges of contemporary societies. Therefore, it is a recurring topic on government agendas. In Brazil, however, academic and governmental research has pointed to limits and deficiencies in implemented policies. In this debate, the design of these actions has been considered a weak point that deserves qualification. Given this context and the growing demand for the use of evidence to improve public policies, this article aims to outline a basic design structure for innovative policies with a view to their effectiveness. Given the lack of studies on policy design in national literature, a semi-systematic review of international literature was carried out, focusing on empirical studies that addressed policy design and innovation policies using the snowball sampling strategy. The resulting analysis corpus was read and subjected to content analysis; the categories were outlined based on the policy mix concept. Evidence supports that the design of effective innovation policies must be based on two pillars: content and process. The content is made up of strategies and instruments. The strategies demand State action, providing long-term foundations for encouraging market participation and imposing social restrictions on the operation of firms. The instruments operationalize these strategies and must be organized in an arrangement of three types: regulatory (establishment of rules, standards, and connection with social demands), economic incentives (incentives to entry and survival in the market, discouragement of incumbent regimes, stimulus to take risk) and informational (dissemination and exchange of information between agents). The process concerns governance and involves coordination by a state agent; in other words, it consists of facilitating interaction and consultation between a diversity of actors, expanding the informational and cognitive bases, and connecting the needs of the market and society. In the mapped experiences, the following were identified: fragility and/or lack of strategies, prevalence of the use of economic instruments, and inattention to the legitimacy factor of the process. Finally, the collected evidence suggests that policies that aim for complex results, such as innovation, must exhibit this type of design structure, contributing to effectiveness.

Keywords: Innovation policy. Policy design. Effectiveness.

INTRODUÇÃO

A inovação é reconhecida como um meio relevante para lidar com os desafios das sociedades contemporâneas, promover o crescimento econômico e o desenvolvimento social (OLIVEIRA; BONACELLI, 2019; PLONSKI, 2005). As literaturas nacional e internacional têm chamado a atenção para a importância das políticas de promoção da inovação, destacando a necessidade da qualificação de seus desenhos; no caso do Brasil, especialmente pela constatação de que os resultados têm sido pouco significativos (LEAL; FIGUEIREDO, 2021; SALERMO; KUBOTA, 2008).

Considerando este diagnóstico e a crescente demanda pelo uso de evidências para aperfeiçoar as políticas públicas (KOGA *et al.*, 2022), este artigo sistematiza evidências com vistas a compor fontes informacionais para processos de formulação de políticas de inovação no Brasil. Também, pretende contribuir com a agenda que aponta para a relevância do estudo dos instrumentos das políticas de inovação (LEAL; FIGUEIREDO, 2021). Assim, o objetivo é delinear uma estrutura básica de desenho para políticas de inovação tendo em vista sua efetividade.

O desenho das políticas tem sido reconhecido como um fator crítico para a efetividade da ação governamental no Brasil (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018; JANNUZZI, 2016). Ele consiste em configurações de conjuntos de elementos que dão estrutura e informam a dinâmica das políticas, tendo como propósitos enfrentar um problema social, atender demanda ou necessidade coletiva (AGUIAR; LIMA; LUI, 2022; AGUIAR; SOARES; LIMA, 2023; LIMA; AGUIAR; LUI, 2021; 2022A; 2022B; LIMA; ROSA; AGUIAR, 2021). Assume-se que as formas empíricas das políticas exibem elementos comuns que definem o que deve ser feito, por quem, quando, como e com qual propósito (LINDER; PETERS, 1990).

Os elementos do desenho de políticas mais comuns identificados são: problema social, objetivos, metas, grupos beneficiários, instrumentos e suas calibragens (HOWLETT; LEJANO, 2012; INGRAM; SCHNEIDER, 2008). Os tipos de cada elemento, a articulação entre eles e a forma como estão arranjados na estrutura conforma o *policy mix* (KERN; ROGGE; HOWLETT, 2019).

Este artigo está formado por quatro partes além desta introdução. Na primeira parte, apresentamos os procedimentos metodológicos. Na segunda, discutimos algumas características das políticas de inovação no Brasil evidenciando sua relevância para o desenvolvimento e considerando os limites já identificados. Na terceira parte, expomos os resultados da análise, inicialmente, identificamos a estrutura de desenho para políticas de inovação efetivas; em seguida, apresentados de forma detalhada e com exemplos, as formatações de seus componentes. Por fim, nas considerações finais, retomamos o objetivo deste trabalho e sistematizados os achados tendo em vista nosso propósito.

Procedimentos metodológicos

Como fonte de evidências, mobilizamos a literatura internacional, dada a incipienteza dos estudos sobre desenho na literatura nacional (AGUIAR; LIMA; LUI, 2022; LIMA; AGUIAR; LUI, 2021; 2022A; 2022B). Empreendemos uma revisão semissistemática da literatura sobre desenho de políticas e políticas de inovação, utilizando a estratégia de coleta *snowball sampling*. Partimos do trabalho seminal de Trotter e Brophy (2022), a fim de rastrear as citações/referências, o que nos levou à próxima fonte, e assim sucessivamente, até termos uma amostra satisfatória avaliada pela saturação, resultando em 26 artigos.

Como critério de inclusão, consideramos apenas os trabalhos empíricos, que descreviam e analisavam o desenho de políticas de inovação implementadas e identificavam os fatores de sucesso e/ou as dificuldades, resultando em 18 pesquisas selecionadas. Por fim, o material foi lido e submetido à análise de conteúdo (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2018), as categorias delimitadas correspondem aos elementos empíricos identificados do *policy mix*, quais sejam: estratégia, instrumentos e mecanismos de concertação.

Para contextualizar os artigos, o Quadro 1 informa os setores da inovação e os países estudados nos 18 artigos selecionados.

Quadro 1 – Setores da inovação e países estudados

AUTORIA E ANO	SETORES DA INOVAÇÃO	PAÍSES ESTUDADOS
Anadón (2012)	Energia	Estados Unidos, Reino Unido e China
Cantner <i>et al.</i> (2016)	Energias renováveis (eólica e solar)	Alemanha
Costantini <i>et al.</i> (2017)	Energia	23 países da OCDE
Edmondson <i>et al.</i> (2020)	Energias renováveis (habitação de carbono zero)	Reino Unido
Falcone <i>et al.</i> (2019)	Biocombustíveis	Itália
Foxon (2011)	Energias renováveis (economia de baixo carbono)	Reino Unido
Guerzoni & Raiteri (2015)	5.238 empresas de diversos setores (publicação e impressão, esportes e bens infantis, têxteis,	27 estados membros da União Europeia, Noruega e Suíça

	transporte e logística, e serviços públicos)	
Hoppmann <i>et al.</i> (2013)	Energias renováveis (solar)	Alemanha, Itália, Japão, Estados Unidos, França, China e República Tcheca
Imbert <i>et al.</i> (2017)	Modelos de consumo e produção sustentáveis (setor de bioplástico)	Alemanha e Itália
Kanger <i>et al.</i> (2020)	Energia	Estônia
Kivimaa & Kern (2016)	Eficiência energética	Finlândia e Reino Unido
Rogge & Reichardt (2016)	Energias renováveis	Alemanha
Rogge & Schleich (2018)	Energias renováveis	Alemanha
Rogge <i>et al.</i> (2011)	Tecnologias de captura de carbono	Alemanha
Rosenow <i>et al.</i> (2017)	Eficiência energética	14 Estados membros da União Europeia
Schmidt & Sewerin (2019)	Energias renováveis	9 países da OCDE
Trotter & Brophy (2022)	Energias renováveis	6 países da África Subsaariana
Uyarra <i>et al.</i> (2016)	Setor de manufatura de baixo carbono	Reino Unido

Fonte: Elaboração própria.

INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS, RELEVÂNCIA E LIMITAÇÕES NO BRASIL

A inovação consiste na inserção no mercado de um novo produto ou de uma nova combinação de algo já existente, criados com base em uma invenção proveniente do campo da ciência e tecnologia (SCHUMPETER, 1934). Mais recentemente, o conceito foi ampliado para dar conta da complexidade dos mercados e da evolução da sociedade, sendo definido como novas criações de importância econômica e social, realizadas principalmente por empresas, podendo ocorrer em produtos, processos ou modelos de negócios (BORRÁS; EDQUIST, 2013) servindo como fontes catalizadoras do desenvolvimento econômico.

Historicamente, o Brasil tem contribuído com a introdução de inovações tecnológicas relevantes (CERETTA; REIS; ROCHA, 2016). Apesar disso, limitações em termos de capacidades tecnológicas para inovações significativas ainda constituem importantes obstáculos ao desenvolvimento (LEAL; FIGUEIREDO, 2021). Dados da Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC) mostram que a indústria brasileira é marcada por uma baixa taxa de inovação devido a obstáculos como riscos econômicos, elevados custos para inovar, falta de pessoal qualificado e escassez de fontes de financiamento (IBGE, 2017).

Nesse contexto, políticas de inovação são demandadas para enfrentar falhas e lacunas sistêmicas, reduzir a percepção de risco e favorecer o cálculo estratégico, apoiar a formação de mercados, o desenvolvimento do conhecimento e a experimentação empreendedora (UYARRA; SHAPIRA; HARDING, 2016). Essas e outras condições são insumos para que a inovação possa cumprir seu papel no complexo processo de desenvolvimento social. Disso resulta a relevância política e social deste campo de política e a importância de qualificar seu desenho, como forma de favorecer sua efetividade, ou seja, sua capacidade de gerar o resultado esperado.

RESULTADOS

A discussão que segue foi elaborada com base nas informações, dados e evidências coletadas nos 18 artigos selecionados. Outras referências, dos artigos teóricos excluídos do *corpus* de pesquisa e da literatura mais especializada em desenho de políticas, foram usadas para reforçar os achados específicos, demonstrando o grau de compartilhamento e reconhecimento das ideias.

Estrutura do *policy mix* para políticas de inovação efetivas

A literatura sobre desenho de políticas de inovação recomenda que iniciativas que se propõem enfrentar problemas sociais e gerar resultados complexos como a inovação devem exibir robustez de conteúdo e legitimidade de processo (BORRÁS; EDQUIST, 2013; PETERS *et al.*, 2018).

A robustez do conteúdo decorre da qualidade da formatação dos elementos que formam o desenho. No caso das políticas de inovação, dois elementos são considerados centrais: estratégia e instrumentos. A estratégia consiste na orientação geral para a ação, fornece uma visão de futuro que conforma um espaço de oportunidade para a imaginação e encoraja a busca por novos problemas e novas soluções (TROTTER; BROPHY, 2022). Ela é formada por um conjunto de objetivos de longo prazo e que podem ter diferentes níveis de abstração (ROGGE; REICHARDT, 2016). Em relação à inovação, raramente ela é o objetivo finalístico das políticas correlatas, mas um meio para atingir propósitos mais amplos como crescimento econômico, proteção ambiental, capacidade militar, saúde pública, transição econômica etc. (BORRÁS; EDQUIST, 2013; IMBERT *et al.*, 2017).

A consecução dos objetivos ocorre por meio dos instrumentos. Dada a complexidade dos objetivos, as políticas costumam mobilizar diferentes tipos de instrumentos, combinados num *mix* cuja calibragem depende das capacidades analíticas e políticas e das características do público-alvo (BORRÁS; EDQUIST, 2013; CANTNER *et al.*, 2016; COSTANTINI; CRESPI; PALMA, 2017; EDMONDSON; KERN; ROGGE, 2019; FLANAGAN; UYARRA; LARANJA, 2011; FOXON, 2011; GUERZONI; RAITERI, 2015; KIVIMAA; KERN, 2016; UYARRA; SHAPIRA; HARDING, 2016). Para as políticas de inovação, Rogge e Reichardt (2016) propõem uma tipologia formada por três tipos: econômicos, regulatórios e informacionais. Estes serão especificados empiricamente na próxima seção.

O Quadro 2 apresenta exemplos de cada tipo de instrumento e os relaciona a três objetivos que tangem à inovação tecnológica.

Quadro 2 – Tipos de instrumentos para políticas de inovação

TIPO PRIMÁRIO	OBJETIVO PRIMÁRIO		
	<i>Technology push</i> (tecnologia empurrada)	<i>Demand-pull</i> (demanda puxada)	<i>Sistêmico</i>
Econômicos	Subvenções e empréstimos para P&D, incentivos fiscais, assistência de capital estatal.	Subsídios, incentivos fiscais, sistemas comerciais, impostos, taxas, sistemas de reembolso de depósitos, contratos públicos, garantias de crédito à exportação.	Reformas fiscais e de subsídios, fornecimento de infraestruturas, subvenções cooperativas de P&D.
Regulatórios	Lei de patentes, direitos de propriedade intelectual.	Padrões de tecnologia/desempenho, proibição de produtos/práticas, restrições de aplicação.	Desenho do mercado, garantia de acesso à rede, prioridade de incentivos fiscais, lei de responsabilidade ambiental.
Informacionais	Formação e qualificação profissional, formação em empreendedorismo, <i>workshops</i> científicos.	Formação em novas tecnologias, programas de classificação e rotulagem, campanhas de informação pública.	Sistema educativo, reuniões temáticas, debates públicos, programas cooperativos de P&D, <i>clusters</i> .

Fonte: Rogge & Reichardt (2016, p. 1624, tradução nossa).

Por sua vez, a legitimidade do processo diz respeito à governança, abarcando incentivos à colaboração e concertação entre *stakeholders*. Trata-se da capacidade do processo de elaboração e de implementação da política de integrar e articular os atores de forma a promover a convergência de expectativas, o aprendizado individual e coletivo, definir coletivamente problemas, procedimentos e os resultados dos esforços, promovendo o desenvolvimento de confiança, facilitando a colaboração e os projetos conjuntos e parcerias (FALCONE; LOPOLITO; SICA, 2019; PETERS *et al.*, 2018). A governança permite endogenizar o contexto, pois assume que a inovação é diversa, toma várias formas e abrange diferentes atividades e resultados (KEMP; PONTOGLIO, 2011).

O Quadro 3 mostra a estrutura do *policy mix* para políticas de inovação efetivas conforme a literatura analisada.

Quadro 3 – *Policy mix* de políticas para inovação

EFEITO ESPERADO	CARACTERÍSTICAS QUE PROVÊ À POLÍTICA	DIMENSÃO DO DESENHO	SUBSTÂNCIA	ELEMENTOS DO DESENHO
Efetividade	Robustez	Conteúdo	Elementos Estruturantes	Estratégia
	Legitimidade			Instrumentos
		Processo	Governança	Mecanismos de Concertação

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, são explicitadas as formas empíricas dos elementos do desenho (estratégias, instrumentos e mecanismos de concertação) das políticas de inovação estudadas na literatura analisada.

ELEMENTOS DO *POLICY MIX* E EXEMPLOS PRÁTICOS

Estratégias

A estratégia é uma orientação de longo prazo, expressa na forma de objetivos e planos para atingi-los, que tem papel central na promoção da inovação pois interfere na percepção de risco dos agentes, assim como direciona seus esforços. Analisando a literatura selecionada, foi possível identificar quatro características das estratégias.

Primeiro, elas são elementos críticos da promoção da inovação porque são indicadores de sustentabilidade das políticas, demonstrando o comprometimento de longo

prazo dos governos (ANADÓN, 2012; ROGGE; SCHNEIDER; HOFFMANN, 2011; UYARRA; SHAPIRA; HARDING, 2016). Dessa forma, sinalizam que há suporte político, o que contribui para a estabilidade do ambiente econômico e para a legitimidade da política (EDMONDSON; ROGGE; KERN, 2020).

Segundo, acerca da origem, podem ser *bottom-up* ou *top-down*. No primeiro caso, emergentes e desdobradas de uma iniciativa pontual a partir do esforço de diversos agentes estatais e sociais; no segundo, altamente formalizada, lastreada em planos regionais e derivada de planos nacionais que os operacionalizam (IMBERT *et al.*, 2017; UYARRA; SHAPIRA; HARDING, 2016). As evidências apontam para sinergia entre os dois tipos, e para resultados menos positivos quando prevalece a *top-down*.

Terceiro, é amplo o escopo dos objetivos das políticas estudadas, sendo a inovação tomada como meio para atingi-los. Ilustrativamente: enfrentar a mudança climática; aumentar a acessibilidade e a segurança dos serviços de energia; promover a inovação tecnológica; alcançar metas de política industrial (SCHMIDT; SEWERIN, 2019); promover crescimento econômico, enfrentar problemas sociais complexos (SCHOT; STEINMUELLER, 2018); revalorizar espaços industriais falidos e preparar a transição estrutural para a bioeconomia (IMBERT *et al.*, 2017).

Quarto, a complexidade dos processos de mudança enfocados. A literatura sustenta que a promoção da inovação também está associada ao enfrentamento dos arranjos pretéritos, quando percebidos como predatórios, bem como ao tratamento diferenciado entre setores e tecnologias a depender do seu nível de desenvolvimento. Sobre isso, abordando a transição para a sustentabilidade, Kivimaa e Kern (2016) afirmam que as políticas devem ter dois enfoques: a criação e desenvolvimento de nichos de inovação e a desestabilização dos regimes incumbentes, sendo que a primeira estratégia era a mais utilizada, em virtude de obstáculos e dificuldades políticas de realizar a segunda.

Já Kanger *et al.* (2020), discutindo estratégias para promover a transição de sistemas sócio-técnicos⁵, adicionam algumas opções àquele esquema: estimular diferentes nichos de inovação⁶, acelerar nichos (ampliar e alinhar diferentes nichos), enfraquecer a posição de atores do regime incumbente que impedem a transição, antecipar e gerenciar os impactos sociais da transição, prover coordenação para a interação entre diferentes sistemas sócio-técnicos, e enfrentar o paradigma que sustenta o sistema incumbente (modificando políticas e participando de redes internacionais).

⁵Sistemas complexos que envolvem a interação entre elementos sociais e tecnológicos. Eles são compostos por uma combinação de instituições, infraestruturas, tecnologias, atores sociais e práticas que trabalham juntos para fornecer produtos ou serviços específicos (KANGER; SOVACOOL; NOORKÖIV, 2020).

⁶Espaços onde novas tecnologias, produtos ou serviços emergentes são desenvolvidos e testados. Eles representam alternativas ao regime dominante e oferecem soluções inovadoras para desafiar e transformar o sistema existente. Esses nichos são caracterizados por uma variedade de soluções alternativas e podem ser estimulados e acelerados por meio de políticas governamentais (KANGER; SOVACOOL; NOORKÖIV, 2020).

Instrumentos

Os instrumentos são elementos centrais do desenho de políticas, pois correspondem às técnicas de implementação. Estão relacionados às estratégias e objetivos uma vez que são seus meios de consecução, assim como ao público-alvo, visto que as características e capacidades destes influenciam sua efetividade (FOXON, 2011).

Observando os instrumentos das políticas estudadas, foram identificados três tipos: econômicos, regulatórios e informacionais (ROGGE; REICHARDT, 2016). A descrição a seguir segue esta diferenciação, abordando suas características, função na promoção da inovação, escopo dos objetivos específicos aos quais se dirigem e modalidades.

Instrumentos econômicos

Instrumentos econômicos buscam influenciar o comportamento dos agentes por meio de incentivos financeiros. Eles são os mais comumente utilizados nos desenhos das políticas de inovação (BORRÁS; EDQUIST, 2013), sendo acionados em todas as estratégias mapeadas. Isso se deve à constatação de sua simplicidade e efetividade (COSTANTINI; CRESPI; PALMA, 2017; KEMP; PONTOGLIO, 2011; ROSENOW; KERN; ROGGE, 2017).

Alguns estudos mostram evidências de resultados positivos na promoção da inovação, especificamente das compras públicas (FALCONE; LOPOLITO; SICA, 2019; GUERZONI; RAITERI, 2015), do suporte financeiro público e do crescimento de mercado induzido por políticas públicas (ROGGE; SCHLEICH, 2018; ROSENOW; KERN; ROGGE, 2017). De outra forma, a falta de acesso a financiamento e capital de risco foi considerada a maior barreira ao crescimento das empresas (UYARRA; SHAPIRA; HARDING, 2016).

Os objetivos específicos mapeados aos quais estes instrumentos se reportam são: estimular demanda (garantir e aumentar mercado); apoiar novas empresas; incentivar a expansão da capacidade produtiva; desestabilizar regimes incumbentes; promover a adoção e difusão de tecnologias específicas ou indústrias; criar condições favoráveis para a implantação e crescimento do mercado de tecnologias específicas; criar nichos de inovação e estabelecer nichos de mercado (BORRÁS; EDQUIST, 2013; CANTNER *et al.*, 2016; COSTANTINI; CRESPI; PALMA, 2017; FALCONE; LOPOLITO; SICA, 2019; HOPPMANN *et al.*, 2013; KIVIMAA; KERN, 2016).

O Quadro 4 mostra as modalidades de instrumentos econômicos acionados nas políticas de inovação analisadas. Percebe-se a prevalência das compras públicas, importante ferramenta para garantir mercado e indicador do comprometimento do Estado para com a estratégia; seguida pelo apoio à pesquisa e desenvolvimento, mais tradicional forma de promoção da inovação (SCHOT; STEINMUELLER, 2018).

Quadro 4 – Modalidades de instrumentos econômicos

MODALIDADE	REFERÊNCIA
Acesso a financiamento e capital de risco	Uyarra <i>et al.</i> (2016)
Apoio financeiro à pesquisa e desenvolvimento	Hoppmann <i>et al.</i> (2013), Kivimaa & Kern (2016)
Bolsas para desenvolvimento de projetos tecnológicos	Costantini <i>et al.</i> (2017)
Compras públicas	Falcone et al. (2019), Guerzoni & Raiteri (2015), Kivimaa & Kern (2016)
Controle de preços (desestabilizar regimes incumbentes)	Kivimaa & Kern (2016)
Crédito fiscal para pesquisa e desenvolvimento	Guerzoni & Raiteri (2015)
Investimento direto	Costantini <i>et al.</i> (2017)
Isenção fiscal	Kivimaa & Kern (2016)
Provisão de fundos para instalação das operações	Falcone <i>et al.</i> (2019)
Restrições de importação (desestabilizar regimes incumbentes)	Kivimaa & Kern (2016)
Subsídios	Kivimaa & Kern (2016)
Tarifas de incentivo (<i>feed-in tariffs</i>)	Cantner <i>et al.</i> (2016)
Taxação sobre setores tradicionais	Falcone <i>et al.</i> (2019), Kivimaa & Kern (2016)

Fonte: Elaboração própria.

Instrumentos regulatórios

Os instrumentos regulatórios são o segundo grupo mais popular nas políticas de inovação (KEMP; PONTOGLIO, 2011; ROSENOW; KERN; ROGGE, 2017). Kemp e Pontoglio (2011)

sustentam que há mais evidência associando instrumentos regulatórios com a promoção de inovação radical do que econômicos.

De forma geral, os instrumentos regulatórios buscam enfrentar as falhas de mercado, promovendo sua funcionalidade tendo em vista as instituições e os interesses sociais. Nesse sentido, eles estabelecem as regras do jogo, que ordenam e definem as interações entre os agentes e o funcionamento dos mercados (BORRÁS; EDQUIST, 2013). Desse modo, direcionam a atuação das firmas e a ação dos governos, tendo efeitos macro e microeconômicos (ROGGE; SCHNEIDER; HOFFMANN, 2011).

Na promoção da inovação, eles cumprem uma função fundamental: garantem segurança jurídica, o fluxo de informação e a inclusão do interesse social nos processos de mudança (TROTTER; BROPHY, 2022). Em relação às intenções do governo, comunicam o comprometimento de longo prazo do Estado com a política pública, ou seja, indicam sustentabilidade, elemento crítico da geração e manutenção dos esforços de inovação (UYARRA; SHAPIRA; HARDING, 2016).

O escopo dos objetivos específicos aos quais os instrumentos regulatórios se direcionam é amplo, abrangendo: minimizar a percepção de riscos; gerenciar externalidade; incentivar e facilitar a participação no mercado; desenvolver mercados; promover a adoção, a difusão e o crescimento de tecnologias específicas ou indústrias; e estabelecer padrões de qualidade e quantidade mínimos (HOPPMANN *et al.*, 2013; KIVIMAA; KERN, 2016; SCHOT; STEINMUELLER, 2018; TROTTER; BROPHY, 2022).

Embora os estudos mencionem este tipo de instrumento, não o tomam em suas particularidades e subtipos, como fazem com os econômicos. Talvez por sua variabilidade e contextualidade, ou porque a literatura ainda não tenha estabelecido um portfólio. Em geral, há identificação com planos de longo prazo e normas formais. Ademais, identificamos as seguintes modalidades: acordos e planos de longo prazo que estabelecem direcionamentos ao mercado (ROGGE; SCHNEIDER; HOFFMANN, 2011); padrões de qualidade e quantidade (ROSENOW; KERN; ROGGE, 2017); e direitos de propriedade intelectual, regulação da competição e regulações de bioética (BORRÁS; EDQUIST, 2013).

Instrumentos informacionais

Os instrumentos informacionais são os menos estudados, relativamente. Eles participam do arranjo de instrumentos apoiando os demais no sentido de minimizar as limitações informacionais, seja por meio da produção e transmissão de informações, seja pelo fomento ao diálogo e troca entre os *stakeholders*.

Nesse sentido, as modalidades encontradas nas políticas de inovação abarcam desde capacitação e qualificação profissional, formação de redes de atores até campanhas informativas. Além disso, englobam ferramentas de comunicação das políticas para o público-alvo, função crítica para a efetividade (ROGGE; SCHNEIDER; HOFFMANN, 2011). De forma geral,

encontra-se grande fragilidade nas táticas de interação e comunicação das políticas em relação aos públicos-alvo.

O Quadro 5 mostra as modalidades de instrumentos informacionais citados na literatura selecionada.

Quadro 5 – Modalidades de instrumentos informacionais

MODALIDADE	REFERÊNCIA
Aconselhamento para a implementação	Costantini <i>et al.</i> (2017)
Campanhas públicas de informação para construir a legitimidade das mudanças	Rogge <i>et al.</i> (2011).
Comunicações explicitando a visão do governo para os setores da inovação	Rogge et al. (2011), Uyarra <i>et al.</i> (2016)
Conselhos de políticas públicas	Kivimaa & Kern (2016)
Criação e difusão de redes	Kivimaa & Kern (2016), Uyarra <i>et al.</i> (2016)
Diretrizes de referência para as melhores tecnologias disponíveis	Kivimaa & Kern (2016)
Políticas de educação	Kivimaa & Kern (2016)
Selos de performance	Costantini <i>et al.</i> (2017)
Treinamento profissional e qualificação	Costantini <i>et al.</i> (2017); Kivimaa & Kern (2016)

Fonte: Elaboração própria.

Mecanismos de concertação

A coordenação e a cooperação são reconhecidas como dinâmicas relevantes para a promoção da inovação, e o Estado possui papel ativo, especialmente no financiamento de redes e na criação de conselhos de políticas (KIVIMAA; KERN, 2016; SCHOT; STEINMUELLER, 2018). Assume-se que a inovação é um processo de mudança conduzido por agentes altamente autônomos, que há desigualdade entre eles em termos de recursos e de capacidade de inovação, que a conexão da inovação com as demandas do mercado e da sociedade não é automática e deve ser construída, que as colaborações geram sinergia e levam a resultados

superiores em relação à ação fragmentada, que as parcerias são vitais para o desenvolvimento tecnológico, e que mecanismos de mercado são limitados para promover a colaboração num contexto de inovação (ANADÓN, 2012; BORRÁS; EDQUIST, 2013; FALCONE; LOPOLITO; SICA, 2019; KIVIMAA; KERN, 2016; SCHOT; STEINMUELLER, 2018; TROTTER; BROPHY, 2022; UYARRA; SHAPIRA; HARDING, 2016).

Desse modo, sustenta-se que a coordenação por um agente integrador é desejável para garantir que o desenvolvimento tecnológico esteja conectado com as necessidades dos mercados e da sociedade (ANADÓN, 2012). Ainda, ela ajuda a alinhar as expectativas e os objetivos dos agentes, bem como construir apoio às políticas (UYARRA; SHAPIRA; HARDING, 2016).

Em relação à desigualdade de capacidades, entende-se que mecanismos de governança podem equalizar o envolvimento de incumbentes e de atores de nicho (KIVIMAA; KERN, 2016). Além disso, a cooperação é um mecanismo que propicia colaborações tecnológicas (SCHOT; STEINMUELLER, 2018) e a ampliação do acesso e da mobilização de conhecimento, permitindo o envolvimento de *stakeholders* retardatários (que por restrições internas não conseguem realizar P&D) (FALCONE; LOPOLITO; SICA, 2019).

O Quadro 6 mostra as modalidades de mecanismos de governança citados na literatura selecionada.

Quadro 6 – Modalidades de mecanismos de governança

MODALIDADE	REFERÊNCIA
Criação de centros de pesquisa	Cantner <i>et al.</i> (2016)
Financiamento para pesquisa colaborativa	Cantner <i>et al.</i> (2016)
Conselhos de políticas públicas	Kivimaa & Kern (2016)
Criação e difusão de redes	Cantner <i>et al.</i> (2016); Kivimaa & Kern (2016), Uyarra <i>et al.</i> (2016)
Formação de clusters	Cantner <i>et al.</i> (2016)

Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi sistematizar evidências sobre o *policy mix* para as políticas de inovação tendo em vista sua efetividade. O propósito deste esforço é oferecer

informação confiável, fundamentada e verificada para compor bases informacionais para tomada de decisão em políticas públicas. Após a análise de experiências de formulação e de implementação de políticas de inovação com foco em seu desenho, verificamos que a estrutura básica de desenho destas políticas é formada pelos seguintes elementos: estratégias, instrumentos e mecanismos de concertação.

As estratégias são objetivos e planos de diferentes temporalidades que indicam o comprometimento dos governos com a promoção da inovação. Elas são amplas em termos de escopo, demonstrando a relevância da inovação para o enfrentamento dos problemas complexos das sociedades contemporâneas. A consecução das estratégias é feita por meio dos instrumentos. A literatura recomenda a formatação de um *mix* com instrumentos econômicos, regulatórios e informacionais. Os econômicos provêm as condições e incentivos materiais para o fortalecimento e expansão dos mercados. Os regulatórios fornecem segurança jurídica, permitem o planejamento de médio e longo prazo e articulam o desenvolvimento inovativo às demandas e necessidades sociais. E os informacionais transmitem informações relevantes para os sistemas.

Para os mecanismos de concertação, sugere-se a formação de espaços que coloquem os *stakeholders* em relação e propiciem trocas, difusão de conhecimento e experiências bem como a construção de confiança. A consequência desta dinâmica é a promoção de parcerias e projetos conjuntos.

Por fim, como proposta de uma agenda futura de estudos, sugere-se a utilização da estrutura de desenho identificada para avaliação das políticas de inovação existentes. Na gestão pública, ela pode ser usada para avaliação de desenhos em processo de construção.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Rafael Barbosa de; SOARES, Fabiano Jorge; LIMA, Luciana Leite. Mapping the Policy Design Research: a Systematic Literature Review. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S. I.], v. 28, p. 1-21, 2023
- AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro. Analyzing the Thematic Evolution of Policy Design Research. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, [S. I.], v. 1, p. 1-22, 2022.
- ANADÓN, Laura Díaz. Missions-oriented RD&D institutions in energy between 2000 and 2010: A comparative analysis of China, the United Kingdom, and the United States. **Research Policy**, [S. I.], v. 41, n. 10, p. 1742–1756, 2012.
- BORRÁS, Susana; EDQUIST, Charles. The choice of innovation policy instruments. **Technological forecasting and social change**, [S. I.], v. 80, n. 8, p. 1513–1522, 2013.
- CANTNER, Uwe; GRAF, Holger; HERRMANN, Johannes; KALTHAUS, Martin. Inventor networks in renewable energies: The influence of the policy mix in Germany. **Research Policy**, [S. I.], v. 45, n. 6, p. 1165–1184, 2016.
- CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018.
- CERETTA, Gilberto Francisco; REIS, Dálcio Roberto Dos; ROCHA, Adilson Carlos Da. Inovação e modelos de negócio: um estudo bibliométrico da produção científica na base Web of Science. **Gestão & Produção**, [S. I.], v. 23, p. 433–444, 2016.
- COSTANTINI, Valeria; CRESPI, Francesco; PALMA, Alessandro. Characterizing the policy mix and its impact on eco-innovation: A patent analysis of energy-efficient technologies. **Research policy**, [S. I.], v. 46, n. 4, p. 799–819, 2017.
- EDMONDSON, Duncan L.; KERN, Florian; ROGGE, Karoline S. The co-evolution of policy mixes and socio-technical systems: Towards a conceptual framework of policy mix feedback in sustainability transitions. **Research Policy**, [S. I.], v. 48, n. 10, p. 103555, 2019.
- EDMONDSON, Duncan L.; ROGGE, Karoline S.; KERN, Florian. Zero carbon homes in the UK? Analysing the co-evolution of policy mix and socio-technical system. **Environmental innovation and societal transitions**, [S. I.], v. 35, p. 135–161, 2020.
- FALCONE, Pasquale Marcello; LOPOLITO, Antonio; SICA, Edgardo. Instrument mix for energy transition: A method for policy formulation. **Technological Forecasting and Social Change**, [S. I.], v. 148, p. 119706, 2019.
- FLANAGAN, Kieron; UYARRA, Elvira; LARANJA, Manuel. Reconceptualising the ‘policy mix’ for innovation. **Research policy**, [S. I.], v. 40, n. 5, p. 702–713, 2011.
- FOXON, Timothy J. A coevolutionary framework for analysing a transition to a sustainable low carbon economy. **Ecological economics**, [S. I.], v. 70, n. 12, p. 2258–2267, 2011.

GUERZONI, Marco; RAITERI, Emilio. Demand-side vs. supply-side technology policies: Hidden treatment and new empirical evidence on the policy mix. **Research Policy**, [S. I.], v. 44, n. 3, p. 726–747, 2015.

HOPPMANN, Joern; PETERS, Michael; SCHNEIDER, Malte; HOFFMANN, Volker H. The two faces of market support—How deployment policies affect technological exploration and exploitation in the solar photovoltaic industry. **Research policy**, [S. I.], v. 42, n. 4, p. 989–1003, 2013.

HOWLETT, Michael; LEJANO, Raul P. Tales from the crypt: The rise and fall (and rebirth?) of policy design. **Administration & Society**, [S. I.], v. 45, n. 3, p. 357–381, 2012.

IBGE. **Pesquisa de Inovação 2017-PINTEC**. Brasília.

IMBERT, Enrica; LADU, Luana; MORONE, Piergiuseppe; QUITZOW, Rainer. Comparing policy strategies for a transition to a bioeconomy in Europe: The case of Italy and Germany. **Energy Research & Social Science**, [S. I.], v. 33, p. 70–81, 2017.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne Larason. Policy analysis for democracy. *Em:* MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (org.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 169–189.

JANNUZZI, Paulo Ma. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. **Desenvolvimento em Debate**, [S. I.], v. 4, n. 1, p. 117–142, 2016.

KANGER, Laur; SOVACOOL, Benjamin K.; NOORKÖIV, Martin. Six policy intervention points for sustainability transitions: A conceptual framework and a systematic literature review. **Research Policy**, [S. I.], v. 49, n. 7, p. 104072, 2020.

KEMP, René; PONTOGLIO, Serena. The innovation effects of environmental policy instruments—A typical case of the blind men and the elephant? **Ecological economics**, [S. I.], v. 72, p. 28–36, 2011.

KERN, Florian; ROGGE, Karoline S.; HOWLETT, Michael. Policy mixes for sustainability transitions: New approaches and insights through bridging innovation and policy studies. **Research Policy**, [S. I.], v. 48, n. 10, p. 103832, 2019.

KIVIMAA, Paula; KERN, Florian. Creative destruction or mere niche support? Innovation policy mixes for sustainability transitions. **Research policy**, [S. I.], v. 45, n. 1, p. 205–217, 2016.

KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MELLO, Janine; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas. [S. I.], 2022.

LEAL, Carlos Ivan Simonsen; FIGUEIREDO, Paulo N. Inovação tecnológica no Brasil: desafios e insumos para políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, [S. I.], v. 55, p. 512–537, 2021.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Desenho de políticas públicas e instrumentos de implementação. *In:* BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. (Org.). **Abordagens contemporâneas para análise de políticas públicas**. 1ed. Rio de Janeiro: Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2022a, v. 1, p. 236-273.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Desenho de políticas públicas: em análise a robustez das políticas de desenvolvimento das capitais brasileiras. *Teoria & Pesquisa (ON LINE)*, [S. I.], v. 31, p. 24-49, 2022b.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 36, p. 1-41, 2021.

LIMA, Luciana Leite; ROSA, Julia Gabriele Lima da; AGUIAR, Rafael Barbosa de. Não Basta Ser Cidadão de Bem: a construção social dos beneficiários no Programa Auxílio Emergencial do Governo Federal para o enfrentamento da crise causada pela pandemia da COVID-19. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, [S. I.], v. 11, p. 256-273, 2021.

LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy. Research perspectives on the design of public policy: implementation, formulation, and design. *Em: PALUMBO, Dennis J.; CALISTA, Donald J. (org.). Implementation and the policy process: opening up the black box*. Westport: Greenwood Press, 1990. p. 51–66.

OLIVEIRA, Fernanda Stringassi De; BONACELLI, Maria Beatriz Machado. Low efficiency in the use of research and development resources in brazilian public research organizations: causal chains analysis. *REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)*, [S. I.], v. 25, p. 62–95, 2019.

PETERS, B. Guy; CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani; CHOU, Meng-Hsuan; RAVINET, Pauline. *Designing for policy effectiveness: Defining and understanding a concept*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

PLONSKI, Guilherme Ary. Bases para um movimento pela inovação tecnológica no Brasil. *São Paulo em perspectiva*, [S. I.], v. 19, p. 25–33, 2005.

ROGGE, Karoline S.; REICHARDT, Kristin. Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis. *Research Policy*, [S. I.], v. 45, n. 8, p. 1620–1635, 2016.

ROGGE, Karoline S.; SCHLEICH, Joachim. Do policy mix characteristics matter for low-carbon innovation? A survey-based exploration of renewable power generation technologies in Germany. *Research Policy*, [S. I.], v. 47, n. 9, p. 1639–1654, 2018. DOI: 10.1016/j.respol.2018.05.011.

ROGGE, Karoline S.; SCHNEIDER, Malte; HOFFMANN, Volker H. The innovation impact of the EU Emission Trading System—Findings of company case studies in the German power sector. *Ecological Economics*, [S. I.], v. 70, n. 3, p. 513–523, 2011.

ROSENOW, Jan; KERN, Florian; ROGGE, Karoline. The need for comprehensive and well targeted instrument mixes to stimulate energy transitions: The case of energy efficiency policy. *Energy Research and Social Science*, [S. I.], v. 33, p. 95–104, 2017. DOI: 10.1016/j.erss.2017.09.013.

SALERMO, Maria Sergio; KUBOTA, Luis Claudio. Estado e Inovação. *Em: NEGRI, João Alberto De; KUBOTA, Luis Claudio (org.). Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica no Brasil*. Brasília: IPEA, 2008. p. 13–66.

SAMPAIO, Rafael; LYCARIÃO, Diógenes. Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. **Revista de Sociologia e Política**, [S. I.], v. 26, n. 66, p. 31–47, 2018.

SCHMIDT, Tobias S.; SEWERIN, Sebastian. Measuring the temporal dynamics of policy mixes – An empirical analysis of renewable energy policy mixes' balance and design features in nine countries. **Research Policy**, [S. I.], v. 48, n. 10, p. 103557, 2019.

SCHOT, Johan; STEINMUELLER, W. Edward. Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. **Research policy**, [S. I.], v. 47, n. 9, p. 1554–1567, 2018.

SCHUMPETER, Joseph. **The Theory of Economic Development**. Cambridge: Harvard University Press, 1934.

TROTTER, Philipp A.; BROPHY, Aoife. Policy mixes for business model innovation: The case of off-grid energy for sustainable development in six sub-Saharan African countries. **Research Policy**, [S. I.], v. 51, n. 6, p. 104528, 2022.

UYARRA, Elvira; SHAPIRA, Philip; HARDING, Alan. Low carbon innovation and enterprise growth in the UK: Challenges of a place-blind policy mix. **Technological Forecasting and Social Change**, [S. I.], v. 103, p. 264–272, 2016.

Recebido em: 04/12/2023

Aceito em: 22/11/2024

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14510393>

A VIDA DOS CIDADÃOS AFETADA PELAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: o caso da coleta de lixo no município de Cachoeirinha/Rio Grande do Sul

Maria Fabiana da Rosa Gomes Teixeira¹

Jaciane Cristina Costa Ladeira²

Resumo: Esta pesquisa levanta os impactos causados por problemas em processo de contratação de serviço público. Para tanto é realizado um estudo de caso, relativo ao processo de suspensão dos contratos de coleta de lixo no município de Cachoeirinha no ano de 2021. Seu objetivo é analisar como os problemas ligados diretamente ao processo licitatório de coleta de lixo urbano, afetou a vida dos cidadãos de Cachoeirinha, através do levantamento dos impactos no sistema político municipal, decorrentes da licitação de coleta de lixo urbano; seu impacto financeiro nas contas públicas; e identificando a percepção dos cidadãos, quanto à qualidade dos serviços prestados. A revisão de literatura traz os conceitos de setores da economia brasileira; funções econômicas do governo; serviço público e licitação. A metodologia apresentada é qualitativa, exploratória. Para as questões financeiras e políticas foi utilizado a coleta de dados secundários nos sites Portal da Transparência do município de Cachoeirinha, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Ministério Público do Rio Grande do Sul, Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul e imprensa. O levantamento da percepção dos municípios foi realizado através de coleta de dados primários em questionário aplicado tanto de forma online, como de forma presencial pela pesquisadora. Conclui que conforme avaliado pela maior parte da amostra a qualidade de vida dos cidadãos foi diretamente afetada pelos problemas relacionados ao acúmulo de lixo, como o aparecimento de vetores além de se ter sido o serviço de menor qualidade prestado a um custo mais alto, e na esfera política ter havido a necessidade de novas eleições.

Palavras-Chave: Serviço Público. Contratação. Política Municipal. Percepção dos Cidadãos.

CITIZENS' LIVES AFFECTED BY PUBLIC TENDERS: the case of garbage collection in the municipality of Cachoeirinha/Rio Grande do Sul

Abstract: This research collect the impact caused by public service contract process problems. For such a case study was conducted, related to the suspension of garbage collection in Cachoeirinha municipality. The main objective is studying how the problems connected straight to the bidding process for urban waste collection, affected Cachoeirinha's residents' life, through the impacts on municipality political

¹Graduada em Ciências Contábeis pela Faculdade Inedi – CESUCA Centro Universitário. Especialista em Gestão Pública pela Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (UERGS).

² Professora Adjunta da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). Doutora e Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduada em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

system, resulting from the bidding process for waste collection; its financial impact in public budget; and identifying the citizen's perception, as to the quality of the service provided. Literature review brings out concepts for Brazilian economics sectors; government economic functions; public service and bidding. Qualitative, exploratory methodology is presented. As for budget and political questions secondary data collection was used on Cachoeirinha's Municipality Transparency Portal (Portal da Transparência do Município de Cachoeirinha), Court of Auditors for The State of Rio Grande do Sul (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul), Rio Grande do Sul's Public Prosecutor's Office (Ministério Públíco do Rio Grande do Sul), Supreme Court of Justice (Supremo Tribunal de Justiça), Electoral Supreme Court (Supremo Tribunal Eleitoral) and press websites. Mapping residents' perception was undertaken through primary data collection in questionnaire applied both online, as on-site by the researcher. Concludes that as evaluated by the larger sample, residents' quality life was directly affected by problems related to the accumulation of trash, as the rise of vectors besides lower quality service being delivered at a higher cost and in the political arena new elections were necessary to happen.

Keywords: Public Service. Hiring Process. Municipal Policy. Residents Perception.

INTRODUÇÃO

Em 30 setembro de 2021, o município de Cachoeirinha na região metropolitana de Porto Alegre no estado do Rio Grande do Sul, teve o contrato de serviço de coleta de lixo suspenso a pedido do Ministério Público. Tal ocorrência gerou diversas consequências levando o município a decretar estado de emergência em 16 de outubro de 2021, conforme noticiado no Portal G1.

No município de Cachoeirinha, o serviço de coleta de lixo e destinação de resíduos sólidos é um serviço público prestado pela Prefeitura Municipal que terceiriza a atividade através de contratos de prestação de serviço.

Conforme Prado e Sobrinho (2021) a noção de serviço público iniciou-se na França e se relacionava com as necessidades da coletividade. Contudo após as Duas Grandes Guerras Mundiais no Século XX este conceito precisou ser ampliado e o Estado passou ao papel de ente prestador de atividade.

Para Prado (2021, p.138) *apud*, Prado e Sobrinho (2021):

O Estado social caracteriza-se pela intervenção na economia, assumindo funções antes prestadas pela iniciativa privada. Na área social, passou a prestar serviços públicos de forma direta e, em sua concepção protecionista, a regulamentação aumentou continuamente.

Há necessidade de um processo licitatório, para que seja possível a prestação de serviço público através de empresas terceiras, seja de concessão, de parceria público-privada ou de contratação de serviços. A qualidade do serviço a ser prestado pode ser influenciada através da licitação originária, tanto pela capacitação das empresas envolvidas, pelas premissas determinadas, algum vício no certame que o prejudique e até mesmo pelo preço.

A legislação brasileira tem como leis principais de licitação a 13.303/2016 que norteia os processos licitatórios da administração indireta e a 14.133/2021 que norteia a administração direta, porém a segunda ainda se encontra em período de adaptação pelos entes públicos cujo prazo foi alterado pela Medida Provisória (MP) 1.167/2023 e consta atualmente para 30 de dezembro de 2023. Desta forma os serviços que fazem parte deste estudo, foram licitados através da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988 (CF/88) normatizando o processo licitatório e os contratos da administração pública, regulamenta inclusive as situações de contratação direta por dispensa e inexigibilidades e Lei 10.520/2002 a qual institui a modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns com base em mesma base constitucional da lei anterior.

Diante de toda a problemática, dos transtornos gerados para a população do município de Cachoeirinha, este trabalho busca responder à seguinte questão de pesquisa:

Como problemas ligados diretamente ao processo licitatório podem afetar a vida dos cidadãos?

Segundo Silva (2002), *apud* França (2016) a cidadania tem um sentido mais amplo do que somente a titularidade dos direitos políticos, integra os indivíduos na sociedade estatal, onde o funcionamento do Estado deve responder aos anseios populares, tendo conexão direta os conceitos de soberania e dignidade da pessoa humana.

Sendo a terceirização dos serviços públicos municipais de coleta de lixo é uma realidade nos municípios. Toda contratação pela administração pública além de respeitar os normativos jurídicos, traz responsabilidades para os agentes públicos que devem responder aos controles interno e externo, conforme preconiza a CF/88 em seu art. 70:

(...) A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O ocorrido em setembro do ano de 2021, no município de Cachoeirinha gerou diversas consequências tanto na esfera política municipal como na vida cotidiana de sua população, segue um apanhado de notícias veiculadas nos jornais da região, que ilustram tal situação.

O Jornal de Novo Hamburgo, em 30 de setembro de 2021 publicou a seguinte manchete: “Como fica o recolhimento de lixo em Cachoeirinha após suspensão do contrato. Prefeito em exercício, Maurício Medeiros (Movimento Democrático Brasileiro -MDB) afirmou que pretende resolver a situação até a próxima segunda-feira (4)”

Na mesma data o site do Diário Gaúcho, publicou: “Coleta de lixo é suspensa em Cachoeirinha após operação do Ministério Público que afastou prefeito e empresas terceirizadas. Prefeitura promete normalizar serviços nos próximos dias” esta ação foi em cumprimento de liminar

O Ministério Público realizou a segunda fase da Operação Proximidade e a primeira fase da Operação Ousadia na qual recolheu documentos na sede da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha, devido à suspeita de favorecimento em processo licitatório nos serviços de coleta de lixo doméstico e dos resíduos do ecoponto. Devido a indícios que o prefeito Miki Breier estava envolvido ativamente no caso de corrupção foi afastado do cargo e os contratos foram suspensos, assumindo a gestão da prefeitura Mauricio Medeiros.

O Município de Cachoeirinha chegou a ter decretada situação de emergência, devido aos transtornos ocorridos pela ausência de coleta de lixo em 16 de outubro de 2021. Tal fato foi amplamente noticiado pela imprensa:

A prefeitura de Cachoeirinha decretou, nessa sexta-feira, situação de emergência devido aos problemas com a coleta de lixo no município. A decisão terá o prazo de 30 dias, podendo ser prorrogada por igual período, e autoriza a adoção de todas as medidas administrativas necessárias para assegurar a imediata resposta por parte do Poder Executivo Municipal e o retorno à normalidade.

Segundo a administração municipal, durante a vigência da situação de emergência, a população deverá evitar o descarte de resíduos que não estejam devidamente embalados nos contêineres. O decreto foi divulgado em edição extra no Diário Oficial e está amparada pelo Artigo 24, inciso IV da Lei 8.666.(Correio do Povo, 2021).

Somente após seis meses e meio que em 14 de abril de 2022 realizou-se a assinatura de novo contrato de prestação de serviço. Houve a necessidade de novo processo licitatório o qual foi realizado por pregão eletrônico. A nova contratação tem por finalidade garantir a continuidade dos serviços de coleta de lixo e descarte de resíduos sólidos e ainda gerar economia para a cidade. A empresa contratada assumiu também o serviço de coleta de Porto Alegre, o que segundo o prefeito em exercício no período, demonstra sua capacidade operacional.

“Cachoeirinha tem nova empresa de recolhimento de lixo. Contrato irá gerar uma economia mensal de R\$ 51,2 mil” (Correio do Povo, 2022).

Este estudo tem o objetivo demonstrar como os problemas ligados diretamente ao processo licitatório de coleta de lixo urbano afetaram a vida dos cidadãos de Cachoeirinha. O trabalho estrutura-se em cinco seções: a primeira é a introdução com a apresentação do tema de pesquisa e seu contexto; a segunda etapa traz o referencial teórico utilizado como base para a pesquisa; em seguida expõe-se a metodologia empregada na qual é realizada a análise de fontes secundárias dos documentos do processo em questão e de dados primários coletados diretamente dos municípios; na quarta seção os dados são analisados e discutidos e, por fim, encerra-se com as considerações finais sobre a investigação.

REFERENCIAL TEÓRICO

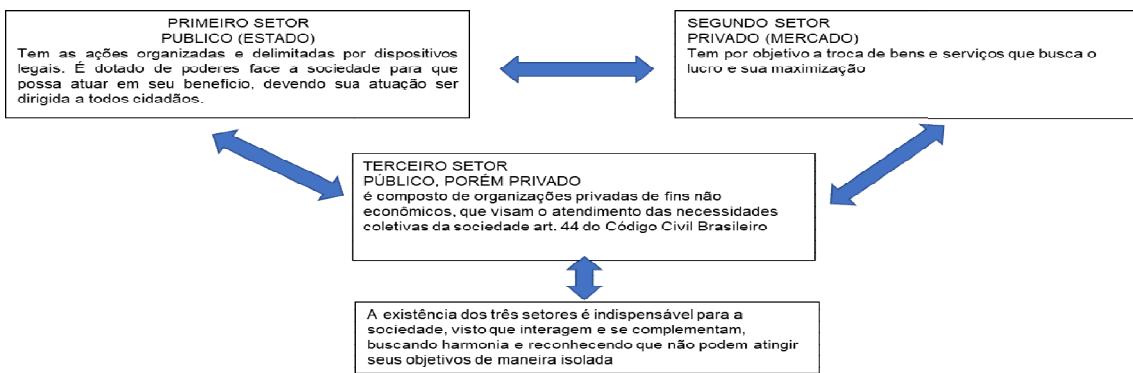
Este capítulo tem o objetivo de trazer os conceitos necessários para a compreensão deste estudo. Serão abordados os temas: setores da economia, funções do governo, serviço público e licitação.

Os setores da economia brasileira

A economia brasileira é dividida em três setores: primeiro setor (governo), segundo setor (o mercado/empresas) e terceiro setor (entidades sem fins lucrativos). Visto que neste

estudo será trabalhado sobre a relação entre figuras de setores distintos, porém complementares, trabalharemos estes conceitos.

Figura 1 – Demonstrativo de interação entre setores da economia



Fonte: Adaptado de Machado (2008), apud Bento (2010)

Para Tachizawa, (2010, pág.40):

(...) As organizações governamentais, que constituem o primeiro setor, são constituídas de: órgãos da administração direta (federal, estadual e municipal), órgãos da administração indireta: empresas públicas; sociedades de economia mista; autarquias; fundações; e estatais afins.

De acordo com o conceito apresentado, tanto a administração pública direta como indireta constituem o primeiro setor. Sendo que as relações destas entidades com os demais setores são reguladas através de ordenamentos jurídicos.

Segundo Fernandes (2002, págs. 19 e 20):

(...) surge no mundo um terceiro personagem. Além do Estado e do mercado, há um “terceiro setor”. “Não-governamental” e “não-lucrativo”, é no entanto, organizado, independente, e mobiliza particularmente a dimensão voluntária do comportamento das pessoas. Sua emergência é de tal relevância que se pode falar de uma “virtual revolução” a implicar mudanças gerais nos modos de agir e pensar. As relações entre o Estado e o mercado, que têm dominado a cena pública, hão de ser transformadas pela presença dessa terceira figura – as associações voluntárias.

Para Rampasso, (2010, pag.20): “...o terceiro setor pode ser conceituado como aquele composto pelo conjunto de entidades que preenche os requisitos referidos e que tenha como objetivo e finalidade o desenvolvimento de ações voltadas à produção do bem comum.”

Funções econômicas do governo

De acordo com a CF/88 em seu art. 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...”. Para Silva (1988) a nossa definição de Estado difere-se da Portuguesa, pois Portugal em sua Constituição preconiza seu País como Estado de Direito Democrático; sendo assim o Democrático qualifica somente o direito e não o Estado. Desta forma como de maneira mais ampla o Brasil expande os valores democráticos para todos seus elementos constitutivos, trazendo um maior valor aos interesses coletivos.

Ainda no seu art.1º a Carta Magna Brasileira traz os seguintes fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Para que os fundamentos constitucionais sejam alcançados, as pessoas frente à administração Pública contam com um instrumento chave chamado Orçamento Público. Para Bruno (2009) para entender esta ferramenta devemos anteriormente entender sua origem e evolução. Informa que o surgimento do orçamento público é reportado na Idade Média com as instituições feudais. Em Portugal a origem foi em Coimbra, em 1211, na Península Ibérica há documentos datados de 1091. Já com as características que conhecemos hoje teve origem no século XIII na Inglaterra.

Dentro do orçamento, segundo aponta a literatura o governo possui 3 principais funções econômicas, são elas: estabilizadora, alocativa e distributiva Morgado (2011). Dentro da função alocativa encontra-se a prestação de serviços públicos. A coleta de lixo urbano, mesmo que prestada por empresas privadas é tida como um serviço público, sendo intermediada pelas Prefeituras Municipais.

O Estado participa da economia através de ações do governo seja através de suas políticas públicas, sociais, tributos, taxação de juros entre outras. Desta forma faz uso do orçamento para desempenhar suas funções, conforme exposto a seguir (Quadro1).

Quadro 1 – Funções Econômicas do Orçamento

FUNÇÃO ALOCATIVA	Consiste na provisão de bens públicos, ou processo pelo qual o uso de recursos totais da economia é dividido entre bens públicos e privados e pelo qual a composição dos bens públicos é escolhida; os bens públicos não podem ser oferecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade através do sistema de mercado. O fato de os benefícios gerados pelos bens públicos estarem disponíveis a todos os consumidores faz com que não haja pagamento voluntário aos fornecedores desses bens. Assim, o governo se encarrega de determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados e a calcular o nível de contribuição de cada consumidor. Além dos bens públicos puros, o Estado pode prover bens semipúblicos, como educação e saúde. Esses bens, apesar de rivais e excludentes e poderem ser fornecidos pelo mercado, possuem externalidades positivas que justificam sua provisão ou subsídio pelo setor público
FUNÇÃO DISTRIBUTIVA	Refere-se à organização da distribuição da renda, resultante dos fatores de produção — capital, trabalho e terra — e da venda dos serviços desses fatores no mercado. Ela pode ser feita por meio do mecanismo das transferências, dos impostos progressivos e dos subsídios para assegurar conformidade com o que a sociedade considera uma situação justa de distribuição.
FUNÇÃO ESTABILIZADORA	Relaciona-se com o uso da política orçamentária com o objetivo de manter o pleno emprego. Essa política pode se manifestar diretamente, através da variação dos gastos públicos em consumo e investimento, ou indiretamente, pela redução das alíquotas de impostos, que eleva a renda disponível do setor privado

Fonte: Adaptado de Musgrave e Musgrave (1980) *apud* Costa e Gartner (2017).

Para Bezerra Filho, (2010) os objetivos da função alocativa são: permitir que os bens e serviços públicos que não são ou não podem ser ofertados pela iniciativa privada sejam disponibilizados para sociedade, promover condições para que o setor privado ofereça serviços à comunidade, mitigar riscos de custos que não possam ser suportados pelos cidadãos através de correção das imperfeições da economia e intervenção nas externalidades.

Com relação à função distributiva, Bezerra Filho (2010, pág. 7) diz que: “A função distributiva trata, especificamente, da necessidade do Estado em intervir nos aspectos sociais e econômicos que afetam negativamente a distribuição de riqueza de uma sociedade.”

De acordo com Giacomoni, (2007, pag. 26-27), *apud* Bezerra Filho, (2010, pag.10):

(...) além dos ajustamentos na alocação de recursos e distribuição de renda, a política fiscal tem quatro objetivos macroeconômicos: manutenção do elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de

preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico. Esses quatro objetivos, especialmente os dois primeiros, configuram o campo de ação da função estabilizadora.

Serviço público

O termo serviço público conforme Figueiredo (2003, pág. 78-79) pode ser conceituado da seguinte forma:

Serviço público é toda atividade material fornecida pelo Estado, ou por quem esteja a agir no exercício da função administrativa se houver permissão constitucional e legal para isso, com o fim de implementação de deveres consagrados constitucionalmente relacionados à utilidade pública, que deve ser concretizada, sob regime prevalente de Direito Público

No Brasil a Lei 8.666/1993 em seu art.6º, inciso II define serviço público:

II – Serviço: toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Na Carta Magna brasileira, são previstos norteadores de como os serviços públicos devem ser prestados:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo Único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Cezne (2005) pontua os serviços públicos prestados pelo Estado Brasileiro, são: os que constam na CF/88 (art. 21 parágrafos X, XI, XII, XV, XXII, XXIII e art.25), as atividades de

interesse público, atividades *stricto sensu estatal*, atividades econômicas também prestadas pela iniciativa privada.

Licitação

Segundo Medauar (2011, pág. 191) o termo licitação pode ser entendido como:

O processo administrativo onde a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar contrato com a Administração. Visa, portanto, a selecionar quem vai contratar com a Administração, por oferecer proposta mais vantajosa ao interesse público. A decisão final do processo licitatório aponta o futuro contratado.

De acordo com a Lei 8.666/1993 art. 3º:

(...) A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A exigência do processo licitatório pode ser observada no inciso XXI do art. 37 e art. 175 da CF/88, porém a própria legislação prevê casos especificados, nestas hipóteses é utilizada a contratação direta. A Lei 8.666/1993 em seu art. 24 prevê os casos em que a licitação é dispensável, conforme abaixo:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e

para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

VI - quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;

VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços;

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

XII - nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia;

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

XIV - para a aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público;

XV - para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade;

XVI - para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público

interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico;

XVII - para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;

XVIII - nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao limite previsto na alínea "a" do inciso II do art. 23 desta Lei;

XIX - para as compras de material de uso pelas Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto;

XX - na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

XXI - para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, limitada, no caso de obras e serviços de engenharia, a 20% (vinte por cento) do valor de que trata a alínea "b" do inciso I do **caput** do art. 23;

XXII - na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica;

XXIII - na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão;

XXV - na contratação realizada por Instituição Científica e Tecnológica - ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida;

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação;

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas

formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública;

XXVIII – para o fornecimento de bens e serviços, produzidos ou prestados no País, que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional, mediante parecer de comissão especialmente designada pela autoridade máxima do órgão;

XXIX – na aquisição de bens e contratação de serviços para atender aos contingentes militares das Forças Singulares brasileiras empregadas em operações de paz no exterior, necessariamente justificadas quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante e ratificadas pelo Comandante da Força;

XXX - na contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, instituído por lei federal;

XXXI - nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação dela constantes;

XXXII - na contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde - SUS, no âmbito da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição destes produtos durante as etapas de absorção tecnológica;

XXXIII - na contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, para a implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, para beneficiar as famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água;

XXXIV - para a aquisição por pessoa jurídica de direito público interno de insumos estratégicos para a saúde produzidos ou distribuídos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da administração pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde – SUS, nos termos do inciso XXXII deste artigo, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

XXXV - para a construção, a ampliação, a reforma e o aprimoramento de estabelecimentos penais, desde que configurada situação de grave e iminente risco à segurança pública;

§ 1º Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por

autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas;

§ 2º O limite temporal de criação do órgão ou entidade que integre a administração pública estabelecido no inciso VIII do caput deste artigo não se aplica aos órgãos ou entidades que produzem produtos estratégicos para o SUS, no âmbito da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, conforme elencados em ato da direção nacional do SUS;

§ 3º A hipótese de dispensa prevista no inciso XXI do **caput**, quando aplicada a obras e serviços de engenharia, seguirá procedimentos especiais instituídos em regulamentação específica;

§ 4º Não se aplica a vedação prevista no inciso I do **caput** do art. 9º à hipótese prevista no inciso XXI do **caput**.

No art. 25 da Lei 8.666/1993 é previsto a inexigibilidade de licitação para os casos de inviabilidade de competição.

As modalidades de licitação, conforme previsto no art. 22 da Lei 8.666/1993, são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Complementarmente a Lei 10.520/2002 institui a modalidade de pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns.

A licitação é um procedimento administrativo que visa obter a proposta mais vantajosa para a Administração e necessita de caráter formal a qual deve ser contida na sua forma escrita dos atos, publicidade e respeito às normativas legais, sem que haja excesso do que chamam “excesso de formalismo”, pois isto acarreta prejuízo a Administração Pública (HIGA, CASTRO E OLIVEIRA, 2018).

METODOLOGIA

A finalidade deste capítulo é apresentar os procedimentos metodológicos aplicados nesta pesquisa, tais como tipo de pesquisa, fontes de dados e sua coleta e técnicas para análise dos dados coletados.

Tipologia da pesquisa

O tipo de pesquisa utilizado neste estudo foi do tipo exploratório e com a abordagem de análise qualitativa. A pesquisa contou tanto com dados primários quanto secundários. Os dados primários foram coletados via instrumento de pesquisa, com o propósito verificar a percepção da população sobre o serviço de coleta de lixo no período de 2021-2023. Os dados secundários foram coletados diretamente nos sites que fornecem acesso a informações públicas sobre a gestão no município de Cachoeirinha (SIC) e sobre o problema ocorrido no período.

Coleta de dados

A pesquisa foi realizada nos sites do Portal da Transparência Prefeitura Municipal, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul Licitacão Cidadão, Supremo Tribunal de Justiça (STJ), Ministério Público do Rio Grande do Sul e Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS), entre os dias 16 de julho à 03 de setembro de 2023. Houve aplicação do questionário com o total de 10 questões, no período de 28 de setembro à 04 de outubro de 2023 cuja coleta foi realizada através do *Google Forms* (que pode ser respondido diretamente no celular ou computador) no formato online e em campo, onde a pesquisadora coletou diretamente na população que não tem acesso à tecnologia e que prefere participar com o questionário físico.

Os riscos envolvidos estão relacionados a abordagem com relação aos cidadãos envolvidos na pesquisa, os quais serão mínimos e dizem respeito a um possível incomodo ou desconforto em responder ao questionário, neste caso o pesquisador se compromete em fornecer os esclarecimentos necessários seja presencialmente ou via e-mail, podendo o participante cessar o preenchimento do formulário a qualquer momento, sem prejuízo algum encerrando sua participação. Ocorrendo tal fato o formulário não preenchido na totalidade será desconsiderado da pesquisa.

O anonimato ao participante é garantido e os dados coletados serão utilizados tão somente para produção de material técnico científico aos quais poderá ter acesso. Os dados ficarão sob guarda do pesquisador por cinco anos em local seguro de violação e após este prazo serão destruídos.

A amostra coletada foi de 83 respondentes (41 pelo questionário online e 42 pelo questionário físico) e o fator de inclusão é ser munícipe de Cachoeirinha no Rio Grande do Sul e o fator de exclusão ser menor de 18 anos ou considerado civilmente incapaz.

Foram utilizados 51 documentos, os dados secundários coletados e analisados para cumprir com os objetivos específicos: a) verificar o impacto financeiro nas contas públicas; b) levantar os impactos no sistema político municipal, decorrentes da licitação de coleta de lixo urbano. O período de coleta destes dados foi de julho a setembro de 2023. Estes dados foram lidos, grifados e analisados para trazer subsídios para responder aos objetivos da pesquisa, portanto alguns foram utilizados parcialmente.

Procedimentos para análise dos dados

O primeiro grupo dado diz respeito aos dados secundários os quais foram coletados diretamente nos sites, e foram confrontados com os conceitos abordados no referencial teórico.

O segundo grupo de dados foi coletado após apreciação do Comitê de Ética da UERGS, tanto pela forma online através do *Google Forms* como diretamente pela pesquisadora para o

público que não tem acesso a plataforma digital ou prefere realizar de modo físico, após os dados foram tabulados, unificando as respostas obtidas de ambas as formas. Os dados tabulados, mesmo que trazendo informações de cunho quantitativo sua abordagem foi focada nas informações acerca da qualidade do serviço de coleta de lixo no período de 2021 à 2023. Mediante as regras de inclusão e exclusão da amostra foram consideradas válidas 76 questionários.

Considerações éticas

O estudo em questão foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da UERGS – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, em 16 de julho de 2023, a qual é regida pelas normas: CONEP/MS Norma Operacional 001/2013 e Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, e aprovado conforme parecer número: 6.329.180, referente Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE): 73156323.9.0000.8091, em 27 de setembro de 2023.

A participação foi opcional e realizada após aceitação do Termo de Esclarecimento de Livre Consentimento, onde os participantes foram orientados sobre o questionário a ser respondido, sendo assegurado o anonimato e a desistência de participação a qualquer tempo sem óbice para o respondente.

Na pesquisa online ao abrir o *link* o participante deu seu aceite no termo antes de iniciar as respostas e na pesquisa presencial o termo foi lido e esclarecido e somente após o entendimento pelo cidadão o realizou-se a abordagem do questionário propriamente dito.

As perguntas têm por objetivo tão somente identificar a percepção dos cidadãos quanto ao serviço de coleta de lixo no município de Cachoeirinha frente aos problemas enfrentados em 2021.

ANÁLISE DE DADOS

Os problemas relacionados com a coleta de lixo, não são exclusivos no município de Cachoeirinha/RS. O município vizinho de Alvorada, por exemplo, teve problemas com o serviço em 2019 e reincidência do problema no ano de 2023. Porém a diferença primordial refere-se que em Cachoeirinha a interrupção dos serviços se deu devido à ação do Ministério Público que interveio por indícios de fraudes no processo licitatório.

Contratações do serviço envolvido *versus* receita taxa de limpeza pública

No caso em estudo, a Prefeitura de Cachoeirinha assinou em 16 de agosto os contratos de prestação de serviços: 035/21, oriundo a dispensa de licitação 056/2021, para atender a requisição de compras 394/2021 firmado com a empresa EPPO Saneamento

Ambiental e Obras no valor de R\$ 345,82 por tonelada para o serviço de coleta mecanizada de resíduos orgânicos e sua destinação final, com utilização de *containers* e o 036/21, oriundo da mesma dispensa, firmado com a empresa Urban Serviços de Transporte Ltda. R\$ 296,44 por tonelada, para o serviço de coleta manual, transporte e destinação final do lixo domiciliar do município de Cachoeirinha/RS, todos esses sob a luz da lei 8.666/93. Em 30 de setembro de 2021, em cumprimento da medida cautelar 70085330173, foram proferidos os Termos de Suspensão dos Serviços para ambos os contratos.

No dia 07 de outubro de 2021, o prefeito em exercício Mauricio Medeiros, assina o contrato de prestação de serviço número 043/2021 com a contratada CRVR Riograndense Valorização de Resíduos Ltda., fruto do processo de Inexigibilidade 036/2021, à qual foi justificada conforme *caput* do art. 25 da lei 8666/93 que torna inexigível a licitação nos casos em que a competição não seja possível, cujo objeto é o recebimento e destinação final em aterro sanitário licenciado por R\$ 127,00 a tonelada. Este contrato teve sua ordem de início de serviços assinada no dia 08 de outubro de 2021 e aditado por prazo em 05 de outubro de 2022.

Paralelo a isto é realizado o processo de dispensa 066/21, para suprir a demanda do contrato 036/21 tendo sido a empresa ECSAM Serviços Ambientais S/A segunda colocada daquele processo, houve nova negociação de preço passando a ser R\$ 167,00 a tonelada, visto a redução do serviço a ser prestado, pois a destinação final dos resíduos passou a ser com a com a CRVR. Desta negociação em 07 de outubro de 2021 foi assinado o contrato 044/2021, cujo sua ordem de início de serviços data de 08 de outubro de 2021.

Em 19 de outubro de 2021, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha assinou mais um contrato o 047/2021 com a empresa ECSAM Serviços Ambientais S/A através da dispensa 068/21 para complementar os serviços de coleta de lixo, sendo a ordem de início de serviços adaptada no mesmo dia. Através do primeiro termo de aditamento aos contratos de prestação de serviços emergenciais 044/2021 e 047/2021, se unificou a forma de execução da prestação de serviço. Cabe salientar que neste momento ainda eram utilizados os *containers* da empresa EPPO Saneamento Ambiental, os quais foram requisitados pela Prefeitura à empresa, no entanto toda coleta era realizada de forma manual, inclusive os resíduos depositados nos *containers*.

Um novo contrato para fornecimento de *containers*, sua manutenção e higienização para depósito de lixo pelos contribuintes e posterior coleta pela empresa contratada, somente foi assinado em 23 de dezembro de 2021, com a assinatura da ordem de início de serviços em 10 de janeiro de 2022. O contrato 072/2021 com a empresa Conterlub Soluções Ambientais Ltda. foi licitado através do pregão eletrônico 341/2021 e aditado por prazo em 22 de dezembro de 2022, e em quantidade em 02 de junho de 2023, devido ao crescimento da demanda de *containers* no município, estando ativo até o momento.

Houve a assinatura do contrato 073/2021 referente ao pregão eletrônico 329/2021 com a empresa Neli Ortiz Eireli ME cujo objeto era para coleta de lixo de forma mecanizada, no valor de R\$ 169,95 a tonelada em 27 de dezembro de 2021. No entanto, em 11 de março de

2022 foi realizada a rescisão contratual com efeito retroativo a 11 de janeiro do mesmo ano, por não atendimento ao Memorial descritivo anexo ao Pregão Eletrônico.

Apenas no dia 07 de abril de 2022 após conclusão do pregão eletrônico 49/2022, foi assinado o contrato 036/2022 com a contratada FG Soluções Ambientais Ltda., sendo a ordem de início de serviços assinada em 07 de maio do mesmo ano, o qual foi aditado em 02 de maio de 2023 seguindo em curso até os dias atuais. Para este contrato foi previsto que a demanda de lixo a ser coletada tanto de forma manual como mecanizado de 3200 ton/mês e seu preço é de R\$ 151,30 por tonelada, o que representa uma economia de R\$ 16,70 por tonelada, conforme Tabela 1, além do retorno a coleta mecanizada.

Tabela 1 – Comparativo de Custos (Preço por tonelada)

CONTRATOS SUSPENSOS DE 16/08/21 À 30/09/23	
Coleta Mecanizada/Disponibilização de Container/Destinação Final - EPPO	R\$ 345,82
Coleta Manual/Destinação Final - Urban	R\$ 296,44
PERÍODO DA EMERGÊNCIA 08/10/21 À 06/05/22	
Coleta Manual - ECSAM	R\$ 167,00
Destinação Final - CRVR	R\$ 127,00
Soma	R\$ 294,00
CONTRATOS LICITADOS POR PREGÃO	
Coleta Manual e Mecanizada - FG Soluções	R\$ 151,30
Destinação Final - CRVR	R\$ 127,00
Soma	R\$ 278,30

Fonte: Elaborada pelas autoras (2023)

No demonstrativo, não foi considerado o serviço de locação de *containers* que é por unidade locada no valor de R\$ 88,41 ao mês e se iniciou em janeiro de 2022.

Tabela 2 – Arrecadação Municipal de Cachoeirinha

DESCRÍÇÃO DA RECEITA	2021		2022	
	ORÇADO (em R\$)	REALIZADO (em R\$)	ORÇADO (em R\$)	REALIZADO (em R\$)
Taxas pela Prestação de Serviços - Outras - LIMPEZA PÚBLICA	9.533.467,42	9.061.998,43	11.643.606,07	13.338.524,96
Taxas pela Prestação de Serviços - Outras - Multas e Juros - LIMPEZA PÚBLICA	22.235,13	64.334,11	32.233,65	124.244,72
Taxas pela Prestação de Serviços - Outras - Dívida Ativa - LIMPEZA PÚBLICA	1.621.626,13	2.826.968,69	2.317.527,57	3.216.008,25
Taxas pela Prestação de Serviços - Outras - Dívida Ativa - Multas e Juros - LIMPEZA PÚBLICA	124.640,74	516.916,21	515.680,07	770.628,06
Total Receita LIMPEZA PÚBLICA	11.301.969,42	12.470.217,44	14.509.047,36	17.449.405,99
Total Receita Municipal	340.452.900,42	437.273.914,09	426.041.434,15	480.975.300,59

Fonte: Adaptado Portal da Transparência do Município de Cachoeirinha (2023)

Durante os anos em que o município de Cachoeirinha teve o problema apresentado com a coleta de lixo, apesar do valor arrecado ter tido acréscimo de apenas 9,99%, as receitas ligadas diretamente ao serviço subiram 39,93%, quase 4X mais.

A política municipal

O município de Cachoeirinha em 01 de junho de 2021, passa a ser alvo da Operação Proximidade do Ministério Público, nome dado devido à proximidade do Prefeito eleito com os proprietários das empresas envolvidas, a qual visava investigar, veiculado no site do Ministério Público do RS, em 2021:

As evidências dão conta de que tenha ocorrido desvio milionário de renda pública, estimado em 45% dos valores contratados, envolvendo os serviços de limpeza urbana, conservação e manutenção de próprios e logradouros

públicos a partir do ano de 2017 até maio de 2021 e tentativa de direcionamento da contratação dos serviços de disponibilização de ecopontos, coleta, transporte e destinação final de carcaças de animais mortos, remoção de colônias de himenópteros (abelhas, maribondos, vespas e outros) e destinação dos resíduos do cemitério; contratação com dispensa indevida de licitação dos serviços de coleta manual e mecanizada de resíduos sólidos urbanos a partir do ano de 2019 e tentativa de direcionamento de processo licitatório para a contratação dos serviços de manutenção da malha viária, drenagem pluvial e rede cloacal.

Porém, mesmo após deflagrada a primeira fase Operação Proximidade a Prefeitura seguiu a realizar operações que segundo o Ministério Público eram indevidas, dessa maneira foi deflagrada a Operação Ousadia, fruto do estudo de caso em questão, noticiado no site do Ministério Público do RS em 2021:

Já a Operação Ousadia assim foi batizada, pois mesmo após deflagrada a primeira fase da Operação Proximidade, em 1º de junho de 2021, foram contratados, com dispensa indevida de licitação, os serviços de coleta manual e mecanizada dos resíduos sólidos urbanos e deflagrada a Concorrência Pública 01/21 destinada à contratação dos serviços de manutenção da malha viária, drenagem pluvial e rede cloacal, que foi suspensa pelo Tribunal de Conta do RS após provocação do Ministério Público, tendo sido encontradas, a respeito dessas contratações, no material apreendido na primeira fase da Operação Proximidade, evidências de direcionamento em favor de empresários que, igualmente, mantêm relação próxima com o Prefeito Municipal.

Diante dos fatos apresentados, em 30 de setembro de 2021, o Ministério Público realizou a segunda fase da Operação Proximidade e a primeira fase da Operação Ousadia, na qual foram cumpridos 18 mandados de busca e apreensão, sendo 1 deles na sede da Prefeitura de Cachoeirinha e 3 empresas prestadoras de serviço, além de cumprir com ordens de afastamento de 8 integrantes do Poder Executivo Municipal, entre eles o Prefeito e o Secretário da Fazenda. As medidas cautelares foram proferidas pela 4ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do RS. Sendo que neste momento assume o cargo de Prefeito o então vice-prefeito Maurício Medeiros.

Os agentes públicos afastados foram proibidos de manter contato entre si e com outros servidores públicos e empresários, assim como as sedes da Prefeitura Municipal, além da suspensão imediata dos contratos de coleta de lixo.

A estratégia utilizada para restabelecer o serviço foi chamar a segunda colocada no processo de dispensa 056/2021, e através do processo de dispensa 066/21, além da finalização do contrato de inexigibilidade 036/21, porém não foi suficiente para regularizar a situação para a população. Desta forma Cachoeirinha decreta estado de emergência em 16 de outubro de 2021.

A defesa do prefeito afastado Miki Breier protocolou em 15 de dezembro de 2021 no STJ o pedido de Habeas Corpus 713559/RS (2021/0401704-5), solicitando a suspensão do afastamento do cargo de Prefeito ou que está se limite ao comando do Departamento que realiza as compras e licitações municipais. Porém a liminar é negada por ausência de competência do STJ para examinar a matéria, e a decisão comunica que mesmo que houvesse a competência levando em conta a gravidade da conduta a qual consta indícios do paciente em ser líder de uma organização criminosa com ação no Poder Executivo Municipal de Cachoeirinha, que utiliza de sua posição para benefícios pessoais e não oportuniza que as contratações sigam forma técnica e legal.

Durante o processo de Habeas Corpus, além do paciente foi também ouvido o Ministério Público e no dia 10 de maio de 2022 a sexta turma do STJ, por unanimidade, nega em julgamento o pedido de Habeas Corpus. Esta decisão consta em matéria divulgada no site daquele órgão no dia 19 do mesmo mês do julgamento.

Decorrente do julgamento de acórdão referente ao processo TRE 0601031-73.2020.6.21.0143 em 19 de abril de 2022, é decidido por unanimidade a cassação dos diplomas de Volmir José MikiBreier (prefeito) e Maurício Rogério de Medeiros Tonolher além de considerar Volmir José MikiBreier inelegível pelo prazo de 8 anos por abuso de poder político e econômico, assim como o pagamento de multa de R\$ 21.282,00 (vinte e um mil duzentos e oitenta e dois reais) equivalente a 20.000 UFIR.

Em 27 de junho de 2022, o TRE-RS noticia em seu site que as eleições suplementares ocorrerão em 30 de outubro de 2022, juntamente com os municípios de Cerro Grande e Entre Rios do Sul e simultaneamente com o segundo turno das eleições de 2022, em consonância com a Resolução do TSE 23.280/2010. As eleições suplementares foram regulamentadas através da Resolução TRE-RS 394/2022 datada de 02 de agosto de 2022.

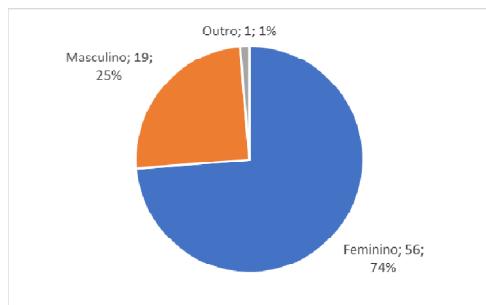
O período de propaganda eleitoral iniciou-se em 09 de setembro de 2022, após o período reservado para as convenções partidárias e registro pelos partidos e coligações de seus candidatos, conforme informado na Resolução TRE/RS 394/2022.

A chapa eleita em 30 de outubro de 2022 é composta por Cristian Wasem (MDB) para prefeito e o Delegado João Paulo (PP) para vice, os quais venceram seus oponentes: Rubens Otávio (União) para prefeito e Jaqueline Ritter (Cidadania) vice; David Almansa (PT) para prefeito e Ester Ramos (PSOL) para vice. O prefeito eleito, é o mesmo que assumiu a Prefeitura Municipal interinamente em abril do mesmo ano, visto a cassação da chapa eleita em 2020, o qual antes era Presidente da Câmara de Vereadores do município.

Percepção dos cidadãos

A pesquisa realizada com os municípios de Cachoeirinha abordou pontos relacionados com a percepção da qualidade dos serviços prestados.

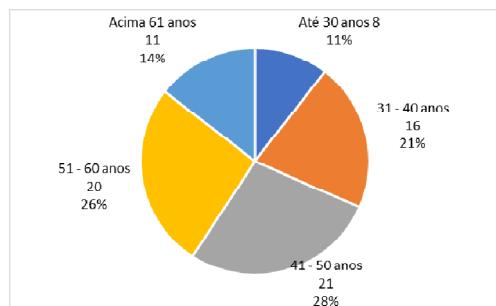
Gráfico 1 – Gênero dos Respondentes



Fonte: Elaborado pelas autoras (2023)

O perfil dos respondentes foi de 73,68% de mulheres, 25% de homens e 1,32% que se identifica como de outro gênero (Gráfico 1).

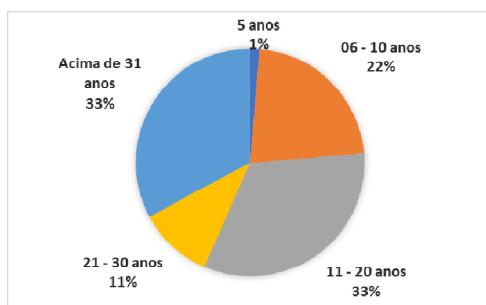
Gráfico 2 – Idade dos Respondentes



Fonte: Elaborado pelas autoras (2023)

A idade predominante, conforme Gráfico 2, dos entrevistados foi entre 41 e 50 anos, correspondendo a 27,63%, seguida da idade entre 51 e 60 anos que correspondeu a 26,32%.

Gráfico 3 – Tempo de Residência no Município



Fonte: Elaborado pelas autoras (2023)

O período de residência, segundo Gráfico 3, que prevaleceu na pesquisa foi entre 11 e 20 anos e acima de 31 anos, totalizando 66% dos respondentes.

Quadro 2 – Divisão do Município em Regiões

REGIÃO	BAIRROS
Região 1	Santo Ângelo, Jardim América, Veranópolis, Eunice Novae Eunice Velha.
Região 2	Cruzeiro, Caí, Cedic, Distrito Industrial e Central Park.
Região 3	Jardim Mauá, Imbuí, São Vicente de Paul e Vila Cachoeirinha.
Região 4	Vila da Paz, Jardim Conquista, Jardim Vitória, Carlos Wilkens, Vila Marcia, Regina, Tunel Verde, Chacará das Rosas, Moradas do Bosque e Canarinho.
Região 5	Vila Bella, Bethânia, Jardim do Bosque, Granja Esperança, Colinas, Princesa Isabel, Navegantes, Monte Carlo, Ponta Porã, Cohab, City Nova, City Velha, Parque Brasília, Quintandinha, Silveira Martins, Jardim Atlântico e Santo Antônio.
Região 6	Parque da Matriz, Vale do Sol e Bom Princípio.
Região 7	Vista Alegre, Anair, Marechal Rondon, Beija-Flor, Nova Cachoeirinha, Espírito Santo, Sítio Ipiranga, Fátima, Águas Mortas e Travessa da Ponte.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2023)

Para fins didáticos desta pesquisa, o município de Cachoeirinha foi dividido em 7 regiões conforme Quadro 2. A divisão do município por regiões levou em consideração a proximidade geográfica dos bairros.

Tabela 3 – Regiões X Número de Respostas

REGIÕES	NÚMERO DE RESPOSTAS	% DE RESPOSTAS
Região 1	6	7,89%
Região 2	2	2,63%
Região 3	9	11,84%
Região 4	4	5,26%
Região 5	35	46,05%
Região 6	11	14,47%
Região 7	9	11,84%

Fonte: Elaborada pelas autoras (2023)

Todas as regiões do município foram abrangidas pela pesquisa, no entanto teve uma região onde houve uma maior aceitação por parte dos moradores correspondendo a 46,05% das respostas.

A alteração da modalidade de coleta de lixo manual das lixeiras em frente as residências para os *containers* é uma realidade na cidade, porém alguns bairros ainda não contam com este serviço, em junho de 2023 a Prefeitura Municipal assinou aditivo com a empresa Conterlub para ampliar o quantitativo de *containers* oferecidos, mas em bairros mais distantes como Bethânia e Granja Esperança o serviço ainda não é oferecido.

Tabela 4 – Respondentes que sentiram o impacto da troca de modalidade da coleta de lixo

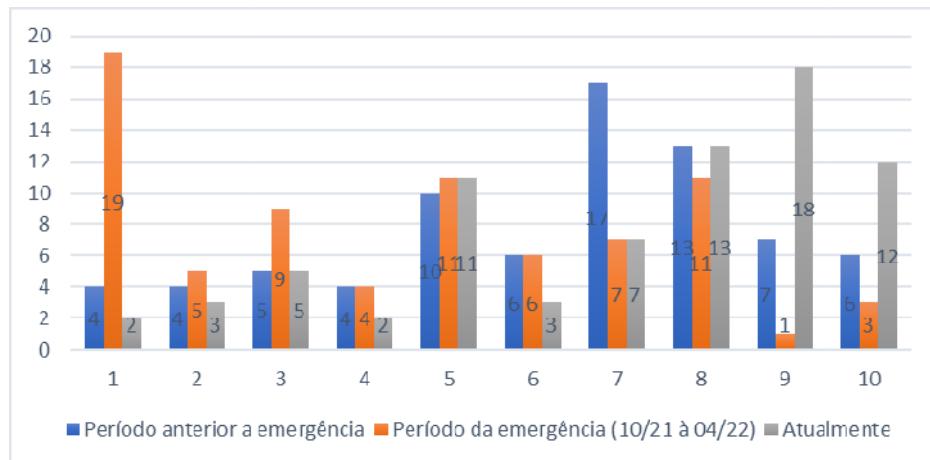
REGIÕES	NÚMERO DE RESPONDENTES	RESPONDENTES QUE SENTIRAM O IMPACTO	% DOS RESPONDENTES QUE SENTIRAM O IMPACTO
Região 1	6	3	50,00%
Região 2	2	0	0,00%
Região 3	9	4	44,44%
Região 4	4	1	25,00%
Região 5	35	13	37,14%
Região 6	11	7	63,64%
Região 7	9	8	88,89%

Fonte: Elaborada pelas autoras (2023)

Dentre as 76 respostas analisadas, 36 respondentes sentiram alteração em sua rotina quando houve a troca de modalidade de coleta de lixo inserindo os containers, contra 36 que não sentiram alteração e 4 que não souberam avaliar. Sendo que na região 7, 88,89% da amostra coletada sentiu o referido impacto, seguida pela região 6 onde os impactos foram sentidos por aproximadamente 2/3 dos entrevistados e na região 1 50%. Os principais impactos sentidos pela população foram:

- a) alguns consideram que a cidade ficou mais limpa e organizada;
- b) enquanto outros reclamam que como há apenas *containers* de lixo comum, fica prejudicada a separação por parte dos usuários;
- c) o serviço de coleta seletiva é pouco divulgado;
- d) há também os que reclamam que os *containers* chegam a ficar com muito lixo acumulado, por vezes até espalhado, isto ocorre tanto porque os catadores reviram como por falta de espaço;
- e) há queixas também quanto a proximidade com as residências por conta dos vetores;
- f) outros reclamam da distância necessária a ser percorrida para depositar o lixo.

Gráfico 4 – Nível de Satisfação com o Serviço



Fonte: Elaborado pelas autoras (2023)

No Gráfico 4, o eixo X corresponde a nota atribuída ao serviço durante 3 períodos distintos: o anterior à emergência, durante o período da emergência e atualmente; e o eixo Y representa o número de respondentes. Observa-se que o nível de satisfação com o serviço de coleta de lixo foi fortemente impactado durante o período de emergência, porém com a regularização o nível de satisfação dos cidadãos aumentou. As notas de 9 e 10 tiveram um incremento considerável com os serviços atualmente prestados.

Tabela 5 – Nível de Satisfação no Período Anterior a Emergência

REGIÃO	NOTAS									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Região 1		2	1	1		1	1			
Região 2								1	1	
Região 3				1			6		2	
Região 4	1	1					1			1
Região 5	3	1		2	7	2	6	9	2	3
Região 6			3			1	2	3	1	1
Região 7			1		3	2	1		1	1
Total	4	4	5	4	10	6	17	13	7	6

Fonte: Elaborada pelas autoras (2023)

No Tabela 5, nota-se que o serviço foi avaliado como de boa qualidade pela maioria da amostra em todas as regiões.

Tabela 6 – Nível de Satisfação Durante o Período da Emergência

REGIÃO	NOTAS									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Região 1	2		1					2	1	
Região 2					1			1		
Região 3	2	1	1			2	2			1
Região 4	1	1						1		1
Região 5	11	1	4	2	6	3	4	4		
Região 6	1	1	2	2	1	1	1	1		1
Região 7	2	1	1		3			2		
Total	19	5	9	4	11	6	7	11	1	3

Fonte: Elaborada pelas autoras (2023)

No Tabela 6 percebe-se que o reflexo negativo na avaliação do serviço durante o período de emergência atingiu todas as regiões do município.

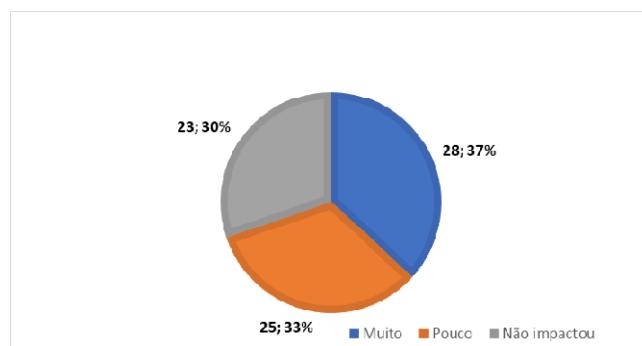
Tabela 7 – Nível de Satisfação do Serviço Atual

REGIÃO	NOTAS									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Região 1		1				1		2	1	1
Região 2							1			1
Região 3			1		2		2	2	2	
Região 4		1						1		2
Região 5	1	1	2	1	5	1	2	6	10	6
Região 6	1		1		1		1	1	4	2
Região 7			1	1	3	1	1	1	1	
Total	2	3	5	2	11	3	7	13	18	12

Fonte: Elaborada pelas autoras (2023)

Atualmente o nível de satisfação dos municípios de Cachoeirinha voltou a ser positivo, tendo melhorado em todas as regiões após a regularização dos serviços impactados pela suspensão dos contratos e período de emergência.

Gráfico 5 – Percepção Pelos Cidadãos do Impacto do Período de Emergência na Rotina Diária



Fonte: Elaborado pelas autoras (2023)

Entre os entrevistados, 70% sentiu algum impacto em sua rotina diária devido a suspensão dos contratos de coleta de lixo em setembro de 2021.

Tabela 8 – Percepção Impacto da Emergência por Região

REGIÕES	NÃO IMPACTOU	IMPACTOU POUCO	IMPACTOU MUITO
Região 1	0,00%	50,00%	50,00%
Região 2	50,00%	50,00%	0,00%
Região 3	33,33%	33,33%	33,33%
Região 4	75,00%	0,00%	25,00%
Região 5	37,14%	28,57%	34,29%
Região 6	18,18%	36,36%	45,45%
Região 7	11,11%	44,44%	44,44%

Fonte: Elaborada pelas autoras (2023)

Ao observar a percepção de impacto por região, percebe-se que houve diferença de um local para o outro, enquanto na Região 1 todos os entrevistados sentiram-se de alguma forma impactados, na Região 4 a maioria não sentiu os reflexos do período da emergência.

Os principais impactos apontados pelos entrevistados dizem respeito ao acúmulo de lixo nos *containers* e nas ruas da cidade e suas consequências, tais como: proliferação de ratos e insetos, impacto ambiental, poluição visual, mau odor às vezes obrigando a população fechar as janelas das residências, risco de doenças, desorganização da via pública e entupimento de bueiros.

CONCLUSÕES

Ao longo deste estudo, buscou-se responder ao questionamento: Como problemas ligados diretamente ao processo licitatório podem afetar a vida dos cidadãos? Neste contexto realizou-se um estudo de caso na situação do município de Cachoeirinha que teve problemas com a suspensão dos contratos de coleta de lixo no ano de 2021, fruto de ação de investigação do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Para tanto se fez necessário buscar conceitos bibliográficos ligados a posição do Estado como participante da economia, seu papel de prover os serviços públicos e os procedimentos para terceirizar esta prestação de serviços, além da responsabilidade dos agentes públicos perante essas operações.

Durante a análise dos dados observou-se reflexos na esfera política onde houve a cassação de chapa eleita e a necessidade de novas eleições suplementares no município, nesse processo houve envolvimento do judiciário tanto relacionado ao processo de Habeas Corpus solicitado pelo Prefeito eleito em 2020, como no processo de cassação propriamente dito e as novas eleições. Considerando o viés financeiro não houve reflexo negativo com relação às receitas provenientes das rubricas ligadas a este serviço, ao contrário o percentual de crescimento destas receitas foi de aproximadamente quatro vezes o percentual de crescimento da receita total, ao passo que com a regularização dos serviços e contratação através de Pregão Eletrônico para os serviços de coleta, o custo por tonelada decresceu, sugerindo que quando se segue o ritual ordinário os contratos tendem a ter preços mais baixos.

Em relação à percepção da qualidade dos serviços prestados pelos municípios, estes demonstram que suas rotinas foram fortemente impactadas durante o período que o serviço ficou em um primeiro momento interrompido e depois funcionando de forma irregular, tanto pela situação do acúmulo dos desejos como também pela sensação de insegurança por conta da proliferação de vetores e até mesmo a possibilidade de maior entupimento dos bueiros pelos lixos espalhados. No entanto, após o processo ser regularizado o nível de satisfação da população melhorou, mesmo que a população ainda tenha considerações de melhorias com relação à atividade. Esta situação demonstra que para além dos impactos em finanças e em política, os agentes públicos devem levar em consideração o reflexo de suas ações diretamente na vida dos cidadãos, sendo respeitado o que cita o art.1º da CF/88 onde preconiza que o Brasil é um Estado Democrático de Direito.

Diante de todos os dados apresentados, cumpriu-se o objetivo de analisar como os problemas ligados diretamente ao processo licitatório de coleta de lixo urbano que afetou a vida dos cidadãos de Cachoeirinha.

As limitações desta pesquisa estão diretamente ligadas ao curto período em que foi realizada, considerando que o projeto de pesquisa foi apreciado em maio do corrente ano e a liberação para abordar os cidadãos se prolongou de 16 de julho a 27 de setembro de 2023. Durante o período em que se aguardava a decisão do Comitê de Ética, foi realizado o levantamento de dados secundários e no período de 28 de setembro a 04 de outubro de 2023 a coleta de dados primários.

Visto que o estudo de caso foi realizado apenas no município de Cachoeirinha, sugere-se como estudo futuro comparar as soluções praticadas neste caso com outros municípios que passaram por problemas parecidos.

REFERÊNCIAS

BENTO, Greice Daiana. **Contabilidade e Gestão no Terceiro Setor: Um Estudo Bibliométrico em Periódicos Nacionais.** Florianópolis, 2010, 77 f. Monografia (graduação) Universidade Federal de Santa Catarina Centro Sócio Econômico – Curso de Ciências Contábeis, 2010.

BEZERRA FILHO, João Guedes. **Orçamento Aplicado ao setor público:** Abordagem simples e objetiva. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL, **Lei 14.133/2021 de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL, **Lei 8666/2003 de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRUNO, Reinaldo Nascimento. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público.** 3ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

CACHOEIRINHA decreta situação de emergência por problemas na coleta de lixo. **Portal G1,** Porto Alegre, 16 de out. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2021/10/16/cachoeirinha-decreta-situacao-de-emergencia-por-problemas-na-coleta-de-lixo.ghtml>. Acesso em: 16 abr. 2023.

CACHOEIRINHA tem nova empresa de recolhimento de lixo. **Correio do Povo,** Porto Alegre, 14 de abr. 2022. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/noticias/cidades/cachoeirinha-tem-nova-empresa-de-recolhimento-de-lixo-1.805915>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CEZNE, Andrea Nárriman. O conceito de serviço público e as transformações do Estado contemporâneo. Brasília: Senado Federal, Revista de informação legislativa v. 42, n. 167, p. 315-337, jul./set. 2005. Disponível em:<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/872>. Acesso em: 08 maio 2023.

COLETA de lixo é suspensa em Cachoeirinha após operação do MP que afastou prefeito e empresas terceirizadas. Prefeitura promete normalizar serviços nos próximos dias. **Diário Gaúcho,** Porto Alegre, 30 de set. 2021. Disponível em: Coleta de lixo é suspensa em Cachoeirinha após operação do MP que afastou prefeito e empresas terceirizadas - Notícias (clicrbs.com.br) Acesso em: 16 abr. 2023.

COM problemas na coleta de lixo, Cachoeirinha decreta situação de emergência. **Correio do Povo,** Porto Alegre, 16 de out. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2021/10/16/cachoeirinha-decreta-situacao-de-emergencia-por-problemas-na-coleta-de-lixo.ghtml> Acesso em: 12 maio 2023.

COMO fica o recolhimento de lixo em Cachoeirinha após suspensão do contrato. **Jornal de Novo Hamburgo**, Novo Hamburgo, 30 de set. 2021. Disponível em:
<https://www.jornalnh.com.br/noticias/cachoeirinha/2021/09/30/como-fica-o-recolhimento-de-lixo-em-cachoeirinha-apos-suspensao-do-contrato.html>. Acesso em: 16 abr. 2023.

COSTA, Giovane Pacelli Carvalho Lustosa; GARTNER, Ivan Ricardo. O efeito da função orçamentária alocativa na redução de desigualdade de renda do Brasil: uma análise em educação e saúde no período de 1995 a 2012. **RAP Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar./abr. 2017. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rap/a/LcpcpRv37NwrgtYSVcRV9VD/abstract/?lang=PT>. Acesso em: 30 abr. 2023.

DEFINIDA data para eleições suplementares em 3 municípios. **TRE/RS**. Disponível em:
<https://www.tre-rs.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Janeiro/definida-a-data-das-eleicoes-suplementares#:~:text=O%20TRE%20DRS%20definiu%20a,Zona%20Eleitoral%20E2%80%93%20Coronel%20Bicaco>). Acesso em: 05 abr. 2023.

FERNANDES, Rubem Cesar. **PRIVADO PORÉM PÚBLICO: O Terceiro Setor na América Latina**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: CIVICUS, 2002

FRANÇA, Philip Gil. **Controle da Administração Pública**: Combate a corrupção, discricionariedade administrativa e regulação econômica. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

HIGA, Alberto Shinji; CASTRO, Marcos Pereira; OLIVEIRA, Simone Zanotello. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Rideel, 2018.

MACHADO, Maria Rejane Bitencourt. **Entidades benfeicentes de assistência social: contabilidade, obrigações acessórias e principais**. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 15ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MORGADO, Laerte Ferreira. **O orçamento público e a automação do processo orçamentário**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2011. Disponível em:
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/195968>. Acesso em: 08 maio 2023.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. Finanças públicas: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NOVAMENTE o problema com a coleta de lixo. **O alvorens**. Disponível em:
<https://oalvoradense.com.br/novamente-o-problema-com-a-coleta-de-lixo>. Acesso em: 15 set. 2023.

OPERAÇÕES Proximidade e Ousadia: MPRS cumpre 18 mandados de busca e apreensão em investigação de desvio de recursos públicos em Cachoeirinha. **MPRS**. Disponível em:
<https://www.mprs.mp.br/noticias/criminal/53554>. Acesso em: 17 de set. 2023.

PRADO, Safira Orçatto M. do. A readequação das funções do Estado Brasileiro. **Bonijuris**, ano 33, n. 668, pág.136-155, 2021.

PRADO, Safira Orçatto M. do; MARIA SOBRINHO, Ricardo K. de. *Funções da Administração Pública*. 1ª edição, Curitiba: Intersaberes, 2021.

PREFEITURA de Alvorada cancela contrato com empresa após problemas na coleta de lixo. **Portal G1.** Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/04/05/prefeitura-de-alvorada-cancela-contrato-com-empresa-apos-problemas-na-coleta-de-lixo.ghtml>. Acesso em: 15 set. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA. **Aditivo 1 Prazo Contrato 072/2021.** Disponível em: <https://cachoeirinha.atende.net/transparencia/item/contratos-gerais>. Acesso em: 16 set. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA. **Aditivo 2 Prazo Contrato 072/2021.** Disponível em: <https://cachoeirinha.atende.net/transparencia/item/contratos-gerais>. Acesso em: 16 set. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA. **Edital Pregão Eletrônico 341/2021.** Disponível em: <https://cachoeirinha.atende.net/transparencia/item/licitacoes-gerais>. Acesso em: 16 set. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA. **Homologação da Inexigibilidade 3/2021.** Disponível em: <https://cachoeirinha.atende.net/transparencia/item/licitacoes-gerais>. Acesso em: 16 set. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA. **Orçamento empresa ECSAM Serviços Ambientais licitação dispensa 068/2021.** Disponível em: <https://cachoeirinha.atende.net/transparencia/item/contratos-gerais>. Acesso em: 16 set. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA. **Orçamento empresa Urban licitação dispensa 056/2021.** Disponível em: <https://cachoeirinha.atende.net/transparencia/item/contratos-gerais>. Acesso em: 16 set. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA. **Publicação no Diário Oficial de Cachoeirinha Dispensa 66/2021.** Disponível em: <https://cachoeirinha.atende.net/transparencia/item/licitacoes-gerais>. Acesso em: 16 set. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA. **Publicação no Diário Oficial de Cachoeirinha Dispensa 68/2021.** Disponível em: <https://cachoeirinha.atende.net/transparencia/item/licitacoes-gerais>. Acesso em: 16 set. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA. **Receitas Orçamentárias Ano 2020.** Disponível em: [https://cachoeirinha.atende.net/transparecia/item/receitas-orcamentarias](https://cachoeirinha.atende.net/transparencia/item/receitas-orcamentarias). Acesso em: 15 set. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA. **Receitas Orçamentárias Ano 2021.** Disponível em: [https://cachoeirinha.atende.net/transparecia/item/receitas-orcamentarias](https://cachoeirinha.atende.net/transparencia/item/receitas-orcamentarias). Acesso em: 15 set. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA. Receitas Orçamentárias Ano 2022. Disponível em: <https://cachoeirinha.atende.net/transparencia/item/receitas-orcamentarias>. Acesso em: 15 set. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA. Requisição de Compras 394/2021. Disponível em: <https://cachoeirinha.atende.net/transparencia/item/contratos-gerais>. Acesso em: 16 set. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA. Rescisão contrato 073/2021. Disponível em: <https://cachoeirinha.atende.net/transparencia/item/contratos-gerais>. Acesso em: 16 set. 2023.

RAMPASSO, Renata Favero. **Entenda o Terceiro Setor Teoria e Prática.** São Paulo: Novo Século, 2010.

SHIRAISHI, Guilherme (org.). **Pesquisa de Marketing.** São Paulo: Pearson Pertenci Hall, 2012.

SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. **Revista Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, 173: 15-34 jul./set.1988. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=o+estado+democratico+de+direito&btnG=/ Acesso em: 08 maio 2023.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular.** São Paulo: Malheiros, 2002.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Acórdão - HC 713559 - RS (2021/0401704-5).** Disponível em: processo.stj.jus.br. Acesso em: 17 set. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Decisão indeferimento liminar HC 713559 - RS (2021/0401704-5).** Disponível em: processo.stj.jus.br. Acesso em: 17 set. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Relatório de Voto HC 713559 - RS (2021/0401704-5).** Disponível em: processo.stj.jus.br. Acesso em: 17 set. 2023.

TACHIZAWA, Takeshy. **Organizações não Governamentais e Terceiro Setor – Criação de ONGs e Estratégias de Atuação.** 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Aditivo Prazo Contrato 036/2022.** Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 21 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Aditivo Prazo Contrato 043/2021.** Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 16 set. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Contrato de Prestação de Serviço 035/2021.** Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 21 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Contrato de Prestação de Serviço 036/2021.** Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 21 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Contrato de Prestação de Serviço 036/2022**. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 21 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Contrato de Prestação de Serviço 043/2021**. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 22 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Contrato de Prestação de Serviço 044/2021**. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 22 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Contrato de Prestação de Serviço 047/2021**. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 21 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Contrato de Prestação de Serviço 072/2021**. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 23 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Contrato de Prestação de Serviço 073/2021**. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 22 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Extrato do Contrato de Prestação de Serviços 036/2021**. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 21 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Extrato do Contrato de Prestação de Serviços 036/2022**. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 21 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Extrato do Contrato de Prestação de Serviços 044/2021**. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 22 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Extrato do Contrato de Prestação de Serviços 072/2021**. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 23 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Homologação da Dispensa

56/2021. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 22 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Ordem de Início de Serviços do Contrato 036/2022. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 22 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Ordem de Início de Serviços do Contrato 044/2021. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 22 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Ordem de Início de Serviços do Contrato 047/2021. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 22 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Ordem de Início de Serviços do Contrato 072/2021. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 23 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Ordem de Início de Serviços do Contrato 073/2021. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 23 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Primeiro Termo de Aditamento aos Contratos de Prestação de Serviços Emergenciais 044/2021 e 47/2021. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 22 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Primeiro Termo de Apostilamento ao Contrato de Prestação de Serviços 072/2021. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 23 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Publicação Aditivo 1 Contrato 44/2021. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 22 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Publicação Aditivo 1-2022

Contrato 72/2021. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&cs=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 23 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Publicação Aditivo 1-AP2023

Contrato 72/2021. Disponível em:

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&c_s=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 23 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Publicação da Rescisão contrato 073/2021**. Disponível em:
https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&c_s=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 23 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Publicação no Diário Oficial de Cachoeirinha Contrato 036/2021**. Disponível em:
https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&c_s=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 21 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Publicação no Diário Oficial de Cachoeirinha Dispensa 56/2021**. Disponível em:
https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&c_s=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 22 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Termo de Suspensão do Contrato de Prestação de Serviço 035/2021**. Disponível em:
https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&c_s=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 21 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Termo de Suspensão do Contrato de Prestação de Serviço 036/2021**. Disponível em:
https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:25:::NO:25,RIR:F50500_CD_ORGAO:43100&c_s=103UkCMJv29sfP6DH6s_Vvsisn94. Acesso em: 21 jul. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Acordão - 0601031-73.2020.6.21.0143**. Disponível em: <https://www.tre-rs.jus.br/jurisprudencia/emtema-novo/cassacoes/acordaos-cassacoes-majoritarias>. Acesso em: 15 set. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Resolução TRE 394/2022**. Disponível em:
https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-suplementares/calendarios/arquivos/2022/tre-rs-resolucao-no-394-2022/@@download/file/TRE-RS-resolucao-394-2022.pdf. Acesso em: 15 set. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Resultado eleição suplementar 2022**. Disponível em: <https://resultados.tre-rs.jus.br/eleicoes/2020/564/RS85618.html>. Acesso em: 15 set. 2023.

Recebido em: 24/11/2023

Aceito em: 19/08/2024

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14509812>

Número 23

CONTRATOS DE GESTÃO E O CENTRO DE INTELIGÊNCIA NA GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO MATO GROSSO DO SUL

PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA COM AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MATRÍCULA ON-LINE NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS: proposta de manual eletrônico para subsidiar as matrículas em cursos de graduação

POLÍTICAS DE INOVAÇÃO EFETIVAS: delimitando uma estrutura básica de desenho

A VIDA DOS CIDADÃOS AFETADA PELAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: o caso da coleta de lixo no município de Cachoeirinha/RS