

ORGANIZADORES

Alexandre Gomide

André Marengo

Vanessa Elias de Oliveira

Reformar o Estado: O QUE FAZER?

ORGANIZADORES

Alexandre Gomide

André Marengo

Vanessa Elias de Oliveira

Reformar o Estado: O QUE FAZER?

© dos autores
1ª edição: 2026

Reformar o Estado: o que fazer?

Projeto gráfico, revisão, capa:
Giordano Benites Tronco

Diagramação:
Tainan Oliveira, Giordano Benites Tronco

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

Reformar o Estado [livro eletrônico] : o que
fazer? / organizadores Alexandre Gomide, André
Marenco, Vanessa Elias de Oliveira. -- 1. ed. --
Porto Alegre, RS : Jacarta : Escola Nacional
de Administração Pública - Enap, 2026.

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-85-906773-2-1

1. Administração pública - Brasil 2. Estado
3. Gestão pública 4. Política I. Gomide, Alexandre.
II. Marenco, André. III. Oliveira, Vanessa Elias de.

26-362209.0

CDD-320.1

Índices para catálogo sistemático:

1. Estado : Ciência política 320.1

Henrique Ribeiro Soares - Bibliotecário - CRB-8/9314

PREFÁCIO

ESTHER DWECK

Ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos do Brasil

A reflexão sobre o papel do Estado brasileiro volta ao centro do debate num momento em que o país exige instituições mais capazes de enfrentar problemas complexos e produzir respostas públicas consistentes. Hoje, a agenda de transformação se impõe com renovada urgência.

Este livro, ao se debruçar sobre a pergunta essencial “Reformar o Estado: o que fazer?”, oferece uma contribuição particularmente relevante: desloca o debate de abstrações conceituais para uma abordagem que conecta reflexões teóricas com soluções baseadas em evidências, análises aplicadas e propostas concretas.

A obra parte de uma premissa fundamental que dialoga diretamente com a agenda que temos perseguido no governo federal: a reforma do Estado não se confunde com uma agenda de ajuste fiscal, redução de estruturas ou com o mero redesenho de regras para servidores públicos. A urgente transformação exige qualificar seus diversos meios de ação. As capacidades estatais são condições para que o poder público produza mais e melhor. Seu sentido está em viabilizar entregas mais efetivas, orientadas ao desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Reformar o Estado é, antes de tudo, fortalecer os instrumentos de gestão para que se possa lidar com demandas como desigualdades persistentes, transformação digital acelerada e crise climática. Isso exige não apenas capacidade de execução, mas capacidades dinâmicas para aprender, adaptar-se e responder a contextos em mudança, combinando estabilidade institucional com agilidade. Há, nisso, um horizonte político-institucional mais amplo: renovar as bases de um novo pacto entre Estado e sociedade, sustentado por legitimidade democrática, capacidade de entrega, confiança nas instituições democráticas e compromisso com a inclusão.

Essa discussão retoma uma questão antiga e ainda aberta na América Latina. Em 2004, o relatório *A Democracia na América Latina: para uma democracia de cidadãos e cidadãs*, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, já alertava para o descompasso entre a consolidação da democracia eleitoral e a persistência de desigualdades que limitavam a cidadania plena. A pergunta continua atual: quanta desigualdade a democracia é capaz de tolerar? É justamente esse debate que o relatório *Estado, Democracia e Desigualdade: uma perspectiva latino-americana* recoloca em pauta, agora com o MGI, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), ao mostrar que a legitimidade democrática depende também da capacidade do Estado de entregar respostas concretas, reduzir desigualdades e ampliar inclusão.

É justamente essa a visão mais ampla que tem orientado a atuação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Nos últimos anos, temos trabalhado para reposicionar o debate sobre gestão pública no Brasil, a partir da discussão sobre Estado e democracia, superando receitas simplistas e construindo uma agenda estruturante baseada em três pilares principais: pessoas, organizações e digital. Trata-se de pensar o Estado com os olhos no amanhã: com capacidade de incorporar inovação sem perder direção, ampliar sua inteligência institucional e sustentar transformações de longo prazo.

A primeira parte deste livro — dedicada ao tema “governar” — ilumina

um dos temas centrais do Estado contemporâneo: a crescente complexidade da coordenação federativa e interinstitucional. Governar, hoje, exige articular atores, alinhar capacidades e construir respostas compartilhadas para problemas que não cabem mais em estruturas isoladas.

Exige também capacidade de coordenação diante de riscos sistêmicos, que já deixaram de ser hipótese remota e passaram a exigir respostas públicas articuladas, permanentes e territorialmente organizadas.

A segunda parte do livro — centrada na dimensão “administrar” — dialoga diretamente com o núcleo das prioridades do MGI. Ao enfatizar a centralidade da capacidade estatal, do profissionalismo e da gestão, os autores apontam para um aspecto crucial: não há políticas públicas eficazes sem uma burocracia qualificada, ágil, dotada de condições institucionais adequadas e orientada às necessidades dos cidadãos. Não há tampouco Estado capaz de se projetar no tempo sem aprendizado institucional, sem continuidade administrativa e sem condições para inovar com responsabilidade.

Entre as medidas voltadas à melhoria da qualidade do serviço público, merece destaque a promoção da diversidade no serviço público, entendida como estratégia de qualificação das decisões e de fortalecimento da legitimidade das políticas públicas. Nesse sentido, a ampliação para 30% das vagas reservadas em concursos públicos para pessoas negras, indígenas e quilombolas representou um passo relevante para que o serviço público reflita melhor a diversidade da sociedade brasileira.

A valorização das carreiras, a recomposição e modernização da força de trabalho e o investimento em formação e desenvolvimento são elementos centrais de uma estratégia que busca não apenas recompor capacidades perdidas, mas construir uma nova geração de servidores públicos, mais preparados para lidar com a complexidade, a incerteza e a necessidade de inovação. Trata-se de fortalecer uma burocracia profissional capaz de combinar estabilidade com agilidade, preservando memória institucional, com habilidade de adaptação e criando condições para respostas públicas mais inteligentes.

A terceira parte da obra projeta o debate para o futuro, ao abordar

temas como inovação, transformação digital, mudanças climáticas e desigualdades estruturais. O diagnóstico de um Estado ainda fragmentado é acompanhado por uma agenda propositiva que enfatiza a necessidade de coordenação transversal, aprendizagem institucional e experimentação. É nesse terreno que se encontram, de modo mais nítido, a discussão sobre o Estado do futuro e a disputa sobre o futuro do Estado.

Essa pauta está no cerne da atuação do MGI. Temos buscado promover uma mudança de paradigma, estimulando a criação de soluções inovadoras. O ColaboraGov, como centro de serviços compartilhados de um amplo conjunto de órgãos, traz ganhos de eficiência e economia. Já a Estratégia Nacional de Compras Públicas Sustentáveis (ENCP) usa o poder de compra do Estado para promover o desenvolvimento econômico, social, ambiental e tecnológico. Em todos esses campos, o desafio é construir capacidades que permitam ao Estado aprender continuamente, antecipar riscos, responder melhor a choques e ampliar sua resiliência, inclusive diante da emergência climática.

Desde janeiro de 2023, o Ministério vem conduzindo esse processo sob o signo da “transformação do Estado”, em contraste com a leitura fiscalista que, por muito tempo, orientou esse debate. Esta obra reforça uma mensagem que orienta nossas ações no Ministério: esse movimento precisa ser contínuo, um esforço permanente de coordenação institucional, que envolve múltiplos atores, níveis de governo e dimensões de atuação.

Ao articular diagnóstico rigoroso e propostas concretas, este livro oferece uma contribuição valiosa para esse esforço coletivo. Mais do que um conjunto de análises, ele ajuda a recolocar o debate sobre reforma do Estado no lugar em que ele precisa estar: o da capacidade de implementar direitos, produzir respostas públicas consistentes e construir instituições à altura dos desafios do país. É também uma forma de lembrar que a transformação do Estado só faz sentido quando amplia a capacidade pública de responder melhor à sociedade, de sustentar um projeto de desenvolvimento com inclusão e de preparar o país para os riscos e transições do nosso tempo.

Que esta obra circule, provoque e amplie esse debate tão necessário. E

que inspire gestoras, gestores, pesquisadoras, pesquisadores, cidadãos e cidadãos a participar desse processo de transformação.

Boa leitura!

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO
	ALEXANDRE GOMIDE, ANDRÉ MARENCO, VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA

PARTE I — GOVERNAR

Instituições, poder político e a coordenação federativa

16	(01) EQUILÍBRIOS INSTÁVEIS E POLICÊNTRICOS: O ATUAL PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO
	CLÁUDIO COUTO, FERNANDO ABRUCIO
34	(02) CHECKS AND BALANCES SOB PRESSÃO: O CONFLITO CONGRESSO-STF E AS PROPOSTAS DE REFORMA DA CORTE
	MARJORIE MARONA, VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA, LIGIA MORI MADEIRA, LUCAS PETARELI GARBULHO
52	(03) EMENDAS PARLAMENTARES: COMO ESCAPAR DA ARMADILHA DO USO ELEITORAL?
	DALMO PALMEIRA
71	(04) POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA EM TEMPOS DE CRISE E POLARIZAÇÃO: POSICIONAMENTOS DOS DEPUTADOS FEDERAIS BRASILEIROS SOBRE O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (2011–2022)
	SERGIO SIMONI JR., RAFAEL MADEIRA, MARIA ALICE PIAZZA
88	(05) EFEITOS FISCAIS LOCAIS DECORRENTES DA APLICAÇÃO DIRETA DE RECURSOS FEDERAIS NO TERRITÓRIO: O CASO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)
	PATRÍCIO SILVA
99	(06) DO ICMS ECOLÓGICO AO IBS ECOLÓGICO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A POLÍTICA AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS
	DALMO PALMEIRA, LIA CRUZ
115	(07) FEDERALISMO E CRISE CLIMÁTICA: O FINANCIAMENTO DA PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2012–2024)
	LIDIA TEN CATE
135	(08) CAPACIDADES ESTATAIS E ALFABETIZAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL: O PROGRAMA ALFALETRANDO COMO MATERIALIZAÇÃO DO COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA
	LORENA RODRIGUES
152	(09) A COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA: ANÁLISE DA ATIVAÇÃO DE CAPACIDADES A PARTIR DO SNE
	JULIA XIMENES, DALMO PALMEIRA, CLARA MACHADO DA SILVA

PARTE II — ADMINISTRAR

Capacidade estatal, profissionalismo e gestão

- 165 (01) CAPACIDADES DINÂMICAS E A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: BASES EMPÍRICO-CONCEITUAIS PARA RENOVAR O DEBATE SOBRE CAPACIDADE ESTATAL
LUCIANA PAPI, ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE, PEDRO CAVALCANTE
- 179 (02) UM ESTADO PARA TRANSFORMAR O BRASIL: NEOWEBERIANISMO E NEOESTRUTURALISMO COMO BASES DE UMA NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA
ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE, JOSÉ CELSO CARDOSO JR.
- 196 (03) QUANDO O BÔNUS VIRA ÔNUS: OS RISCOS DE ATRELAR REMUNERAÇÃO A DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO
JOSÉ CELSO CARDOSO JR., DOUGLAS ANDRADE DA SILVA
- 210 (04) ENTRE O MEDO E A DECISÃO: ENFRENTANDO O APAGÃO DAS CANETAS POR MEIO DE REFORMA ADMINISTRATIVA
VERA MONTEIRO, GABRIELA LOTTA
- 224 (05) O ESTADO EM NÚMEROS: CONSTRUINDO BONS ÍNDICES E INTERPRETAÇÕES DE CAPACIDADE ESTATAL
ANDERSON HENRIQUE, MARIANA BATISTA, LUCAS PORTO, PEDRO PALOTTI
- 239 (06) POR QUE DADOS E INDICADORES SÃO FERRAMENTAS ÚTEIS PARA A GESTÃO MUNICIPAL?
ANDRÉ MARENCO, NATÁLIA SÁTYRO, LISANDRO ABULATIF
- 256 (07) COLABORAGOV: SERVIÇOS COMPARTILHADOS COMO ESTRATÉGIA PARA FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES ESTATAIS
INAJARA OLIVEIRA, THAÍS VILLELA, LAILA FERREIRA HOSSAIN, WANESSA OLIVEIRA
- 272 (08) CAMINHOS PARA A EFETIVAÇÃO DA DIVERSIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
VERÔNICA PAULINO DA CRUZ
- 292 (09) MULHERES E PESSOAS NEGRAS EM CARGOS DE LIDERANÇA NA BUROCRACIA FEDERAL: PANORAMA E PERSPECTIVAS PARA A INCLUSÃO E A PERMANÊNCIA
RAFAEL ROCHA VIANA, MICHELLE FERNANDEZ

PARTE III — TRANSFORMAR

Estado, riscos e desenvolvimento no século XXI

- 312 (01) GOVERNANÇA DO IMPREVISTO: INDICADORES, DIAGNÓSTICOS E JANELAS DE OPORTUNIDADE NA GESTÃO DE RISCO E DESASTRES
ANDERSON HENRIQUE, LUIZ ANTÔNIO C. SOARES
- 330 (02) O DESEMPENHO MUNICIPAL NO ENFRENTAMENTO AO RISCO DE DESASTRES EM UM CONTEXTO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS: UMA ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO
EDUARDO GRIN, GUSTAVO FERNANDES

- 347 (03) NEOWEBERIANISMO E ESTABILIDADE ÁGIL: O CASO DA SECRETARIA DE
RECONSTRUÇÃO GAÚCHA NO CONTEXTO PÓS-DESASTRE
LUCIANA PAPI, PABLO PADILHA, GISLAINE THOMPSON
- 364 (04) A INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL NA PROTEÇÃO DAS FRONTEIRAS: ESTRATÉGIA PARA O
COMBATE AO CRIME ORGANIZADO E FORTALECIMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA
VANESSA MARIA DE PAULA PESSOA REZENDE
- 379 (05) A SOBERANIA DIGITAL NO BRASIL: DIAGNÓSTICO DA DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA E
PROPOSTAS PARA AUTONOMIA ESTRATÉGICA NACIONAL
BRUNO REBELLO
- 399 (06) INOVAÇÃO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO SETOR PÚBLICO: MUDANÇAS EPISTÊMICAS,
INSTRUMENTOS E GOVERNANÇA
FERNANDO FILGUEIRAS, FERNANDA LINS LEAL DE LIMA
- 416 (07) ENTRE A ESTRATÉGIA E A EXECUÇÃO: O ESTADO E A IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA
INDÚSTRIA BRASIL
GUSTAVO BERNARDES MELLO, LUCAS MOURA VIEIRA
- 430 (08) O EXPERIMENTALISMO ADAPTATIVO CHINÊS E SUAS LIÇÕES PARA O BRASIL
LUCAS MOURA VIEIRA, ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE
- 443 (09) DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO ESTADO BRASILEIRO: UM PANORAMA
SINTÉTICO DE DESAFIOS E ALTERNATIVAS DE ENFRENTAMENTO
LETÍCIA GODINHO DE SOUSA, BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA, MATHEUS ARCELO F. SILVA
- 462 AUTORES

INTRODUÇÃO

ALEXANDRE GOMIDE, ANDRÉ MARENCO, VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA

A reforma administrativa permanece como tema recorrente na agenda pública, mobilizando diferentes visões sobre o papel do Estado e sobre o próprio conceito de capacidade estatal. Mas, como fazê-la?

Este livro resulta de uma parceria entre o INCT QualiGov e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), envolvendo pesquisadores e alunos da pós-graduação de ambas as instituições, e se insere nesse debate ao reunir contribuições que articulam reflexão teórica e análise aplicada sobre os desafios contemporâneos das políticas e gestão pública brasileira. Como indicam os estudos aqui reunidos, esses desafios incluem, entre outros, a crescente complexidade da governança em um contexto de redistribuição de poder entre os entes federados e os Poderes da União, a necessidade de enfrentar problemas públicos complexos, como mudanças climáticas, desigualdades sociais e segurança pública, e as limitações institucionais e organizacionais que dificultam a tradução de diretrizes em resultados concretos.

O debate sobre capacidades estatais atravessa o conjunto da obra, seja na discussão sobre coordenação federativa, profissionalização burocrática, produção e uso de dados, ou na necessidade de desenvolver capacidades que permitam ao Estado aprender, adaptar-se e responder a

problemas cada vez mais complexos em contextos de incerteza. Nesse sentido, o livro oferece uma contribuição ao propor diagnósticos situados e orientações de caráter propositivo, organizados em artigos curtos e acessíveis, que dialogam com a agenda de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

A obra está estruturada em três partes — governar, administrar e transformar —, que refletem diferentes dimensões do problema estatal contemporâneo. Esta introdução tem como objetivo apresentar essas partes, explicitar seus principais eixos analíticos e situar suas contribuições no debate mais amplo sobre a reforma do Estado no Brasil.

PARTE I — GOVERNAR: INSTITUIÇÕES, PODER POLÍTICO E COORDENAÇÃO FEDERATIVA

As instituições políticas brasileiras atravessam período de resiliência institucional sob forte tensão, marcado por uma redistribuição de poder entre os entes federados e os Poderes da União. Ao mesmo tempo demandas por qualidade na entrega de serviços públicos como educação, saúde e proteção social, e, soluções novas para *wicked problems*, como mudança climática, desastres ambientais e segurança pública, desafiam a rigidez do desenho administrativo brasileiro. A primeira parte do livro analisa, a partir de nove perspectivas, questões fundamentais, como as transformações no presidencialismo, no sistema de justiça e nos arranjos federativos moldam os desafios da governança nacional

Como demonstram Couto e Abrúcio, o cenário atual é fruto de um equilíbrio instável, onde o Executivo perdeu sua capacidade tradicional de coordenação, enquanto o Legislativo e o Judiciário assumiram papéis mais autônomos e protagonistas. O capítulo dos autores analisa as transformações no presidencialismo brasileiro entre 2012 e 2025, marcadas por crises contínuas que alteraram o equilíbrio entre os Poderes. O tradicional presidencialismo de coalizão cedeu espaço a um modelo policêntrico e instável, onde

o Congresso Nacional assumiu o protagonismo orçamentário e a definição da agenda política. Paralelamente, o Supremo Tribunal Federal (STF) emergiu como árbitro central e defensor da democracia contra investidas autoritárias. Embora mais fragmentado e conflituoso, esse novo arranjo demonstrou resiliência institucional, protegendo o regime democrático enquanto fragiliza a capacidade de coordenação da Presidência.

Nesse contexto de fragmentação, o Supremo Tribunal Federal (STF) emergiu como um “dique de contenção” essencial contra ofensivas autoritárias e árbitro de crises. Contudo, Marona, Elias de Oliveira, Madeira e Garbulho revelam que esse protagonismo gerou um repertório diversificado de iniciativas legislativas de *court-curbing* (contenção judicial). Tais propostas variam entre retaliações reativas a decisões específicas, mobilizações populistas para fidelizar bases eleitorais e projetos de erosão democrática que buscam alterar estruturalmente os mandatos e a composição da Corte.

Nesse contexto, o capítulo de Palmeira analisa o crescimento explosivo das emendas parlamentares no Brasil, que aumentaram mais de 400% na última década. Esse fenômeno desestruturou o presidencialismo de coalizão e reduziu a autonomia do Executivo sobre políticas públicas, com emendas consumindo até 74% de certos orçamentos ministeriais. Para mitigar distorções e o uso puramente eleitoral, o autor defende o Modelo Tollini-Bijos. A proposta prioriza emendas de comissões temáticas, promovendo maior transparência técnica e alinhamento ao planejamento setorial, em conformidade com práticas de países da OCDE.

Já no campo das políticas sociais, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) se destaca como um instrumento de alto consenso institucional, sem oposição direta à sua manutenção. Entretanto, como mostram Simoni, Madeira e Piazza, a análise discursiva revela clivagens significativas: enquanto parlamentares mulheres e de oposição enfatizam a vulnerabilidade e crises sanitárias, homens e governistas utilizam um vocabulário técnico-operativo. Essa resiliência do BPC baseia-se em sua constitucionalização e no merecimento socialmente atribuído aos seus beneficiários.

O estudo de Patrício Silva analisa os impactos do Programa Minha Casa,

Minha Vida (PMCMV) nas finanças municipais. Utilizando a metodologia de Regressão Descontínua, o autor identifica um efeito *crowding out*: a aplicação direta de recursos federais reduziu os gastos locais com habitação em cerca de R\$ 390 mil. Verificou-se também queda nas receitas tributárias (IPTU, ISS, ITBI) e nas despesas com saúde, compensadas por aumentos em educação e pessoal. O autor sugere contrapartidas locais em infraestrutura para evitar a perda de eficácia da política habitacional. As principais recomendações para mitigar o efeito *crowding out* e aumentar a eficácia do programa habitacional são: (1) criação de incentivos ou obrigações para que os municípios garantam infraestrutura básica (saneamento, transporte, energia) e equipamentos públicos (escolas, postos de saúde) nos novos conjuntos habitacionais, (2) escalonamento financeiro por precariedade, (3) monitoramento da alocação orçamentária, e (4) parcerias federativas.

Em contexto de mudanças climáticas, transição energética e desastres ambientais, a agenda climática ganha centralidade ao se pensar e, inovações políticas e institucionais. Na área ambiental, Palmeira e Cruz indicam como a Reforma Tributária (EC 132/2023) apresenta uma oportunidade inédita de federalismo ecológico ao tornar obrigatório o repasse de 5% da cota-parte municipal do IBS com base em critérios ambientais. Projeta-se um incremento de R\$ 5,8 bilhões em recursos, mas o sucesso do “IBS Ecológico” dependerá da transparência e da capacidade de dez estados criarem seus próprios programas do zero.

Por outro lado, Ten Cate nos mostra como a gestão da defesa civil e crise climática no país revelam um modelo ainda predominantemente reativo. Entre 2012 e 2024, a União destinou R\$ 22,14 bilhões para resposta e recuperação, mas apenas R\$ 8,87 bilhões para prevenção. A dependência municipal de transferências federais e a baixa capacidade técnica local travam a gestão de riscos, exigindo investimentos contínuos e previsíveis para a adaptação climática.

Em paralelo, políticas educacionais devem manter sua centralidade na agenda governamental. Nesse sentido, Rodrigues aponta que políticas como o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), materializado no

Distrito Federal pelo programa Alfabizando, demonstram que o fortalecimento federativo é um processo incremental. Embora o programa fortaleça capacidades pedagógicas, ele enfrenta gargalos estruturais, como turmas superlotadas, evidenciando que a implementação exige o reconhecimento de professores e escolas como sujeitos centrais.

Como demonstram Ximenes, Machado e Ribeiro, em seu capítulo, a educação básica também passa por mudanças estruturais com a Lei Complementar 220/2025, que instituiu o Sistema Nacional de Educação (SNE). O SNE busca superar a “inércia” do regime de colaboração anterior ao institucionalizar instâncias de pactuação entre estados e municípios. Sua efetividade, contudo, depende da ativação técnica de mecanismos como o Fundeb e o Saeb para reduzir desigualdades educacionais.

A convergência desses estudos aponta que o sucesso das políticas públicas no Brasil depende de novos arranjos de cooperação e do desenvolvimento de competências técnicas locais. Municípios menores ou mais vulneráveis enfrentam dificuldades estruturais para acessar recursos, o que pode aprofundar desigualdades territoriais caso não haja um apoio técnico específico da União e dos Estados.

Em suma, o desafio central transcende a mera sobrevivência das instituições. A funcionalidade do regime depende da capacidade de converter o atual equilíbrio instável — marcado por um Legislativo forte e um Judiciário vigilante — em entregas eficientes de segurança, educação, proteção social e resiliência climática para a população.

Nesse cenário, governar implicará na solução para alguns nós institucionais. Começando por uma solução equilibrada que altere a captura orçamentária pelo Legislativo. Mas não basta a um governo dispor de mais recursos orçamentários. É preciso reinventar as formas administrativas de governar. Mudança climática não pode ser uma tarefa apenas do Ministério do Meio Ambiente. O mesmo vale para educação ou segurança pública. Superar a administração convencional, especializada e vertical, através de “missões” transversais constituídas a partir das grandes prioridades nacionais: mudança climática e transição energética, educação de qualidade, segurança pública eficaz e coordenada.

PARTE II — ADMINISTRAR: CAPACIDADE ESTATAL, PROFISSIONALISMO E GESTÃO

A superação desses e de outros nós institucionais passa, também, pela própria construção de maior capacidade institucional para formular, implementar e avaliar políticas públicas de modo eficiente, mesmo diante de pressões sociais e políticas. Para além de recursos financeiros e arranjos institucionais que garantam coordenação e cooperação, é preciso investir e reforçar recursos humanos para sustentar a capacidade institucional do Estado brasileiro. É isso que discutem os capítulos reunidos na segunda parte do livro.

Papi, Gomide e Cavalcante discutem como a administração pública exige um corpo técnico qualificado, com carreiras estruturadas e autonomia relativa frente às mudanças políticas. Os autores demonstram que administrar é mais do que aplicar técnicas ou garantir recursos financeiros: é articular instituições fortes (capacidade estatal), quadros qualificados (profissionalismo) e processos eficazes (gestão). Para que essa articulação entre capacidade, profissionalismo e gestão aconteça, os autores apresentam o conceito de capacidades dinâmicas, que requerem flexibilidade, inovação e adaptação estratégica. A partir disso, afirmam, ficará mais fácil ao Estado responder às demandas sociais complexas de forma legítima e eficiente.

Ampliando esse debate, Gomide e Cardoso Jr defendem que é preciso uma mudança de paradigma para a administração pública brasileira, e a reforma administrativa não deve ser um fim em si mesmo (focada apenas em cortes de gastos), mas um meio para a promoção do desenvolvimento nacional. Assim, o neoweberianismo, isto é, a profissionalização, a estabilidade da burocracia combinado com elementos de *accountability* democrática e de agilidade administrativa, deve ser um caminho para uma administração mais ágil, colaborativa e voltada às necessidades dos cidadãos, ao passo que o neoestruturalismo, ou seja, uma agenda voltada para reduzir desigualdades, transformar a estrutura produtiva e promover o desenvolvimento sustentável, deve ser visto como um fim, um propósito ético e estratégico. Nesse

contexto, a ideia de “estabilidade ágil” é central, pois visa manter carreiras profissionais e regras claras (estabilidade) para permitir que os servidores tenham segurança para inovar, testar soluções e adaptar políticas a contextos de incerteza (agilidade).

Todavia, Lotta e Monteiro ressaltam, em sua discussão sobre o risco de um “apagão das canetas” decorrente de um sistema de controles inadequados, que o profissionalismo não se resume ao cumprimento de regras, mas à capacidade de exercer a discricionariedade técnica com segurança. Portanto, garantir um ambiente de segurança jurídica é essencial para que a capacidade de entrega do Estado seja assegurada. O excesso de controle e a ambiguidade das normas fazem com que gestores evitem tomar decisões complexas ou inovadoras para fugir de processos administrativos ou judiciais; assim, a capacidade estatal é reduzida a escolhas burocráticas “seguras”, mas ineficazes para resolver problemas públicos reais. As autoras defendem que o profissionalismo exige blindagem contra pressões políticas indevidas, mas também contra o “assédio de controle” exercido por órgãos de fiscalização. A reforma deve criar regras claras que diferenciem o erro administrativo honesto (fruto da complexidade dos processos) da má-fé ou corrupção, e deve, sobretudo, não ser apenas sobre “quem contratar” ou “quanto pagar”, e seja sobre “como garantir que quem foi contratado tenha condições de decidir e realizar”.

E o que seria a “capacidade estatal” para que o Estado “decida e realize”? Para Henrique, Batista, Porto e Palotti, a “capacidade estatal” tem sido tratada de forma muito abstrata, mas é preciso maior rigor na sua quantificação. Os autores defendem que a gestão eficiente depende da construção de indicadores que permitam monitorar se o Estado está ganhando ou perdendo capacidade ao longo do tempo. Assim, a capacidade não pode ser traduzida num índice único, mas deve ser composta por dimensões distintas que compõem uma gestão eficiente: administrativa (recursos e burocracia), fiscal (arrecadação e gasto) e político-relacional (interação com a sociedade). O trabalho dos autores contribui para o debate sobre como administrar o Estado ao oferecer as ferramentas científicas para medir o que ele de fato

faz, possibilitando avaliações mais realistas e necessárias para o aprimoramento da atuação estatal.

Essa capacidade envolve também, conforme apontam Marengo, Sátyro e Abulatif, uma capacidade informacional. Apresentando o Índice QualiGov de Gestão Municipal (i-QualiGov), os autores propõem que a capacidade institucional é composta por cinco pilares que o i-QualiGov busca medir: técnica, administrativa, informacional, institucional e regulatória. O indicador é uma contribuição prática que permite comparar municípios e identificar gargalos específicos em áreas de políticas públicas, e que a gestão municipal deve incorporar o monitoramento e a avaliação como rotinas, transformando a “produção de dados” em um insumo para o planejamento estratégico.

A capacidade estatal e a produção de dados andam juntas no ColaboraGov, uma estratégia de modernização administrativa do governo federal brasileiro que se baseou na implementação de Centros de Serviços Compartilhados (CSC), que centralizou atividades de apoio (RH, logística, TI, compras) aos diferentes ministérios, permitindo-os focar suas energias e quadros técnicos em suas atividades-fim (suas políticas públicas específicas). Eles representam uma ampliação da capacidade administrativa, uma vez que padronizam processos, reduzindo erros e evitando a duplicação de esforços, garantindo, ainda, a economia de recursos. Além disso, esse modelo garante que ministérios menores tenham gestões menos precárias do que os mais antigos e maiores, e gera uma estrutura de suporte estável e duradoura, protegendo a continuidade administrativa durante transições ou alterações na estrutura administrativa da máquina pública.

Todavia, o aprimoramento das capacidades estatais vai além de mudanças nos processos organizacionais ou em capacidades técnicas, administrativas, informacionais, institucionais e/ou regulatórias. Um elemento central, trabalhado em dois dos capítulos do livro, é o elemento da diversidade no setor público. Nessa temática, Verônica Paulino da Cruz demonstra como a promoção da diversidade e inclusão no setor público é, para além de um imperativo democrático, uma estratégia para aprimorar a capacidade estatal. Já é amplamente reconhecido o fato de que grupos diversos são mais capazes

de resolver problemas complexos do que grupos homogêneos, pois trazem diferentes perspectivas e repertórios. Um corpo burocrático que reflete a diversidade demográfica da população aumenta a confiança dos cidadãos nas instituições e a eficácia das políticas. Portanto, o profissionalismo moderno deve considerar a interseccionalidade (como gênero e raça se cruzam) para entender as barreiras na progressão de carreira dos servidores, e a gestão da diversidade não termina no ingresso (cotas em concursos): ela deve avançar para a gestão da permanência, da ascensão a cargos de confiança e da criação de instâncias de governança voltadas à equidade.

Nessa mesma linha, o trabalho de Rafael Viana e Michelle Fernandez analisam a sub-representação de mulheres e pessoas negras em cargos de liderança no governo federal brasileiro, utilizando os conceitos de burocracia representativa. Conforme demonstram, embora as mulheres sejam maioria em diversas áreas do serviço público, elas enfrentam um “teto de vidro” que dificulta o acesso aos cargos de maior escalão. Para pessoas negras, o desafio é ainda maior, evidenciando que o “profissionalismo” e o “mérito” muitas vezes são mediados por vieses implícitos. Portanto, o profissionalismo na gestão pública moderna deve incluir não apenas o ingresso por concurso, mas políticas de permanência e ascensão, garantindo que o talento desses grupos não seja desperdiçado em função de uma cultura organizacional hostil ou pela falta de políticas institucionais claras de diversidade e inclusão.

Enfim, o conjunto de capítulos que compõem a segunda parte do livro expõe claramente que o debate sobre administrar o Estado reside na compreensão de que a capacidade estatal, o profissionalismo e a gestão não são fins em si mesmos, mas sim meios interdependentes para o desenvolvimento de um Estado inclusivo e eficaz. A capacidade estatal contemporânea exige tanto uma infraestrutura informacional robusta e métricas precisas para superar a “paralisia” decisória, quanto uma gestão que priorize a inovação organizacional. Fundamentalmente, o novo profissionalismo público é redefinido para além do mérito técnico tradicional, incorporando a diversidade (raça, gênero e trajetória) e a representatividade como elementos essenciais que garantem a legitimidade das instituições e a sensibilidade das políticas públicas perante as complexas desigualdades da sociedade brasileira.

PARTE III — TRANSFORMAR: ESTADO, RISCOS E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI

Os capítulos da terceira parte do livro discutem o fortalecimento da capacidade estatal brasileira diante de desafios contemporâneos, como as mudanças climáticas, a transformação digital, as desigualdades de gênero e raça, e o crime organizado. Os textos reunidos nessa parte propõem a transição para um modelo que equilibra o profissionalismo burocrático com a estabilidade ágil necessária para experimentar, inovar e responder a crises e aos grandes desafios da sociedade.

Um diagnóstico comum aos textos aponta para uma lacuna no desenho das políticas analisadas e a efetiva capacidade de implementação. Embora se consiga formular planos e normas bem estruturados, o Estado brasileiro enfrenta dificuldades que impedem a tradução dessas diretrizes em resultados concretos. Entre os pontos de convergência diagnóstica nos capítulos, encontram-se:

- a) Fragmentação e atuação em silos: há uma persistente desarticulação institucional, onde diferentes órgãos e ministérios operam de forma isolada, gerando sobreposição de competências, conflitos e falhas na troca de informações. Essa fragmentação é visível tanto na proteção de fronteiras (vide o capítulo de Vanessa Rezende) quanto na implementação de políticas industriais (ver Mello e Vieira, neste volume) e de soberania digital (vide Rebello, *idem*).
- b) Carência de recursos humanos e profissionalização: o Estado sofre com a escassez de pessoal qualificado em áreas estratégicas, tanto para políticas industriais quanto nos municípios (vide os capítulos de: Mello e Vieira; Rebello; e Grin e Fernandes), além de enfrentar entraves e rigidez nas carreiras que dificultam a mobilidade e a cooperação interagências (Vanessa Rezende). Observa-se também uma dependência de vínculos de trabalho precários e temporários, o que compromete a preservação da memória institucional (vide os capítulos de Papi *et al.* e também de Mello e Vieira).

- c) Desigualdade de representação: a burocracia brasileira ainda é marcada por profundas desigualdades de gênero e raça, especialmente em cargos de liderança. Essa falta de diversidade é diagnosticada como um fator que reduz a eficácia estatal, tornando o Estado “míope” e menos responsivo às necessidades reais de uma sociedade diversa (conforme o capítulo de Sousa *et al.*).
- d) Fragilidades nas capacidades municipais: a capacidade dos municípios para enfrentar problemas complexos, como desastres climáticos, é desigual. A maioria dos municípios brasileiros está mal equipada, carecendo de instrumentos de planejamento, recursos financeiros e burocracias técnicas habilitadas, o que os torna excessivamente dependentes dos governos estadual e federal (conforme os capítulos de Grin e Fernandes e Papi *et al.*).
- e) Dependência tecnológica e vulnerabilidade de dados: isso devido à dependência de infraestruturas e algoritmos estrangeiros para gerir serviços essenciais (saúde, justiça e educação). Isso resulta em uma perda de soberania e capacidade regulatória, onde o Brasil atua apenas como fornecedor de dados brutos para nações que concentram o valor tecnológico, conforme argumentam Rebello em seu capítulo.
- f) Pensamento de curto prazo: o “tempo político” curto, marcado por ciclos de instabilidade política e alternância de poder, frequentemente interrompe políticas de longo prazo, impedindo o aprendizado institucional e a continuidade de objetivos estratégicos. Isso aparece, entre outros, nos capítulos de Mello e Vieira, sobre a Nova Indústria Brasil; de Vieira e Gomide, sobre experimentalismo adaptativo; de Papi *et al.*, sobre estabilidade-ágil; e de Henrique e Soares, sobre a gestão de desastres ambientais.

Em termos de propostas, os capítulos desta parte convergem para a necessidade do fortalecimento das capacidades estatais e a construção de capacidades dinâmicas das organizações públicas de aprender e se transformar continuamente em resposta a mudanças no ambiente. Isso envolve a coordenação transversal, o investimento em burocracias permanentes

e representativas, movendo o Estado brasileiro de uma atuação fragmentada e reativa para um modelo de governança transversal, ágil, adaptativa e informada por evidências. Nesse sentido, a coexistência de estruturas burocráticas sólidas e profissionais com espaços flexíveis de experimentação e inovação é fundamental.

Nesse sentido, observam-se convergências entre as recomendações. Quase todos os capítulos da terceira parte do livro enfatizam a superação da atuação fragmentada, em “silos”. Propõe-se a criação de instâncias de coordenação (como na NIB e na Soberania Digital), protocolos unificados para atuação conjunta (na proteção de fronteiras e desastres) e o fortalecimento da governança transversal para enfrentar problemas complexos (conforme os capítulos de Papi *et al.* e de Filgueiras e Lima). Há ainda um consenso sobre a necessidade de investir na burocracia pública. Isso inclui desde o letramento em inteligência artificial e capacitação técnica para gestores municipais em riscos de desastres até a redução de vínculos precários em favor de equipes permanentes e profissionais concursados para preservar a memória institucional. Além disso, a diversidade (gênero e raça) é apontada como fator de aumento da eficácia e legitimidade dessas burocracias.

Os capítulos da Parte III também sugerem a institucionalização de mecanismos de acompanhamento contínuo das políticas e ações governamentais, como observatórios de transformação digital (Mello e Vieira), indicadores de gestão transparentes e aderentes à realidade local (Grin e Fernandes; Henrique e Soares) e a manutenção de dados atualizados com recortes de raça e gênero para subsidiar diagnósticos estratégicos (Souza, Costa e Silva). O sucesso da governança adaptativa depende de mecanismos contínuos de monitoramento e ciclos de aprendizagem institucional (Vieira e Gomide). O Estado deve ser sólido e o serviço público estável, mas capaz de inovar. Isso se manifesta nas propostas de testar soluções locais antes de escalá-las (Vieira e Gomide), na criação de *sandboxes* regulatórios para novas tecnologias e na implementação de laboratórios de inovação, por exemplo.

A garantia de financiamento estável e plurianual é vista como condição de sucesso para políticas de longo prazo, como a Nova Indústria Brasil (Mello

e Vieira) e a Soberania Digital (Rebello). Também se propõe a destinação obrigatória de parcelas do orçamento municipal para a gestão de riscos (Grin e Fernandes).

Especialmente nas discussões sobre IA e soberania digital, realizadas por Rebello e Filgueiras e Lima, propõe-se o investimento em infraestrutura de dados nacional (nuvem soberana), o fortalecimento de empresas estatais de tecnologia (Serpro, Dataprev) e a criação de marcos regulatórios que garantam a autoridade do Estado sobre dados críticos e algoritmos.

Por fim, mas não menos importante, a participação social, ou seja, a inclusão da sociedade civil, é recomendada para aumentar a eficácia e a aceitação das políticas públicas, como argumentam os autores sobre dos capítulos sobre a gestão de desastres municipais, política industrial ou na promoção da equidade racial e de gênero.

CONCLUSÃO

Em conjunto, os capítulos deste livro apontam para um diagnóstico convergente: o Estado brasileiro opera sob um equilíbrio institucional instável, com fragmentação decisória, dificuldades de coordenação e limitações em sua capacidade de implementação. As transformações recentes no presidencialismo, o protagonismo ampliado do Legislativo e do Judiciário e a reconfiguração dos arranjos federativos alteraram as condições de governança e reduziram a capacidade de coordenação do Executivo. Ao mesmo tempo, políticas públicas enfrentam entraves decorrentes de desigualdades territoriais, baixa capacidade técnica nos níveis subnacionais, insuficiências na articulação intersetorial e déficits na tradução de planos e normas em resultados concretos. No plano administrativo, somam-se desafios relacionados à profissionalização, à segurança decisória dos gestores e à produção e uso de evidências. Esse quadro é agravado por problemas transversais, como atuação em silos, dependência tecnológica, escassez de recursos humanos qualificados em áreas estratégicas e fragilidades no planejamento de longo prazo.

Diante desse diagnóstico, os textos convergem para a necessidade de fortalecer capacidades estatais em suas múltiplas dimensões, combinando estruturas institucionais sólidas com maior capacidade de coordenação, aprendizagem e adaptação.

Entre as direções apontadas estão o aprimoramento dos mecanismos de cooperação federativa, a construção de burocracias profissionais com segurança jurídica para o exercício da discricionariedade técnica, o desenvolvimento de capacidades dinâmicas nas organizações públicas e o investimento em infraestrutura informacional e sistemas de monitoramento e avaliação. Destaca-se também a importância de promover maior integração entre políticas e setores, superar a fragmentação organizacional e fortalecer a governança transversal para enfrentar problemas complexos. Adicionalmente, os capítulos enfatizam a relevância da diversidade e da representatividade na burocracia, da institucionalização de práticas de experimentação e inovação, e da garantia de financiamento estável para políticas estratégicas. Em síntese, a obra sugere que a reforma do Estado não se limita a ajustes administrativos ou fiscais, mas envolve a construção de capacidades que permitam ao Estado coordenar, inovar e entregar políticas públicas de forma mais eficaz e responsiva às demandas da sociedade.

PARTE I

Governar

instituições, poder político e a coordenação
federativa

EQUILÍBRIOS INSTÁVEIS E POLICÊNTRICOS: O ATUAL PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

CLÁUDIO COUTO, FERNANDO ABRUCIO

1. INTRODUÇÃO

Entre 2012 e 2025, contínuas crises políticas, econômicas, judiciais e sanitárias afetaram as instituições brasileiras, transformando profundamente o presidencialismo de coalizão e os padrões interativos entre Executivo, Legislativo e Judiciário. O período teve eventos disruptivos — o julgamento do Mensalão, as manifestações de 2013, a contestação das eleições de 2014, o impeachment de Dilma Rousseff, a ascensão da Lava Jato, a eleição de Jair Bolsonaro com sua estratégia de enfrentamento institucional, a pandemia de covid-19 e, finalmente, a intentona golpista de 8 de janeiro de 2023. Esses episódios afetaram duradouramente os equilíbrios entre Poderes e a capacidade do regime democrático de responder aos desafios.

Consolidou-se um novo arranjo institucional, marcado pelo fortale-

cimento do Congresso e do Supremo Tribunal Federal (STF), pela fragilização do papel coordenador da Presidência e por um sistema de freios e contrapesos mais ativo, porém mais fragmentado e conflituoso. O presidencialismo de coalizão desenhado pela Constituição de 1988, fundado na capacidade do Executivo de construir e liderar coalizões legislativas com base em fortes poderes institucionais e de agenda (Amorim Neto, 2000, 2008; Figueiredo; Limongi, 2008, 1999; Santos, 2006), deu lugar a uma dinâmica com o Legislativo controlando parcela expressiva do orçamento da União e tendo um papel central na definição da agenda política, enquanto o Executivo tornou-se reativo e defensivo, menos capaz de estruturar coalizões estáveis e coordenar políticas públicas de longo prazo, especialmente havendo desalinhamento ideológico entre Presidência e maioria congressual (Couto, 2025b; Couto; Arantes; Abrucio, 2025).

Simultaneamente, o STF tornou-se central como árbitro político de crises, especialmente diante das estratégias iliberais do bolsonarismo. A Corte virou um *veto player* essencial, contendo ataques às instituições, defendendo políticas fundamentais — como as sanitárias durante a pandemia — e, em última instância, preservando a democracia. Tal atuação, embora criticada por segmentos do sistema político, foi decisiva para evitar a erosão do regime. Entretanto, paradoxalmente, exercendo tal papel, o STF tornou-se pivô de conflitos entre poderes, gerando impasses, pois inexistem outros atores ou instâncias capazes de arbitrar tais crises.

Essas transformações produziram um equilíbrio instável entre os poderes, sem hegemonia clara e com a governabilidade dependente de negociações pontuais, amplas e imprevisíveis. Simultaneamente, reforçaram-se mecanismos de resistência institucional, comprovando que crises podem, paradoxalmente, fragilizar e fortalecer instituições concomitantemente. Este capítulo discute tais processos, analisando como *polity*, *politics* e *policy* entrelaçaram-se, produzindo um novo modelo de governança — disperso e conflituoso, porém resistente.

2. SISTEMA DE GOVERNO: PRESIDENCIALISMO COM CONGRESSO HIPERTROFIADO

Entre 2015 e 2025, o presidencialismo brasileiro sofreu a mais significativa alteração estrutural desde 1988. Sem declarada e explícita macrorreforma constitucional, uma sequência de emendas constitucionais, bem como mudanças legais e infralegais, paulatinamente reconfiguraram normas e práticas políticas, modificando regras orçamentárias e robustecendo o financiamento público de partidos e eleições. Isso deslocou o centro gravitacional da governança para o Congresso. Essa transformação incremental decorreu de uma série de conjunturas críticas: sucessivas crises políticas, megaescândalos de corrupção, posturas presidenciais frente ao Legislativo, colapso de coalizões e reconfiguração do sistema partidário.

2.1. LIDERANÇA PRESIDENCIAL FRAGILIZADA

O enfraquecimento da Presidência começou no primeiro mandato de Dilma Rousseff, aprofundando-se no segundo — inicialmente como fenômeno conjuntural. A dificuldade de relacionamento da presidente com o Congresso minou sua sustentação política, culminando — no primeiro ano do segundo mandato — na impositividade da execução de emendas orçamentárias parlamentares individuais (EC 86/2015). No ano seguinte, o impeachment. Esses episódios, mais que eventos isolados, expressaram um desequilíbrio crescente na relação entre os poderes: pela primeira vez, desde 1988, o Executivo era incapaz de coordenar a coalizão multipartidária que o sustentava e, no limite, garantia sua sobrevivência.

Para isso, foi decisivo o perfil da então presidente, arredo a interagir com congressistas e a liderar negociações com o Legislativo. Um dado eloquente que explicita o problema foi a baixíssima quantidade de encontros entre Dilma Rousseff e os legisladores; levantamento do jornal Valor Econômico, comparando as agendas presidenciais de Michel Temer e sua

antecessora, mostrou que ele recebeu em seus primeiros 90 dias de mandato presidencial mais parlamentares do que ela ao longo de cinco anos e meio (Jubé; Pupo; Peres, 2016). Fica claro, assim, que não apenas o desenho institucional importa, mas também o perfil das lideranças — em especial a presidencial.

A EC 86/2015 foi o desfecho estrutural de uma situação conjuntural. O espaço desocupado da liderança presidencial não foi preenchido apenas momentaneamente por uma maioria congressual hostil; modificou-se pereamente a institucionalidade presidencial brasileira. A obrigatoriedade da execução das emendas orçamentárias individuais, que no máximo poderiam ser postergadas para o fim do ano fiscal, retirou do Executivo instrumento relevante de barganha legislativa e disciplinamento da base parlamentar do governo, afetando não apenas Rousseff, mas todos os sucessores (Couto, 2025b; Couto; Arantes; Abrucio, 2025).

A derrubada de Rousseff mostrou como a fragmentação partidária, a ascensão da Lava Jato e a inapetência presidencial para coordenar sua coalizão aumentaram o custo de gerenciamento governamental. Já sob Temer, o Executivo — alinhado ideologicamente à maioria congressual — reorganizou o relacionamento com o Legislativo. Esse alinhamento, associado à maior destreza de Temer na relação com o Congresso, permitiu-lhe contornar as novas dificuldades estruturais — triunfando na aprovação de reformas importantes, como o teto de gastos e a reforma trabalhista. Contudo, sua fragilidade jurídica e política impediu a plena recuperação da autoridade presidencial, culminando num melancólico último ano de mandato, com a aprovação governamental inferior a 10% e com o chefe do Executivo incapaz de liderar uma agenda congressual positiva, pois mais ocupado em se defender no Congresso de investigações policiais. Abriu mão da agenda reformista (que exigiria emendamento constitucional) e interveio na segurança pública do Rio de Janeiro, fato politicamente impactante. Como na vigência de intervenção federal é vedado emendar a Constituição, impossibilitavam-se reformas acalentadas, como a da previdência social, que só ocorreu durante o mandato de seu sucessor.

Eleito Bolsonaro em 2018, aprofundou-se a ruptura — numa nova demonstração de quanto o perfil da liderança presidencial importa. Ele deliberadamente abdicou do papel inerente à Presidência no sistema de governo brasileiro, de formar e liderar uma coalizão (Maia; Soares; Gamba, 2019). Em vez disso, apostou no confronto político permanente (Weterman, 2019), em consonância com seu discurso antissistema, gerando um vácuo de comando, novamente abrindo espaço para o protagonismo congressional na definição de políticas, controle do orçamento e configuração da agenda legislativa. A abdicação presidencial não causou isoladamente a ascensão congressional, mas aprofundou o processo iniciado no governo Dilma — possibilitando novas mudanças constitucionais, que conferiram ao Legislativo poder orçamentário ainda maior. Se Rousseff deixou espaço aberto a ser ocupado pelo Congresso por sua inapetência para a negociação política, Bolsonaro o fez por opção estratégica motivada por seu extremismo. Ainda que por motivos diferentes, o resultado foi o mesmo: empoderar institucionalmente o Legislativo.

2.2. A CAPTURA LEGISLATIVA DO ORÇAMENTO

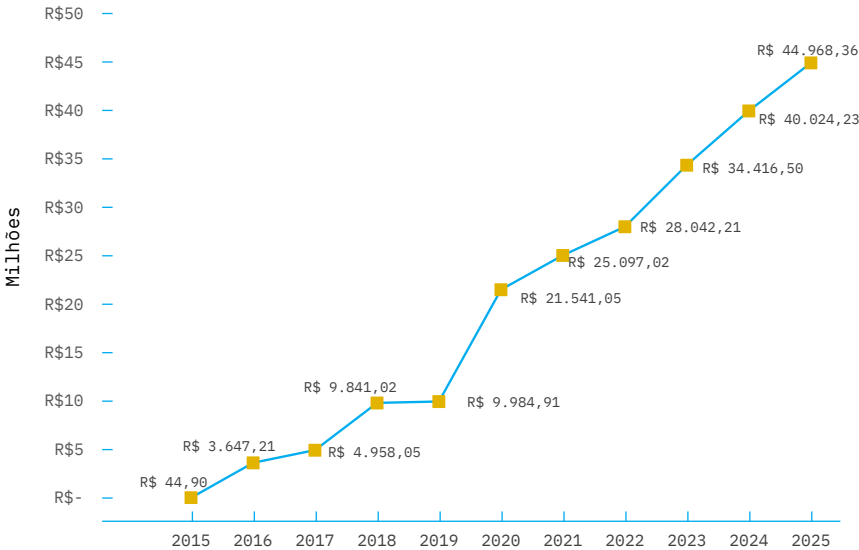
Além da EC 86/2015, o novo *modus operandi* do presidencialismo brasileiro tornou-se possível graças às mudanças introduzidas pelas ECs 100/2019 e 105/2019, que transformaram o Orçamento da União em instrumento de poder dos parlamentares, instituindo a impositividade de emendas individuais e de bancada, e transferências especiais sem convênio (“emendas Pix”), ampliando o controle legislativo sobre verbas discricionárias de modo a reduzir, em igual montante, o valor disponível para alocação em investimentos pelo Executivo.

O ápice da transformação veio com a expansão das emendas de relator — o “orçamento secreto” — permitindo a líderes legislativos controlar parcelas gigantescas do orçamento discricionário do país sem transparência. Tal arranjo alterou a barganha política: bancadas partidárias e mesmo parlamentares individuais passaram a controlar mais recursos que alguns

ministérios, reduzindo o valor político de integrar formalmente o governo, desincentivando ingressar em coalizões estáveis. No final de 2022, o STF declarou inconstitucional o “orçamento secreto” baseado nas emendas de relator (STF, 2022); contudo, o Congresso contornou parcialmente tal vedação, usando emendas de comissão para direcionar recursos sem transparência quanto aos responsáveis por tais escolhas (Barbiéri; Lima, 2023; Dantas; Turtelli, 2024; Peduzzi, 2024).

O Executivo tornou-se dependente do relator do orçamento e dos presidentes das Casas do Congresso para negociar apoio. Invertia-se a lógica original do presidencialismo de coalizão, estruturada nos poderes presidenciais de agenda e distribuição cargos e recursos, disciplinando sua base parlamentar. A Figura 1, abaixo, mostra a evolução do valor total gasto com emendas parlamentares entre 2015 e 2025. Note-se que o valor pago em 2025 é mil vezes maior do que o de 2015.

Figura 1. Valores de emendas pagos por ano de execução



Fonte: Siga Brasil, Painel Emendas (https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html)

2.3. REFORMA ELEITORAL E AUTONOMIA DAS BANCADAS

Paralelamente ao empoderamento orçamentário do Congresso, mudanças nas regras partidárias transformaram o sistema político. Destacam-se a fidelidade partidária definida pelo TSE e confirmada pelo STF, que também proibiu doações empresariais, o fim das coligações proporcionais e a cláusula de desempenho (reforma eleitoral de 2017), e a criação/expansão dos Fundos Eleitoral e Partidário — reação à proibição do financiamento empresarial.

Tais medidas reduziram o número efetivo de partidos e contribuíram para autonomizar as bancadas frente ao Executivo, pois tornaram o financiamento eleitoral mais dependente de resultados eleitorais pretéritos do que de integrar o Executivo. Apoiá-lo tornou-se uma dentre várias estratégias possíveis — não necessariamente a mais vantajosa.

2.4. OCASO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO?

Essas transformações tornaram o Executivo mais defensivo e reativo, dependente de negociações pontuais. Antigos partidos de adesão (que apoiavam quaisquer governos desde que recompensados com cargos e verbas) ideologizaram-se: menos dependentes de recursos providos pelo Executivo, não precisam renunciar a preferências programáticas. Esse novo equilíbrio deslocou o fundamento original do presidencialismo de coalizão (a liderança presidencial); o Executivo se tornou apenas um dos atores relevantes, numa dinâmica política policêntrica, dispersa, imprevisível e instável.

Porém, o Executivo não virou peça decorativa, nem o Congresso define sozinho a agenda. O governo ainda pauta as grandes políticas públicas, que monitora tecnicamente. No quadriênio 2023–2026, seguiram essa lógica a reforma tributária, o arcabouço fiscal, a reformulação no Imposto de Renda e várias mudanças microeconômicas, além das principais alterações na Educação: Novo Ensino Médio, Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de

Educação. Na área de segurança pública, o novo marco legal de combate ao crime organizado foi de iniciativa do governo. Todos esses projetos, enviados por ministros de Lula e bastante alterados pelos parlamentares, foram ao final aprovados, não resultando num cenário de paralisia decisória — apesar da negociação com base instável.

Embora o Executivo dependa mais de negociações e concessões ao Congresso do que antes, e coalizões presidenciais ou congressuais prévias sejam incapazes de definir o jogo legislativo — muito mais contingencial —, o presidente continua com poderes relevantes: cargos estratégicos, capacidade de contingenciamento permitida pelo arcabouço fiscal (apesar de reduzida e valendo-se mais da postergação de gastos do que de sua eliminação) e controle de fundos públicos alentados — BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Contrafactualmente, pode-se argumentar que, havendo maior alinhamento ideológico entre os dois Poderes, num quadro diferente do Governo Lula 3, talvez fosse mais fácil montar uma coalizão como as de outrora — como ocorreu com Temer. Porém, tal aliança mais consistente ainda seria institucionalmente mais instável e com menor poder do Executivo. Nesse novo *modus operandi* do presidencialismo, a partilha de ministérios vale menos do que no passado e não indica quais partidos compõem a base, pois mesmo agremiações com afiliados em postos ministeriais seguem descomprometidas da agenda governamental, diferentemente do que antes ocorria. A partilha de ministérios e outros cargos na administração serve para reduzir danos, procurando assegurar que ao menos algumas alas partidárias apoiem perenemente o governo.

Eis o ponto central: não há completa ingovernabilidade, nem de configuração meramente conjuntural devido a divergências ideológicas dos atores. Os instrumentos arrebanhados pelos parlamentares lhes dão maior proeminência decisória, reduzindo o poder do Executivo, e as perspectivas partidárias de governo e congressistas importam. Contudo, mudanças efetivas nesse quadro instável e policêntrico só ocorrerão com transformações institucionais. Mas haverá poder político capaz disso? É improvável, já que os legisladores não têm incentivos para operar tal mudança — pelo contrário.

3. SISTEMA DE JUSTIÇA: PROTAGONISMO, REAÇÃO E ARMADILHA POPULISTA

Ao novo *modus operandi* presidencialista acrescenta-se o crescente poder judicial. Se o Legislativo emergiu como ator decisório dominante, o Judiciário — especialmente o STF — assumiu protagonismo na defesa da democracia. Isso decorreu de fatores institucionais acumulados por décadas e choques conjunturais associados a escândalos de corrupção e ao avanço do populismo autoritário (Couto; Arantes; Abrucio, 2025).

A Reforma do Judiciário (EC 45/2004), somada às prerrogativas individuais dos ministros, fortaleceu profundamente o STF. A repercussão geral e a súmula vinculante ampliaram o poder normativo da Corte; simultaneamente, pedidos de vista ilimitados, decisões monocráticas e prerrogativas regimentais estimularam comportamentos individualizados, configurando o que se chamou de “ministrocracia” (Arguelhes; Ribeiro, 2018). Esse fortalecimento institucional foi alcunhado como “supremocracia” (Vieira, 2008), pois possibilitou ao tribunal ser cada vez mais incisivo.

3.1. MENSALÃO, LAVA JATO E CHOQUE INSTITUCIONAL

O julgamento da Ação Penal 470 deflagrou nova fase de atuação do STF, tornando-o julgador criminal de alta intensidade, condenando figuras centrais da elite política. As condenações enfraqueceram a percepção do foro especial como garantia de impunidade, reforçando o protagonismo do tribunal no combate à corrupção.

A Lava Jato guindou tal protagonismo ao paroxismo. Embora iniciada na primeira instância, a operação dependia decisivamente de autorização e controle do STF, dado o número de autoridades com foro. O tribunal, primeiro, legitimou a operação; depois, diante das revelações da Vaza Jato e do uso abusivo de instrumentos investigativos, reviu decisões fundamentais — como a condenação de Lula —, anulando sentenças e criticando os métodos empregados.

Esse movimento ambivalente — primeiro apoio, depois correção — revelou tanto o poder quanto os limites do Supremo como ator político. A corte participou do ciclo de desestabilização da política, configurando o que Lynch e Cassimiro (2022) denominaram como “revolução judiciarista”, mas também foi decisiva para conter seus efeitos mais destrutivos, quando ficou evidente o risco do autoritarismo judicial para a democracia.

3.2. O ATAQUE POPULISTA E O DIQUE DE CONTENÇÃO

Após 2019, o STF tornou-se alvo da ultradireita, que buscava deslegitimar a Corte para fragilizar o sistema de freios e contrapesos. A reação judicial levou à abertura de inquéritos de ofício (*fake news*, atos antidemocráticos, milícias digitais), à articulação com a Polícia Federal diante de um PGR omissivo, à contenção de medidas infralegais autoritárias (Vieira; Glezer; Barbosa, 2022), à defesa de políticas públicas contra sabotagens do Executivo, à manutenção da integridade das eleições de 2022 e à responsabilização criminal por tentativa de golpe.

O STF assumiu papel de árbitro político e protetor da democracia, mas isso intensificou acusações de politização da justiça, alimentando o que Couto (2023, 2025a) denomina “armadilha populista”: quanto mais o Executivo transgredia, mais o Judiciário reagia, e, quanto mais reagia, mais era acusado de ativismo e partidarização.

A Emenda Regimental 58/2022, proposta pela então presidente da corte, Rosa Weber, buscou responder a críticas internas e externas, impondo prazos para pedidos de vista e submetendo decisões monocráticas imediatamente ao colegiado. A reforma indicava consciência institucional de que excessos individualistas dos ministros deslegitimavam a Corte, fornecendo munição ao discurso populista contra o Judiciário.

3.3. STF PÓS-2023: APOIO CRÍTICO AO EXECUTIVO E VIGILÂNCIA SOBRE O CONGRESSO

Terminado o governo Bolsonaro, o STF passou a arbitrar o rescaldo golpista e favoreceu o Executivo em disputas fiscais, exigindo transparência orçamentária. Sob o desafio constante de equilibrar protagonismo e auto-contenção, a corte manteve-se como ator central na defesa contra ameaças.

O episódio mais marcante da atuação do STF nesse período foi a condenação, por crimes contra a democracia, de Bolsonaro e uma plêiade de cúmplices — de alto e baixo escalão. Processo e condenação contiveram a ultradireita mobilizada nas ruas e no Congresso. O Supremo não só afirmou seu papel de defensor das instituições democráticas, na inédita punição de golpistas; também minou a força política do bolsonarismo, inclusive para fazer alianças visando à disputa presidencial de 2026.

No atinente à nova dinâmica do presidencialismo, o mais relevante foi a atuação do ministro do STF, Flávio Dino, relativamente às emendas orçamentárias e às investigações sobre possível corrupção de parlamentares relacionada a esses gastos, podendo afetar o grau de autonomia açambarcado pelo Congresso. É prematuro vaticinar o resultado da iniciativa, mas há potencial para novamente alterar o equilíbrio entre poderes.

Fica a dúvida: esse protagonismo será sustentável em caso de novo governo populista ou de uma maioria no Senado disposta a cassar o mandato de ministros do Supremo — meta publicamente apregoada pelo bolsonarismo? E a dúvida é ainda maior diante de condutas individuais questionáveis de ministros do STF e outros membros do Judiciário, as quais são muito pouco sujeitas a investigações e sanções efetivas, minando, assim, a legitimidade das instituições judiciais.

4. O SISTEMA POLÍTICO NO PLANO FEDERATIVO

Habitualmente, ignora-se efeitos do federalismo brasileiro sobre o presidencialismo nacional; esses são mais observados na lógica institucional de governos estaduais e municipais, conformando modelos variados de presidencialismo subnacional. Também há relações mais diretas entre governadores e votos para o Congresso.

Uma perspectiva alternativa visa entender outros dois processos, um vinculado à formação de agenda pública, outro atinente aos *checks and balances* do sistema político. No primeiro, a dinâmica federativa afeta a organização político-administrativa do Governo Federal na interação com entes subnacionais, particularmente nas políticas públicas. Montou-se um federalismo cooperativo em alguns setores, exigindo mudanças legislativas (emendas constitucionais e leis complementares na saúde, educação, assistência social e meio ambiente), requerendo coalizões congressuais voltadas à questão federativa.

O federalismo, ademais, integra o processo decisório e suscita controles sobre o plano nacional. O uso de ADINs e ADPFs, a pressão sobre o Congresso (especialmente o Senado), a adoção subnacional de medidas contrárias às federais, a criação de consórcios ou alianças informais de *advocacy* dos governos subnacionais, entre os principais instrumentos, delimitam salvaguardas federativas e modulam o poder da União.

Ressaltem-se dois elementos entre 1988 e 2018. Por um lado, um federalismo consensual na produção da agenda pública e de medidas aprovadas pelo Congresso em políticas estratégicas. Por outro, uma dinâmica federativa de controle que não exacerbou conflitos intergovernamentais e, geralmente, deu vitória à União em contendas, sobretudo no STF. Houve muita negociação e cooperação entre entes federais e, mesmo, divisão de poder, como nos fóruns federativos; contudo, o polo nacional preponderou sobre os demais, em papel análogo ao do Executivo na relação com o Congresso no antigo *modus operandi* presidencialista.

Diferentemente das demais peças do sistema de governo, ou do empo-

deramento do sistema de justiça, os maiores conflitos e as transformações do federalismo se concentraram no quadriênio Bolsonaro. O “federalismo bolsonarista” assentou-se sobre um tripé voltado a destruir o modelo anterior: primeiro, incentivou o conflito intergovernamental; segundo, reduziu drasticamente a coordenação federativa; e, terceiro, combinou, paradoxalmente, desresponsabilização da União (num *blame shifting* direcionado a governadores e prefeitos) com tentativa de centralizar decisões autocraticamente na Presidência (Couto; Arantes; Abrucio, 2025; Grin; Abrucio; Couto, 2025).

Esse tripé se expressou mais fortemente durante a pandemia de covid-19: Bolsonaro repetidamente confrontou governadores, minou a cooperação na política de Saúde e tentou repassar responsabilidades a estados e municípios, embora tentando centralizar decisões. Vários governadores e prefeitos reagiram, seja tentando articular-se e corrigir a desastrosa política federal de saúde (como com consórcios intermunicipais ou interestaduais), seja questionando o poder normativo da União e a concentração autocrática de poder buscada pela Presidência. Governos subnacionais impuseram diques às afrontas autoritárias de Bolsonaro e, concomitantemente, fortaleceram a cooperação entre si. Contudo, o “federalismo bolsonarista” produziu danos, como o aumento da desigualdade territorial no plano das políticas públicas (Abrucio *et al.*, 2020).

O Governo Lula 3 tentou recuperar o federalismo original, restaurando a cooperação e estabelecendo relações dialógicas com prefeitos e governadores. Entretanto, há hoje mais obstáculos para a coordenação federativa; alguns governos subnacionais resistem à colaboração intergovernamental, como na discussão sobre o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Igualmente, exacerbou-se o sentimento autonomista, especialmente em governadorias opositoras ao Governo Lula, multiplicando ações e programas nas políticas públicas, como na expansão de escolas cívico-militares. A União recuperou poder colaborativamente, mas não há no jogo intergovernamental o mesmo predomínio federal de outrora.

5. *POLITY, POLITICS E POLICY*

A análise integrada de sistema de governo, sistema de justiça e federalismo revela que *polity*, *politics* e *policy* não são esferas separadas, mas dimensões interdependentes que se moldam mutuamente. Entre 2012 e 2025, a política (*politics*) pressionou instituições (*polity*), levando à reforma orçamentária e ao empoderamento do Congresso; instituições (*polity*) condicionaram comportamentos com a cartelização partidária e a autonomia das bancadas; e políticas públicas (*policy*) foram tanto causa quanto consequência desses rearranjos, como na pandemia e nas emendas orçamentárias — com a consequente pulverização de ações e a redução dos recursos livres para o governo federal encaminhar políticas mais abrangentes de caráter estrutural.

Crises aceleraram mudanças, mas criaram oportunidades para resistência institucional. No sistema de governo, a incapacidade ou indisposição presidencial de liderar coalizões empoderou institucionalmente o Congresso. No sistema de justiça, a omissão da PGR e a escalada autoritária do Executivo estimularam um STF, que já havia ganhado protagonismo desde 2012, a atuar na contenção ao autoritarismo. No federalismo, a inação e o negacionismo do governo Bolsonaro empurraram estados e municípios a assumirem funções coordenadoras e de proteção de políticas públicas.

Nesse contexto, equilíbrios entre as instâncias institucionais se tornaram mais instáveis. Em vez do predomínio do Executivo Federal, com demais Poderes e governos subnacionais reativos, Legislativo e Judiciário ganharam peso, governos subnacionais ganharam proatividade, enquanto a Presidência perdeu capacidade de articulação. Esse novo equilíbrio instável, simultaneamente, gera menor governabilidade e maior proteção antiautoritária.

CONCLUSÃO

Entre 2012 e 2025, crises reiteradas, conflitos interinstitucionais, choques externos e estratégias políticas disruptivas transformaram a democracia

brasileira. Coalizões amplas e equilíbrios instáveis emergiram, e um Congresso fortalecido ganhou centralidade; o STF adquiriu protagonismo inédito na defesa democrática; um federalismo assertivo e resistente resultou da debilitação da capacidade presidencial de coordenação de coalizões e de uma governança menos hierárquica e mais dispersa e imprevisível. Apesar dos riscos, esse arranjo defendeu a democracia brasileira de sua maior ameaça desde 1988 — o golpismo da ultradireita. A resistência institucional é produto e prova de um sistema político complexo, conflituoso, imperfeito — mas capaz de reorganização perante ameaças existenciais.

O Brasil se tornou caso relevante para o estudo comparado de democracias sob estresse, evidenciando que crises não apenas desestabilizam instituições, mas podem acionar mecanismos inovadores de resistência democrática. A análise integrada de *polity*, *politics* e *policy* demonstra que tal resistência foi construída não por um ator isolado, mas pela interação, frequentemente tensa, entre Executivo, Legislativo, Judiciário e governos subnacionais.

Sumarizando, coalizões amplas e equilíbrios instáveis que marcaram o período 2012–2025 conformam uma governança fragmentada, mas resistente à autocratização. A democracia brasileira não saiu ilesa; saiu transformada. É pergunta em aberto se tais mudanças serão suficientes para enfrentar ondas de iliberalismo e dificuldades de governabilidade. Entretanto, a experiência mostra que instituições, quando pressionadas, podem reagir inesperada e, quiçá, virtuosamente.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G.; FRANZESE, C.; GRIN, E. J.; SEGATTO, C. I. *Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental*. Revista de Administração Pública, [s. l.], v. 54, n. 4, p. 663–677, 2020.

AMORIM NETO, O. *Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil*. Dados, [s. l.], v. 43, n. 3, p. 479–519, 2000.

AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. Disponível em: <https://editora.fgv.br/produto/detalhe/2970/presidencialismo-e-governabilidade-nas-americas>. Acesso em: 19 dez. 2025.

ARGUELHES, D. W.; RIBEIRO, L. M. *Ministrocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. Novos Estudos CEBRAP, [s. l.], v. 37, p. 13–32, 2018.

BARBIÉRI, L. F.; LIMA, K. *Partido Novo diz ao STF que emendas de comissão replicam o “orçamento secreto” e pede suspensão; entenda*. [S. l.], 2023. Notícias. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/11/14/partido-novo-diz-ao-stf-que-emendas-de-comissao-replicam-o-orcamento-secreto-e-pede-suspensao-entenda.ghtml>. Acesso em: 19 dez. 2025.

COUTO, C. G. *Contra a armadilha populista*. Quatro cinco um, [s. l.], v. 8, n. 100, p. 16–17, 2025a.

COUTO, C. G. *Lula 3: presidencialismo de coalizão em tempos de governo congressional*. In: GOVERNO LULA 3: RECONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA E IMPASSES POLÍTICOS. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2025b. p. 37–51. Disponível em: . Acesso em: 27 jun. 2025.

COUTO, C. G. *O Brasil de Bolsonaro: uma democracia sob estresse*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, [s. l.], v. 28, p. e89859, 2023.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L. *Transformação e resiliência institucional na democracia brasileira (2012-2025): polity, politics e policy em interação*. Revista de Sociologia e Política, [s. l.], v. 33, p. e010, 2025.

DANTAS, D.; TURTELLI, C. *Emendas de comissão “substituem” o orçamento secreto e reforçam distribuição desigual de verbas na Saúde*. O Globo, [s. l.], 26 jun. 2024. Política. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/06/26/emendas-de-comissao-substituem-o-orcamento-secreto-e-reforcam-distribuicao-desigual-de-verbas-na-saude.ghml>. Acesso em: 19 dez. 2025.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira*. In: MELO, C. R. (org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: [s. d.], 2008. p. 147–198.

GRIN, E.; ABRUCIO, F.; COUTO, C. How Do Authoritarian Populists Affect the Functioning of Federalism? An Analysis of the Brazilian Case under the Bolsonaro Government. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF). *Jahrbuch des Föderalismus 2025*. Tübingen: Nomos, 2025. (nº 26). p. 169–182.

JUBÉ, A.; PUPO, F.; PERES, B. *Temer recebe em 90 dias mais congressistas que Dilma em 5 anos*. [S. l.]: [s. d.], 2016. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2016/08/15/temer-recebe-em-90-dias-mais-congressistas-que-dilma-em-5-anos.ghml>. Acesso em: 20 jun. 2024.

LYNCH, C.; CASSIMIRO, P. H. *O Populismo Reacionário: Ascensão e Legado do Bolsonarismo*. São Paulo, Brazil: Editora Contracorrente, 2022.

MAIA, G.; SOARES, J.; GAMBA, K. *Sem base aliada na Câmara, Bolsonaro quer coalizão em torno de projetos*. [S. l.]: [s. d.], 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/sem-base-aliada-na-camara-bolsonaro-quer-coalizao-em-torno-de-projetos-23580083>. Acesso em: 30 out. 2024.

PEDUZZI, P. *Dino suspende o pagamento de R\$ 4,2 bilhões em emendas de comissão*. [S. l.], 2024. Notícias. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-12/dino-suspende-o-pagamento-de-r-42-bilhoes-em-emendas-de-comissao>. Acesso em: 19 dez. 2025.

SANTOS, F. *Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988*. [S. l.]: [s. d.], 2006.

STF. *STF julga orçamento secreto inconstitucional*. [S. l.]: [s. d.], 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>. Acesso em: 1 nov. 2024.

VIEIRA, O. V. *Supremocracia*. Direito GV, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 441–464, 2008.

VIEIRA, O. V.; GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P. *Supremocracia e infralegalismo autoritário*. Novos Estudos CEBRAP, [s. l.], v. 41, p. 591–605, 2022.

WETERMAN, D. *Declaração de Bolsonaro acirra embate entre Legislativo e Executivo*. [S. l.], 2019. Notícias. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/congresso-minimiza-efeitos-de-manifestacoes-pro-bolsonaro/>. Acesso em: 19 dez. 2025.

CHECKS AND BALANCES SOB PRESSÃO: O CONFLITO CONGRESSO-STF E AS PROPOSTAS DE REFORMA DA CORTE

MARJORIE MARONA, VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA, LIGIA MORI MADEIRA,
LUCAS PETARELI GARBULHO

1. RESUMO EXECUTIVO

O conflito recorrente entre o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal (STF) constitui hoje um dos principais dilemas institucionais da democracia brasileira. A centralidade crescente do STF na arena política, combinada à polarização e à fragilidade dos mecanismos tradicionais de mediação política, tem estimulado o uso reiterado de iniciativas legislativas — em especial Propostas de Emenda à Constituição (PECs) — como instrumentos de contestação, contenção ou redefinição do papel da Corte. Esse

processo coloca sob pressão o sistema de freios e contrapesos, tensionando os limites entre controle democrático legítimo e tentativas de enfraquecimento institucional do Judiciário.

Argumenta-se que tais iniciativas não são homogêneas e produzem riscos institucionais diferenciados, que precisam ser distinguidos analiticamente para orientar a ação de decisores públicos. A análise empírica de PECs apresentadas entre 2020 e 2024 evidencia a coexistência de três padrões recorrentes de intervenção legislativa sobre o STF. O primeiro corresponde à mobilização populista, marcada por alto valor simbólico, retórica antijudicial e baixo potencial de implementação, cujo efeito principal é a deslegitimação pública da Corte. O segundo padrão é o da retaliação reativa, caracterizado por forte proximidade temporal com decisões de alta saliência do STF e pela tentativa de reverter ou neutralizar entendimentos específicos. O terceiro envolve processos de erosão democrática estrutural, nos quais, sob o discurso de modernização ou reequilíbrio institucional, são propostas alterações duradouras em composição, mandatos e regras de funcionamento da Corte, com impactos potencialmente mais profundos sobre sua independência.

A principal recomendação do capítulo é que o debate sobre reformas do STF deve abandonar abordagens genéricas e adotar critérios claros de avaliação institucional. Para isso, propõe-se que decisores públicos considerem, de forma sistemática, (i) o *timing* das iniciativas em relação a decisões judiciais relevantes, (ii) a intensidade e o alcance dos mecanismos institucionais propostos, e (iii) os enquadramentos discursivos que sustentam essas propostas. Reformas concebidas em contextos de polarização e como resposta imediata a decisões judiciais tendem a ampliar riscos de instabilidade institucional, enquanto propostas de redesenho estrutural exigem especial cautela quanto a seus efeitos de longo prazo sobre o equilíbrio entre os poderes.

2. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Supremo Tribunal Federal (STF) se consolidou como um ator central do sistema político brasileiro. A ampliação do papel do Judiciário na resolução de conflitos políticos, somada à fragmentação partidária e polarização política, bem como às dificuldades recorrentes de coordenação entre os Poderes, colocou a Corte no centro de decisões de alta relevância para a vida institucional do país. Esse processo, embora compatível com uma democracia constitucional, tem intensificado tensões entre o STF e o Congresso Nacional, transformando o relacionamento entre os Poderes em um desafio permanente para a governabilidade e para o sistema de freios e contrapesos.

A partir de 2019, essas tensões passaram a se expressar de forma particularmente visível por meio de um fluxo contínuo de iniciativas legislativas voltadas a alterar regras, competências ou mecanismos de controle do STF, sobretudo na forma de Propostas de Emenda à Constituição (PECs). Essas iniciativas não se limitam a reações pontuais a decisões judiciais específicas, mas revelam o uso recorrente do processo constitucional como instrumento de disputa política. Nesse contexto, o Legislativo não atua apenas como espaço de deliberação e controle, mas também como arena na qual se busca redefinir, de maneira mais ampla, os termos da relação entre Poderes.

Esse movimento coloca um dilema institucional relevante. Em democracias constitucionais, é legítimo que decisões judiciais sejam objeto de crítica e que o Legislativo exerça mecanismos de controle sobre o Judiciário. No entanto, quando propostas de mudança institucional passam a ser mobilizadas de forma reiterada, em contextos de elevada polarização e como resposta direta a decisões de alta saliência, aumentam os riscos de instabilidade institucional, enfraquecimento da confiança pública e desequilíbrio entre os Poderes. Distinguir entre controle democrático legítimo, mobilização política simbólica e tentativas de redesenho estrutural do Judiciário se torna, assim, uma tarefa central para decisores públicos.

É a partir dessa preocupação que este capítulo se desenvolve.

Sustenta-se que as iniciativas legislativas dirigidas ao STF no período recente não formam um conjunto homogêneo e não produzem os mesmos efeitos institucionais. Ao contrário, elas expressam padrões distintos de intervenção, que variam quanto às motivações políticas, ao alcance normativo e aos riscos associados ao funcionamento do sistema de freios e contrapesos. Em particular, o capítulo identifica três padrões recorrentes: iniciativas de mobilização populista, caracterizadas por alto impacto simbólico e baixa probabilidade de implementação; propostas de retaliação reativa, apresentadas em resposta imediata a decisões judiciais específicas; e projetos de erosão democrática de caráter estrutural, que promovem alterações duradouras na composição, nos mandatos ou nas regras de funcionamento do STF, com efeitos potenciais de longo prazo sobre sua independência.

Com base nessa distinção, o capítulo analisa um conjunto selecionado de PECs apresentadas entre 2020 e 2024, escolhidas por sua relevância política e por incidirem direta ou indiretamente sobre o STF. O objetivo não é oferecer um levantamento exaustivo de todas as proposições em tramitação, mas apresentar um quadro analítico capaz de auxiliar a compreensão dos diferentes riscos institucionais envolvidos. Ao articular contexto político, conteúdo normativo e enquadramentos discursivos, a análise oferece subsídios para que formuladores de políticas, parlamentares e gestores públicos possam avaliar com maior precisão os efeitos dessas iniciativas sobre a governabilidade democrática.

O capítulo está organizado em quatro seções, além desta introdução. A primeira apresenta o contexto institucional e os principais elementos do debate sobre contenção judicial no Brasil. A segunda explicita o desenho analítico e o percurso empírico adotados. A terceira aplica esse enquadramento aos casos selecionados, por meio de uma análise comparada. Por fim, as considerações finais sintetizam os principais achados e discutem suas implicações para o equilíbrio entre os Poderes, indicando diretrizes para o debate público e institucional sobre reformas do STF.

3. CORTE EM DISPUTA: CONTEXTO INSTITUCIONAL E O CONFLITO CONGRESSO-STF

Desde o final da década de 2010, observa-se no Brasil um uso crescente de Propostas de Emenda à Constituição (PECs) como instrumento de confronto institucional com o STF. Esse fenômeno ocorre num contexto de centralidade política da Corte, pela ampliação de sua intervenção em temas politicamente sensíveis e pela dificuldade dos atores políticos de resolver conflitos por canais tradicionais de negociação e coordenação interinstitucional. O resultado é a transformação recorrente do processo constitucional em arena de disputa política entre Legislativo e Judiciário.

Esse movimento não surge no vazio. O STF passou a decidir, crescentemente, questões de alta saliência política — como integridade eleitoral, limites à atuação de forças de segurança, conflitos federativos, direitos territoriais indígenas e responsabilização de autoridades eleitas. Ao fazê-lo, ampliou sua exposição pública e se tornou alvo de críticas e reações parlamentares. Num ambiente de polarização intensa, decisões judiciais são rapidamente traduzidas em custos ou benefícios eleitorais, criando incentivos para respostas legislativas de curto prazo, muitas vezes baseadas na lógica do confronto.

Do ponto de vista institucional, três gargalos estruturais ajudam a explicar a recorrência dessas iniciativas. O primeiro é a ausência de filtros políticos eficazes no processo de apresentação e tramitação de PECs. A Constituição brasileira permite ampla iniciativa parlamentar para propostas de emenda, sem mecanismos prévios de contenção ou triagem institucional, o que facilita o uso reiterado desse instrumento como forma de sinalização política ou retaliação.

O segundo gargalo é a hiperexposição do STF. A combinação entre decisões concentradas em poucos ministros, visibilidade midiática elevada e atuação em temas de forte apelo simbólico reforça a percepção pública de protagonismo judicial. Esse cenário alimenta narrativas de “excesso de poder” e reduz os custos políticos de iniciativas legislativas que buscam limitar ou reconfigurar a atuação da Corte, mesmo quando tais iniciativas

apresentam baixa viabilidade jurídica.

O terceiro gargalo diz respeito aos incentivos eleitorais enfrentados por parlamentares em contextos de competição política intensa. Propostas dirigidas ao STF — ainda que com reduzida chance de aprovação — podem gerar dividendos políticos relevantes, seja pela mobilização de bases eleitorais, seja pela construção de uma imagem de enfrentamento a elites institucionais percebidas como distantes do “povo”. Nesses casos, o rendimento simbólico da iniciativa tende a ser mais relevante do que seus efeitos normativos concretos.

A literatura tem reconhecido esse movimento de contestação e contenção judicial, identificando diferentes mecanismos através dos quais atores políticos buscam reagir à atuação de cortes constitucionais, como alterações em regras de composição, limites a decisões monocráticas e tentativas de *override* legislativo. No caso brasileiro, estudos recentes indicam um aumento expressivo de iniciativas voltadas ao STF a partir de 2019, incluindo pedidos de impeachment e propostas de reforma institucional, sugerindo que o conflito Congresso-STF deixou de ser episódico e passou a integrar o repertório regular da disputa política (Oliveira e Cunha, 2020; Da Ros e Bogéa, 2022; Tommasini *et al.*, 2021).

O diagnóstico que emerge é o de um ciclo recorrente de confronto institucional, no qual decisões judiciais de alta saliência abrem espaço para iniciativas legislativas que variam quanto à intensidade e aos riscos institucionais envolvidos. Frequentemente, essas iniciativas funcionam como instrumentos de mobilização simbólica; em outros, buscam responder diretamente a decisões específicas; e, em situações mais extremas, propõem redesenhos das regras do jogo constitucional. Compreender essas diferenças é fundamental para avaliar os impactos potenciais dessas propostas sobre a governabilidade democrática e o equilíbrio entre os Poderes.

4. COMO OBSERVAR O CONFLITO: DIMENSÕES, CASOS E PERCURSO ANALÍTICO

Para analisar o conflito entre Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal, adotou-se um esquema de observação empírico simples e comparável, voltado a distinguir padrões de intervenção legislativa e seus riscos institucionais. O ponto de partida é a identificação de três tipos recorrentes de iniciativas dirigidas ao STF no período recente: retaliação reativa, mobilização populista e erosão democrática estrutural. Esses tipos não são entendidos como categorias estanques, mas como padrões analíticos que permitem organizar a variação observada entre diferentes propostas de emenda constitucional (PECs).

A análise se concentra em cinco PECs apresentadas entre 2020 e 2024, selecionadas por sua relevância política e por incidirem direta ou indiretamente sobre o STF. Duas dessas propostas se aproximam do padrão de mobilização populista (PEC 39/24 e PEC 70/23), duas expressam dinâmicas de retaliação reativa (PEC 48/23 e PEC 50/23, com apenas a PEC 28/24) e uma se enquadra como iniciativa de erosão democrática estrutural (PEC 51/23). O objetivo não é esgotar o universo de proposições, mas compreender como diferentes tipos de iniciativa operam, combinando contexto político, conteúdo institucional e enquadramentos discursivos. A seleção dos casos seguiu lógica de variação máxima entre tipos de intervenção, priorizando propostas com alta visibilidade política, diversidade de mecanismos institucionais e associação a diferentes contextos decisórios. Essa estratégia permite explorar contrastes analíticos relevantes, ainda que não tenha pretensão de representatividade estatística.

O recorte empírico adotado neste capítulo dialoga com um universo mais amplo de iniciativas dirigidas ao STF no período recente. Levantamentos já existentes indicam crescimento expressivo de propostas legislativas e pedidos de responsabilização voltados à Corte desde o final da década de 2010, sugerindo que os casos analisados não são isolados, mas parte de um padrão mais amplo de contestação institucional (Da Ros e Bogéa, 2022).

O Quadro I sintetiza os critérios utilizados para classificar as iniciativas legislativas analisadas, organizando a observação em quatro dimensões mínimas: temporalidade, conteúdo institucional, procedimento legislativo e discurso. Essas dimensões permitem distinguir iniciativas predominantemente simbólicas, respostas imediatas a decisões judiciais e propostas de redesenho estrutural de longo prazo.

Quadro I – Tipos de iniciativas legislativas dirigidas ao STF: critérios de classificação

DIMENSÃO DE OBSERVAÇÃO	INDICADORES	MOBILIZAÇÃO POPULISTA	RETALIAÇÃO REATIVA	EROSÃO DEMOCRÁTICA (ESTRUTURAL)
1. Temporalidade (timing)	Data de apresentação; proximidade com decisões do STF; contexto político	Ausência de gatilho decisório específico; reação difusa a ambiente de polarização	Apresentação próxima (até ~90 dias) a decisão ou inquérito de alta saliência	Não depende de evento específico; emerge em debates institucionais mais amplos
2. Conteúdo institucional (mecanismo)	Tipo e intensidade dos dispositivos propostos	Impacto normativo limitado; instrumentos predominantemente simbólicos	Mecanismos focalizados que confrontam, contornam ou buscam reverter decisões recentes do STF	Redesenho de composição, mandatos, autoridade ou efeitos das decisões judiciais
3. Procedimento legislativo (trilho mínimo)	Autoria; apensos; substitutivos; status de tramitação	Alta visibilidade política e baixa viabilidade institucional	Tramitação utilizada como instrumento de confronto político imediato	Propostas concebidas para operar no médio e longo prazo; viabilidade variável
4. Discurso (motivação)	Justificativa oficial em contraste com falas públicas	Enquadramentos "povo vs. elites", denúncia de perseguição ou defesa abstrata de liberdades	Acusações de "excesso de poder", "ativismo judicial" ou "ditadura de ministros", com casos nomeados	Referências a "modernização", "reequilíbrio institucional", "segurança jurídica" ou aproximação a modelos estrangeiros
Classificação predominante	–	Mobilização populista	Retaliação reativa	Erosão democrática estrutural

Fonte: os Autores.

A dimensão temporal (*timing*/reatividade) capta a proximidade entre a apresentação das PECs e decisões do STF ou eventos políticos de alta saliência. Iniciativas protocoladas em janelas temporais curtas após julgamentos relevantes tendem a indicar padrões de retaliação reativa, enquanto propostas sem gatilho decisório específico se aproximam de estratégias de mobilização simbólica ou de debates estruturais mais amplos.

A dimensão de conteúdo institucional (mecanismo) identifica os dispositivos acionados pelas PECs e sua intensidade potencial sobre o desenho do STF. São considerados, entre outros, mecanismos relacionados à composição e aos mandatos de ministros, aos poderes monocráticos, a filtros de agenda, a anistias amplas e a tentativas de *override* de decisões judiciais. A partir desses elementos, as propostas são classificadas segundo seu impacto institucional: baixo (predominantemente simbólico), intermediário (focalizado em decisões específicas) ou alto (com efeitos estruturais duradouros).

A dimensão procedimental (trilho legislativo) reconstrói, sinteticamente, a trajetória mínima de cada PEC, incluindo autoria, data de apresentação, vinculação contextual e *status* atual de tramitação. Mesmo sem detalhar todas as etapas do processo legislativo, esse acompanhamento permite diferenciar iniciativas concebidas como instrumentos de confronto imediato daquelas projetadas para operar em horizontes temporais mais longos. Em vários dos casos mapeados, observa-se padrão de baixa progressão legislativa efetiva, com propostas permanecendo longos períodos sem avanço substantivo. Esse dado reforça a interpretação de que parte relevante dessas iniciativas opera mais como instrumento de sinalização política do que como agenda real de reforma institucional.

Por fim, a dimensão discursiva (motivação) compara a justificativa oficial das proposições com falas públicas de seus proponentes, identificando enquadramentos recorrentes. Apelos ao antagonismo “povo versus elites” tendem a caracterizar mobilização populista; acusações diretas de “excesso de poder” ou “perseguição” judicial são típicas de retaliação reativa; e referências a “modernização”, “segurança jurídica” ou “reequilíbrio institucional” aparecem com maior frequência em propostas de erosão democrática estrutural.

Ao articular essas quatro dimensões, o desenho analítico permite classificar iniciativas legislativas dirigidas ao STF de forma clara e comparável, avaliando seus impactos potenciais sobre a governabilidade e o sistema de freios e contrapesos.

5. ANÁLISE E DISCUSSÃO: PADRÕES DE CONFRONTO E IMPLICAÇÕES PARA A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Esta seção analisa como diferentes padrões de iniciativas legislativas dirigidas ao Supremo Tribunal Federal (STF) operam na prática e quais são seus efeitos potenciais sobre a governança democrática e o sistema de freios e contrapesos. Em consonância com o desenho analítico apresentado na Seção II, a discussão se concentra em três casos representativos, cada um associado a um tipo predominante de intervenção: mobilização populista, retaliação reativa e erosão democrática (estrutural). Outras propostas mapeadas, embora relevantes, são tratadas de forma sintética, conforme sistematizado nos Quadros 2 e 3.

5.1. MOBILIZAÇÃO POPULISTA: A PEC 70/23 COMO INSTRUMENTO DE SINALIZAÇÃO POLÍTICA

A PEC 70/23 constitui um exemplo claro do uso de Propostas de Emenda à Constituição como instrumentos de mobilização simbólica, voltados mais à disputa de narrativas políticas do que à produção de mudanças institucionais viáveis. A proposta concede anistia ampla aos envolvidos nos atos de 8 de janeiro de 2023 e restabelece direitos políticos de indivíduos punidos por condutas relacionadas às eleições de 2022.

O *timing* da iniciativa — imediatamente posterior a decisões do STF e da Justiça Eleitoral que consolidaram a responsabilização penal e eleitoral dos envolvidos — conferiu alta visibilidade política à proposta. Entretanto, seu

conteúdo institucional revela impacto normativo reduzido: a anistia ampla a crimes e contravenções colide diretamente com parâmetros constitucionais e com decisões já consolidadas, tornando sua aprovação altamente improvável.

O contraste entre a justificativa formal e o discurso público é central para compreender o padrão mobilizado. Enquanto a exposição de motivos recorre a argumentos de proteção de direitos fundamentais, manifestações públicas dos apoiadores enfatizam a existência de uma suposta “perseguição” a determinados grupos políticos. Essa dissociação indica que o principal efeito da PEC 70/23 não é normativo, mas simbólico e eleitoral.

Do ponto de vista da governança democrática, iniciativas desse tipo produzem incentivos perversos ao uso reiterado de PECs como instrumentos de campanha permanente, ao mesmo tempo em que contribuem para a erosão discursiva da legitimidade do STF. Ainda que não avancem no processo legislativo, acumulam custos institucionais relevantes ao normalizar a contestação pública do Judiciário em termos polarizados.

5.2 RETALIAÇÃO REATIVA: A PEC 48/23 E A RESPOSTA IMEDIATA A DECISÕES DO STF

A PEC 48/23 exemplifica o padrão de retaliação legislativa reativa, caracterizado pela proximidade temporal com decisões judiciais de alta saliência e pela tentativa de neutralizar entendimentos específicos do STF. A proposta fixa o marco temporal de 1988 para a demarcação de terras indígenas, em resposta direta ao julgamento em que o Tribunal rejeitou esse critério.

No plano formal, a justificativa invoca “segurança jurídica” e redução de conflitos fundiários. No discurso público, contudo, o STF e os órgãos de proteção indígena são frequentemente retratados como entraves ao desenvolvimento regional, deslocando o foco da decisão judicial para uma crítica mais ampla à atuação institucional da Corte.

O mecanismo acionado é focalizado, mas não trivial: ao buscar reverter um entendimento consolidado por via constitucional, a proposta sinaliza disposição para utilizar a Constituição como instrumento de *override* constitucional imediato de decisões judiciais. A implicação prática desse padrão é o risco de normalização do *override* constitucional, com efeitos desestabilizadores sobre a previsibilidade das decisões e sobre a função do STF como instância final de interpretação constitucional.

Esse tipo de iniciativa tende a alimentar ciclos reiterados de confronto entre os Poderes, deslocando conflitos substantivos para disputas institucionais permanentes e elevando os custos de coordenação democrática.

5.3. EROSÃO DEMOCRÁTICA ESTRUTURAL: A PEC 51/23 E OS RISCOS DE LONGO PRAZO

A PEC 51/23 representa um padrão distinto e potencialmente mais sensível: a erosão democrática (estrutural). A proposta altera regras de composição e funcionamento do STF ao introduzir mandatos fixos para ministros, elevar a idade mínima para nomeação e modificar o processo de escolha, sob o argumento de modernização institucional e aproximação a modelos estrangeiros.

Diferentemente das iniciativas reativas, a PEC 51/23 não responde a uma decisão específica, mas emerge em um contexto de polarização e contestação recorrente da legitimidade do STF. Seu conteúdo institucional é profundo e duradouro, com potencial de reconfigurar, no médio e longo prazo, o equilíbrio entre STF, Executivo e Senado.

O discurso público associado à proposta é relativamente moderado, centrado em noções de “reequilíbrio institucional” e “atualização” do modelo brasileiro. Essa combinação — retórica técnica e impacto estrutural elevado — torna esse tipo de iniciativa particularmente desafiador, pois pode reduzir de forma incremental a autonomia e a estabilidade da Corte, mesmo na ausência de confronto aberto.

A principal implicação prática é o custo institucional da erosão incremental: mudanças graduais nas regras de composição e mandato, quando adotadas em contextos politicamente tensionados, podem fragilizar a capacidade do STF de atuar como contrapeso efetivo a maiorias circunstanciais.

5.4. CASOS COMPLEMENTARES E VARIAÇÕES DO PADRÃO

Além dos três casos analisados em profundidade, outras iniciativas legislativas mapeadas no período recente reforçam os padrões identificados.

Quadro 2 – Caso excluído da análise aprofundada: PEC 39/24

DIMENSÃO	SÍNTESE
Proposição	PEC 39/2024
Autoria	Senadora Damares Alves (REPUBLICANOS/DF)
Tipo predominante	Mobilização populista (baixo impacto normativo)
Objeto central	Ampliação da possibilidade de apresentação de reclamações disciplinares contra ministros do STF, a serem julgadas pelo próprio Tribunal, com base na LOMAN
Timing/contexto	Ausência de gatilho decisório específico; inserção em ambiente geral de polarização e críticas recorrentes ao STF
Conteúdo institucional	Impacto institucional limitado; não altera composição, mandatos, jurisdição ou efeitos decisórios
Procedimento legislativo	Alta visibilidade política; baixa expectativa de avanço substantivo
Discurso público (síntese)	Críticas genéricas ao “excesso de atuação” do Judiciário e à suposta falta de controle sobre ministros
Leitura analítica	A proposta opera sobretudo como instrumento simbólico de sinalização política , com reduzida capacidade de constrangimento institucional
Risco institucional principal	Normalização da deslegitimação discursiva do STF , com baixo custo legislativo e alto rendimento retórico
Status	Em tramitação

Fonte: os Autores.

A PEC 39/24 ilustra uma forma de mobilização populista de baixo impacto normativo, operando sobretudo como mecanismo simbólico de crítica ao STF.

Quadro 3 – Caso excluído da análise aprofundada: PEC 50/23

DIMENSÃO	SÍNTESE
Proposição	PEC 50/2023 (com apenso da PEC 28/2024)
Autoria	Deputado Domingos Sávio (PL/MG) e outros
Tipo predominante	Retaliação reativa (alta intensidade institucional)
Objeto central	Criação de mecanismo para sustar decisões do STF consideradas “inconstitucionais” por maioria qualificada do Congresso
Timing/contexto	Apresentada em meio a sequência de decisões do STF de alta saliência política (8 de janeiro, marco temporal, drogas)
Conteúdo institucional	Introduz mecanismo explícito de override legislativo sobre decisões judiciais
Procedimento legislativo	Tramitação mobilizada como instrumento de confronto político direto
Discurso público (síntese)	Enquadramento do STF como Corte “excessiva” ou “contramajoritária”, em oposição à vontade dos representantes eleitos
Leitura analítica	Caso exemplar de retaliação legislativa imediata , com potencial de deslocar conflitos constitucionais para ciclos reiterados de confronto
Risco institucional principal	Normalização do override constitucional , com efeitos desestabilizadores sobre a separação de poderes
Status	Em tramitação

Fonte: os Autores.

A PEC 50/23 representa uma variação de retaliação reativa de alta intensidade institucional, ao propor explicitamente um mecanismo de *override* legislativo sobre decisões do STF.

Esses casos complementares reforçam a utilidade da tipologia adotada, ao evidenciar como diferentes iniciativas se distribuem em um espectro que vai da sinalização simbólica ao redesenho estrutural.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo analisou o ciclo recente de iniciativas legislativas dirigidas ao Supremo Tribunal Federal (STF) como um desafio institucional recorrente para a governança democrática brasileira. Em um contexto de polarização política, hiperexposição do Judiciário e dificuldades de coordenação entre os Poderes, Propostas de Emenda à Constituição (PECs) passaram a ser mobilizadas não apenas como instrumentos de reforma institucional, mas também como ferramentas de confronto político, sinalização eleitoral e resposta imediata a decisões judiciais controversas.

A principal conclusão substantiva é que essas iniciativas não são homogêneas e produzem riscos institucionais distintos, que precisam ser avaliados de forma diferenciada. A análise evidenciou três padrões recorrentes. Propostas de mobilização populista tendem a operar sobretudo no plano simbólico, com baixo impacto normativo esperado, mas alto rendimento político e custos relevantes para a legitimidade discursiva do STF. Iniciativas de retaliação reativa surgem em janelas temporais curtas após decisões de alta saliência e buscam neutralizar ou contornar entendimentos específicos da Corte, ampliando a instabilidade institucional e incentivando respostas constitucionais imediatas. Já propostas de erosão democrática estrutural, ainda que frequentemente apresentadas sob linguagem técnica e moderada, promovem redesenhos duradouros em composição, mandatos ou regras de funcionamento, com efeitos cumulativos potencialmente mais profundos sobre a independência judicial e o equilíbrio entre os Poderes.

Para gestores públicos e legisladores, a distinção entre esses padrões é central. Conflitos entre Legislativo e Judiciário são inerentes às democracias constitucionais e podem refletir mecanismos legítimos de controle e ajuste

institucional. O risco emerge quando o processo constitucional passa a ser utilizado de forma reiterada e estratégica para deslegitimar decisões judiciais, responder casuisticamente a julgamentos específicos ou promover reformas estruturais em contextos de elevada polarização.

Dessa análise decorrem algumas diretrizes práticas. Em primeiro lugar, é fundamental estabelecer critérios procedimentais claros e reforçados para PECs que afetam o Judiciário. Esses critérios poderiam incluir, por exemplo:

- a) A exigência de justificativa técnico-institucional qualificada, com demonstração explícita de problema institucional a ser enfrentado e de alternativas consideradas;
- b) A adoção de períodos mínimos de maturação deliberativa, evitando votações em janelas imediatamente posteriores a decisões judiciais de alta saliência;
- c) A realização de audiências públicas obrigatórias com especialistas e representantes institucionais, de modo a ampliar o escrutínio público; e
- d) A produção de estudos de impacto institucional *ex ante*, avaliando efeitos potenciais sobre independência judicial, previsibilidade decisória e equilíbrio entre Poderes.

Em segundo lugar, torna-se necessária maior transparência e *accountability* discursiva, reduzindo o descompasso entre justificativas formais moderadas e discursos públicos agressivos, que elevam os custos institucionais do conflito. Um caminho possível seria exigir maior consistência entre justificativas formais e enquadramentos públicos das propostas. Isso poderia envolver, por exemplo, a obrigatoriedade de exposição de motivos detalhada e verificável, com indicação clara de quais decisões judiciais motivam a proposta e por quais razões institucionais. Adicionalmente, mecanismos de registro público sistemático de debates e posicionamentos parlamentares permitiriam rastrear incoerências entre discurso técnico e retórica política, elevando os custos de mobilizações puramente simbólicas.

Em terceiro lugar, reformas estruturais do sistema de justiça tenderiam a ganhar maior legitimidade quando debatidas em momentos de menor polarização e desvinculadas de conflitos judiciais recentes. Experiências com-

paradas sugerem que reformas dessa natureza são institucionalmente mais estáveis quando conduzidas por meio de comissões plurais ou processos de revisão constitucional mais amplos, e não como respostas pontuais a decisões específicas. Deveriam, portanto, ser tratadas com cautela redobrada em contextos de polarização, dado o risco de erosão incremental da independência judicial e de enfraquecimento das funções de contrapeso do STF.

Sustenta-se, portanto, que preservar a governança democrática não exige eliminar o conflito entre os Poderes, mas qualificá-lo institucionalmente. Diferenciar controle legítimo, mobilização simbólica e erosão estrutural é condição essencial para que o sistema de freios e contrapesos continue a operar como mecanismo de estabilidade democrática, e não como vetor adicional de instabilidade em contextos de crise política prolongada.

REFERÊNCIAS

DA ROS, L.; BOGÉA, D. Contenção judicial: mapa conceitual e pedidos de impeachment de ministros do Supremo Tribunal Federal. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 21, n. 52, p. 184–225, set./dez. 2022.

BOGÉA, D. “Dialogue” as strategic judicial resistance? The rise and fall of “preemptive dialogue” by the Brazilian Supreme Court. *European Politics and Society*, v. 25, n. 4, p. 574–596, 2023.

OLIVEIRA, F. L. de; CUNHA, L. G. Reformar o Supremo Tribunal Federal? *REI: Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 1–20, 2020.

OLIVEIRA, F. L. de; ARGUELHES, D. W. O Supremo Tribunal Federal e a mudança constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 36, n. 105, e3610505, 2021.

RIBEIRO, L. M.; ARGUELHES, D. W. Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 15, n. 2, e1921, 2019.

SILVA, D. R.; VIEIRA, J. R. Os itinerários da politização do Supremo Tribunal Federal: do ativismo ao populismo judicial. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 43, n. 91, p. 1–34, 2022.

SILVA, J. M. Depois da “judicialização”: um mapa bibliográfico do Supremo. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 30, e015, 2022.

TOMMASINI, N.; RICCETTO, P. A.; ROZNAI, Y. When backlashes and overrides do not scare: the power to review constitutional amendments and the case of Brazil’s Supreme Court. *International Journal of Human Rights and Constitutional Studies*, v. 8, n. 1, p. 59–84, 2021.

TOMMASINI, N. Judicial self-empowerment and unconstitutional constitutional amendments. *International Journal of Constitutional Law*, v. 22, n. 1, p. 161–190, 2024.

EMENDAS PARLAMENTARES: COMO ESCAPAR DA ARMADILHA DO USO ELEITORAL?

DALMO PALMEIRA

1. RESUMO EXECUTIVO

Na última década, o volume das emendas parlamentares ao orçamento federal cresceu, em termos nominais, mais de 400%. Nesse período, o arcabouço legal-constitucional sobre as emendas foi alterado diversas vezes, dando mais autonomia política ao Poder Legislativo. Isso modificou sua relação com o Poder Executivo, desestruturou o presidencialismo de coalizão e diminuiu o financiamento de políticas públicas, em função do crescimento desproporcional do valor das emendas. Em relação à mudança da natureza do presidencialismo de coalizão no Brasil, o próprio Abranches (2019), ao analisar a dinâmica das eleições de 2018 — primeiras eleições gerais depois da criação das emendas impositivas — identificou que “A eleição geral de 2018 foi disruptiva. Encerrou o ciclo político que organizou o presidencialismo de coalizão brasileiro nos últimos 25 anos (...)”.

Além dos efeitos apontados acima, a sociedade passou a demandar mais transparência, inclusive com parlamentares sugerindo a abertura de uma CPI para investigar o uso das emendas. Por outro lado, no mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal — STF passou a se manifestar contra algumas práticas relativas às emendas.

Assim, este capítulo busca discutir uma opção de modelo de emendamento ao orçamento público que gere emendas que não promovam a utilização de seus recursos para fins político-eleitorais e, sim, emendas alinhadas aos planejamentos de políticas setoriais. Trata-se de proposta apresentada por Bijos e Tollini (2021), que prioriza as emendas de comissões temáticas das casas do Congresso Nacional, às quais têm afinidade natural com as políticas públicas. Atualmente, essas emendas têm sido utilizadas fora de suas características originais. O propósito deste capítulo, então, é analisar as condições necessárias para que se possa elaborar emendas para potencializar seu efetivo alinhamento às políticas públicas.

2. INTRODUÇÃO

O tema das emendas parlamentares ao Orçamento Público ganhou o debate nacional, tanto no nível técnico, quanto no nível popular. A continuada exposição das informações sobre a apreciação de ações no STF¹ (Brasil, 2022), relativas a esse tema colocou o assunto no noticiário. Mas, indo além das movimentações dessas ações, o tema importa pois envolve a transparência na utilização de recursos dos impostos pagos por todos os brasileiros.

Porém, aprofundando um pouco mais o olhar sobre as transformações da natureza das emendas, percebe-se também uma transformação mais profunda no cenário político brasileiro que é o afastamento dos

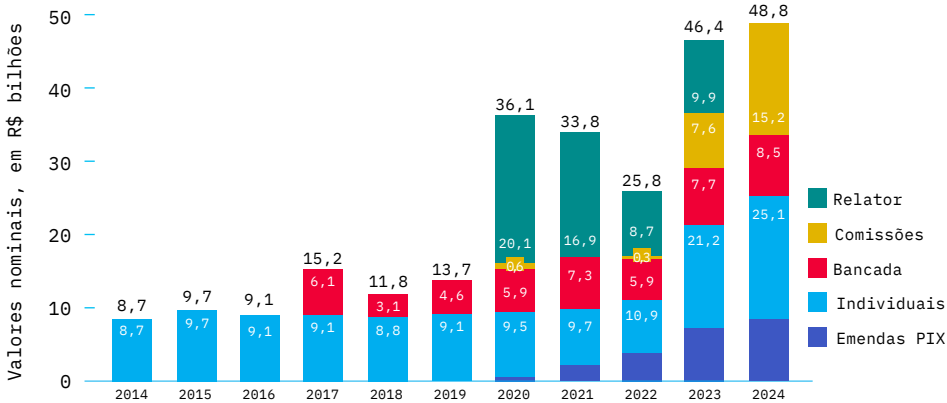
¹ ADPFs 850/2021, 851/2021, 854/2021 e 1014/2022 (Brasil, 2022).

poderes Executivo e Legislativo, com o esgarçamento do presidencialismo de coalizão, no qual as emendas são um componente importante. Assim, neste capítulo vamos detalhar uma proposta de solução que, se implementada, poderá trazer nova dinâmica ao processo de elaboração e execução das emendas. Esse processo de análise inicia pela discussão, na próxima seção, da relevância das emendas parlamentares no contexto do orçamento público brasileiro.

3. RELEVÂNCIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES

Desde a adoção da cláusula de impositividade para as emendas individuais, em 2014, o valor do conjunto das emendas parlamentares tem crescido. O gráfico a seguir traz os valores dos quatro tipos de emendas parlamentares, nos últimos dez anos, identificados por cores, conforme a legenda. O gráfico mostra a trajetória crescente dos valores das emendas incluídas no orçamento, ano a ano, demonstrando a crescente importância desse conjunto de despesas no orçamento federal.

Figura 1. Emendas Parlamentares: evolução de 2014 a 2024



Fonte: adaptado de Palmeira, 2025.

Da leitura do gráfico, percebe-se que a trajetória do conjunto das emendas parlamentares incluídas no orçamento cresceu exponencialmente no período de 2014 a 2024, passando de R\$ 8,7 bilhões para R\$ 48,8 bilhões. Ao longo do tempo, o conjunto dos quatro tipos de emendas parlamentares cresceu de forma contínua.

Quanto à proporção que as emendas passaram a representar no orçamento, Mendes (2022) afirma que elas chegaram a 24% do total das despesas discricionárias do orçamento federal. Despesas discricionárias são aquelas administráveis pelo gestor público. O orçamento federal é caracterizado pelo alto comprometimento com despesas obrigatórias, por volta de 92% do orçamento total, que o gestor não tem como administrar; simplesmente ele deve pagar, pois representam valores legalmente definidos. Os 8% restantes são discricionários, dos quais uma parcela é usada para pagar as emendas.

Em relação ao uso de emendas em outros países, Mendes (2022) analisou dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE, em relação aos quais ele demonstra que o Brasil destoa consideravelmente. Enquanto no Brasil as emendas representam 24,2% do orçamento discricionário, maior proporção mundial, nos países que o seguem (Estônia, Eslováquia e EUA) esse percentual representa 12,1%, 5,5% e 2,4%, respectivamente.

Percebe-se, portanto, que a proporção de participação do Congresso Nacional brasileiro na definição da alocação de recursos orçamentários está muito acima do que é praticado nos países membros da OCDE. Assim, Mendes (2022) afirma que “Não se justificaria, portanto, o argumento de que o que se observa no Brasil é algo natural e praticado mundo afora”.

De forma geral, pode-se perceber, tanto em relação ao crescimento do volume das emendas, quanto das comparações do uso desse instrumento no orçamento de diversos países, que efetivamente o Legislativo brasileiro passou a definir valores cada vez maiores no orçamento. O problema para o qual se alerta é que essas mudanças têm gerado distorções na qualidade do gasto público, com repercussões na qualidade das políticas públicas. Na próxima seção, é detalhado esse processo de distorção.

4. DISTORÇÕES DO MODELO ATUAL DE EMENDAS

Um dos aspectos que a literatura tem demonstrado em relação às recentes mudanças normativas das emendas parlamentares é que as regras atuais têm levado ao direcionamento de volumes cada vez mais significativos de recursos do orçamento público, por meio de emendas (Farias, 2023) e à destinação desses recursos a interesses político-eleitorais dos autores (Vieira, 2024).

Enquanto os ministérios apresentam políticas públicas estruturadas a partir da identificação de problemas públicos, modelagem de intervenção, adoção de modelos lógicos, construção de árvores de decisão e de projeção de resultados, as emendas parlamentares têm, como processo de decisão, critérios adotados individualmente pelos 594 parlamentares, sem alinhamento com os objetivos das políticas públicas. Nesse sentido, Piola e Vieira (2019), ao analisar os impactos das emendas na saúde, já alertavam que “a alocação de recursos para custeio do SUS por meio de EPs [emendas parlamentares] pode estar gerando mais desigualdades na oferta de serviços de saúde”, o que mostra que a alocação das emendas pode trabalhar no sentido contrário dos objetivos da política pública.

Assim, diante da falta de coordenação da alocação de recursos de emendas, os parlamentares tendem a utilizá-los a partir de seu *feeling* político pessoal, em projetos que demonstrem ter valor eleitoral, muito mais do que naqueles que atendam às necessidades da sociedade, identificadas por evidências. Sobre o uso de critérios exclusivamente político-eleitorais em emendas para a saúde, Vieira e Lima (2022) afirmam que “As consequências de uma alocação de recursos que considere critérios estritamente políticos podem ser muito negativas para o SUS, (...)”, indicando a necessidade de alinhar as emendas ao planejamento desse setor.

Assim, as decisões de alocação de emendas precisam considerar informações sobre o problema público que aquela política busca tratar e quais são os melhores instrumentos disponíveis para lidar com esses problemas. Embora óbvio, é importante lembrar que o próprio Legislativo participa da

formulação das políticas públicas, pois as normas dessas políticas são aprovadas pelas comissões temáticas e pelo Plenário do Legislativo.

Não existe, atualmente, normativo que promova o alinhamento de critérios de decisão das emendas, embora a Constituição Federal (Brasil, 1988) determine que a avaliação de políticas públicas deve orientar a elaboração das leis orçamentárias (CF 165, § 16), das quais as emendas fazem parte. É certo que o emendamento segue critérios formais de técnica legislativa; porém, no mérito, não há regras a serem observadas que garantam a coordenação da destinação de recursos com as necessidades identificadas nos planos setoriais.

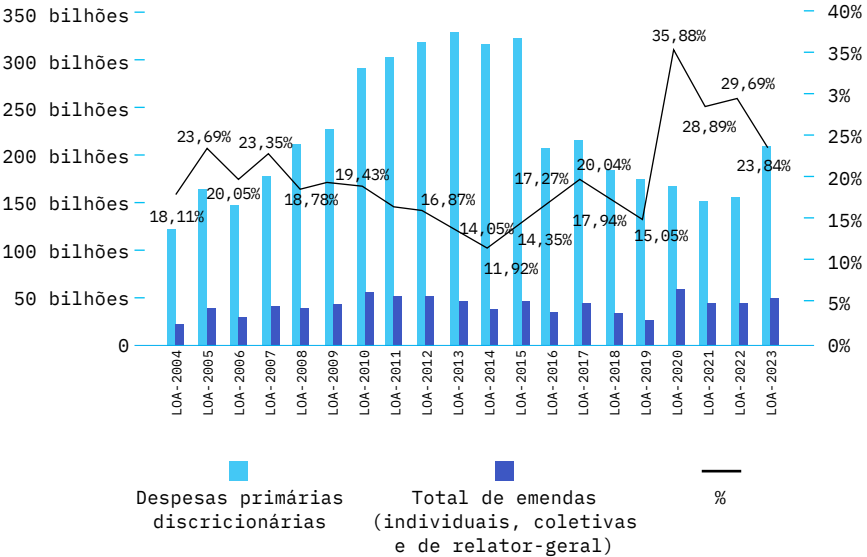
Assim, percebe-se que as distorções do processo decisório têm afastado as emendas de serem um instrumento alinhado às políticas públicas. Mas, considerando essas distorções, Bijos e Tollini (2021) propõem um modelo de emendamento, já utilizado em outros países da OCDE, que pode alterar essa situação.

Por fim, o crescimento de valor das emendas implica em uma maior participação das emendas no orçamento dos ministérios. Há ministérios nos quais a proporção das emendas chega a 70% (Vargas, 2025). Na próxima seção, analisamos o impacto das emendas parlamentares em alguns ministérios e em suas políticas públicas.

5. IMPACTO DAS EMENDAS NAS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO

Com a evolução dos valores das emendas e com a autonomia de definição do seu uso dada aos parlamentares, gradativamente a importância das emendas nos orçamentos dos diversos ministérios tornou-se mais impactante. O gráfico a seguir, elaborado por Faria (2023), nos apresenta a evolução da participação das emendas parlamentares e das despesas discricionárias, tanto em valor absoluto quanto em percentual.

Figura 2. Evolução anual da relação Emendas x Despesas discricionárias

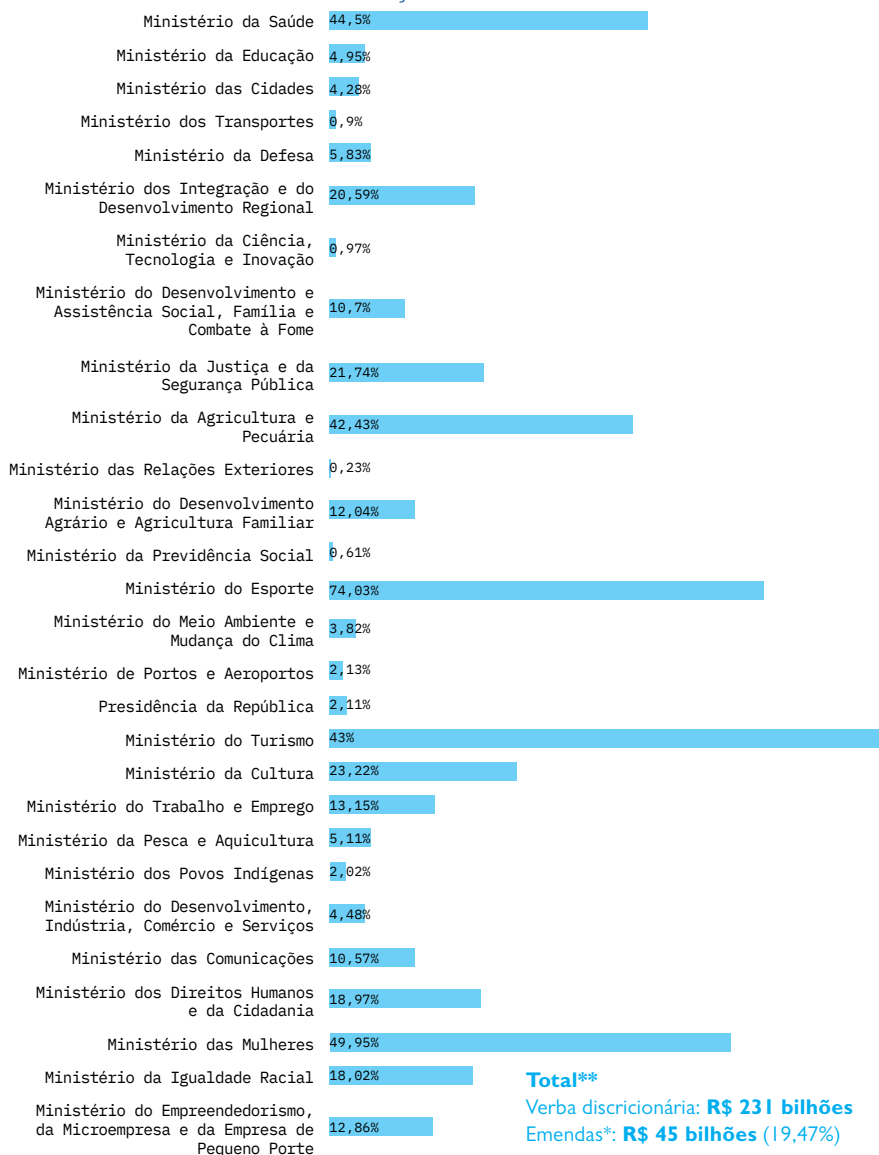


Fonte: adaptado de Faria, 2023, p. 358.

O gráfico nos mostra que o ano de 2014 foi o ponto mínimo na série de percentual das despesas discricionárias, sendo esse exatamente o ano em que as emendas individuais passaram a ser impositivas. O gráfico segue mostrando que, à medida que a legislação orçamentária foi alterada, a participação das emendas nas despesas discricionárias foi aumentando, até chegar ao máximo no ano de 2020, ano do maior valor de emendas de relator, com uma participação de 35,9% das emendas nas despesas discricionárias.

Daí em diante, esse percentual se reduz até se estabilizar no patamar aproximado de 24% das discricionárias. Porém, esse percentual representa uma média do Poder Executivo e não reflete o impacto que as emendas têm tido em cada ministério separadamente. O gráfico a seguir mostra o percentual de participação das emendas em cada ministério, na execução do orçamento de 2024.

Figura 3. Percentual de emendas parlamentares por ministério —
Orçamento 2024



*Ainda há R\$ 7,7 bilhões em "emendas Pix"

**Inclui despesas de órgãos federais que não receberam emendas

Fonte: Siop (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal), com valores empenhados em 2024, sem considerar despesas obrigatórias.

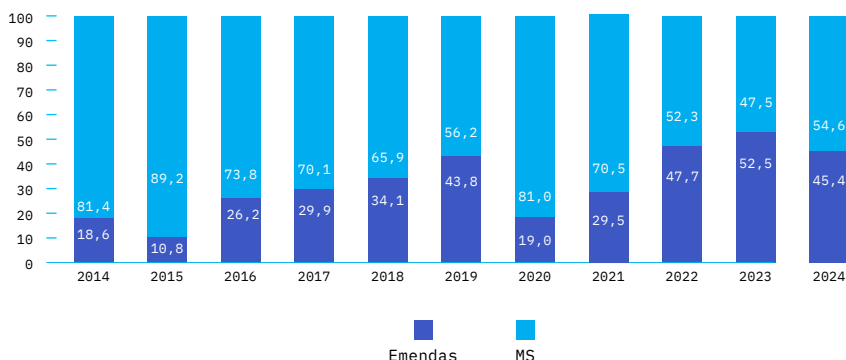
Fonte: adaptado de Vargas, 2025.

O gráfico nos mostra que, embora haja ministérios com uma baixa ou mediana participação de emendas em seus respectivos orçamentos, há também ministérios que apresentam um percentual elevado de emendas em seus orçamentos. Os maiores exemplos dessa situação de alta concentração de emendas são os ministérios do Esportes e do Turismo, ambos com mais de 70% de participação de emendas em seus orçamentos; o Ministério das Mulheres, com uma participação por volta de 50% de emendas; e os ministérios da Saúde e da Agricultura, com participação acima dos 40%.

Esses percentuais demonstram que os titulares desses ministérios não têm autonomia, isto é, autoridade sobre o próprio orçamento. Considerando as regras de exclusividade dos autores na indicação dos beneficiários dessas emendas, os ministros não têm a liberdade de definir como as emendas serão executadas. Os ministros dependem que os autores das emendas lhes digam quando, onde, como e em benefício de quem esses recursos serão executados. Dessa maneira, as equipes dos ministérios se tornam despachantes das determinações dos parlamentares na execução dessas parcelas de seus orçamentos e não executores da política setorial, pelo menos não em relação a essas parcelas de recursos.

Chama a atenção o caso do Ministério da Saúde, não apenas pela importância de suas políticas, mas também pelo fato de que se trata do maior orçamento ministerial do Poder Executivo. Assim, ter uma parcela que se aproxima de 50% de seus orçamentos fora de seu controle mostra que as decisões em relação aos gastos da saúde podem não estar cumprindo o planejamento setorial da saúde, como alerta Piola e Vieira (2019). O gráfico a seguir apresenta a evolução histórica do percentual das emendas no orçamento da saúde, desde o ano de 2014.

Figura 4. Participação das despesas alocadas pelo MS e por EPS na despesa discricionária total do MS (2014-2024) (em %)



Fonte: adaptado de Vieira, 2025.

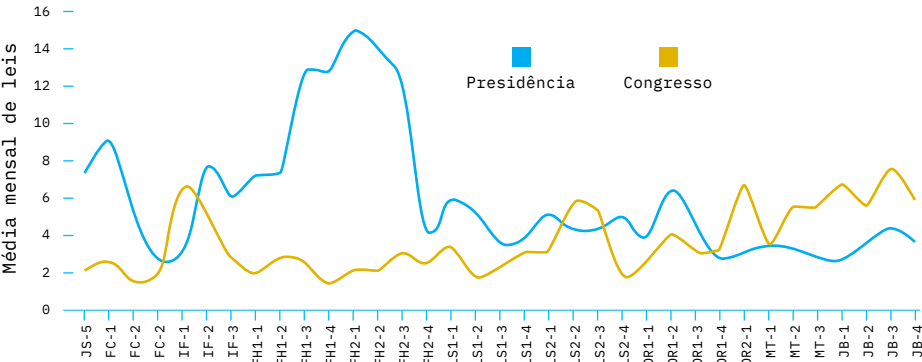
O gráfico nos mostra uma tendência à crescente participação das emendas parlamentares no orçamento da saúde, reduzindo o espaço de gestão do Ministério da Saúde sobre seu próprio orçamento, uma vez que os parlamentares são quem indicam o local e o tipo de projeto que deverá ser financiado por suas emendas. Desde 2014, o percentual de emendas cresceu continuamente até 2020, quando a tendência se reverteu provisoriamente por conta dos gastos de combate à pandemia, mas que voltou a crescer até chegar ao pico histórico de 2023, quando mais de 50% dos recursos do ministério foram definidos pelas emendas parlamentares.

Esse movimento de definição de parcelas cada vez maiores do orçamento do Executivo, sob regras de impositividade, acelerou o processo de deterioração do presidencialismo de coalizão, levando os parlamentares a já não depender tanto dos representantes do Executivo para terem suas demandas atendidas. Quando Sérgio Abranches (1988) cunhou a expressão, ele percebia que havia uma dominância política do Executivo em relação ao Legislativo, o que promoveu, por muito tempo, estabilidade a esse rela-

cionamento entre poderes. No entanto, em algum momento essa dinâmica se alterou, e o Legislativo passou a se tornar independente do Executivo, tomando as rédeas do processo político e da formação de agenda nacional.

Em relação à dinâmica da relação Executivo-Legislativo, o IPEA (2025) divulgou *policy paper* em que analisa esse relacionamento e mostra que o desgaste do presidencialismo de coalizão já vinha ocorrendo há muito tempo e que o período das emendas parlamentares impositivas é o ápice desse processo de desgaste e afastamento. O gráfico a seguir mostra a dinâmica da dominância política, expressa pelo número de projetos de autoria de cada poder aprovados por ano de cada presidente da República.

Figura 5. Produção legislativa da Presidência e do Congresso, por período de governo (Câmara dos Deputados, 1989-2022)



Fonte: adaptado de IPEA, 2025.

O gráfico mostra o crescimento da dominância política no período do primeiro governo FHC, sua manutenção e sua queda no último ano do segundo mandato de FHC. Daí para frente, o gráfico mostra um equilíbrio de

forças, com uma leve predominância do Executivo, padrão que é rompido no final do mandato de Dilma Rousseff, em 2014, ano da aprovação da primeira emenda parlamentar impositiva, quando o Legislativo ultrapassa a posição do Executivo e mantém a dianteira até os dias atuais.

Vê-se, portanto, que a mudança de padrão do presidencialismo de coalizão é algo estrutural e que ocorre antes da mudança de padrão de emendas para o modelo impositivo, como fruto do afastamento entre os dois poderes. Assim, a mudança no padrão de elaboração das emendas para impositivas foi o aspecto “visível” de um processo de deterioração invisível na relação Executivo-Legislativo, mas que, ao mesmo tempo, potencializou o processo de afastamento, pois, por meio da impositividade das emendas, até o componente financeiro que compunha a caixa de ferramentas do Executivo passou ao controle do próprio Legislativo. Na próxima seção, descrevemos o modelo que pode transformar a natureza das emendas parlamentares para que estejam alinhadas aos planejamentos das políticas setoriais.

6. MODELOS PROPOSTOS POR TOLLINI-BIJOS

As emendas parlamentares têm sido objeto da análise de especialistas, tanto em textos técnicos (Tollini, 2008; Bijos e Tollini, 2021), quanto em textos acadêmicos (Farias, 2023). A partir dessas análises, foram apresentadas propostas de participação do Legislativo no processo de apresentação das emendas. No entendimento desses autores, as mudanças não podem mais ser incrementais, pois não são suficientes para a resolução de problemas existentes.

Assim, Bijos e Tollini (2021) apresentam modelo de emendas com o objetivo de dar mais transparência ao processo, mais tecnicidade ao conteúdo delas e mais aderência aos objetivos de políticas públicas. O texto de Bijos e Tollini reforça o diagnóstico apresentado por Tollini em 2008, que indicava que a fragmentação perde de vista a dimensão sistêmica das políticas públicas. Nesse sentido, a proposta Tollini-Bijos é a primazia das comissões

temáticas, que facilita o alinhamento das emendas aos objetivos de políticas públicas.

Na verdade, o modelo proposto por Bijos e Tollini (2021) ao processo de emendas no Brasil não é inédito. Pesquisa realizada pela OCDE (Tollini, 2008, p. 30), no ano de 2008, mostrou que oito países² já adotavam, naquele momento, o modelo de elaboração de emendas a partir da deliberação das comissões temáticas.

O modelo proposto por Bijos e Tollini encontra ressonância entre outros especialistas das finanças públicas, como Mendes (2022), que se manifestou — quando entrevistado pelo jornal O Estado de São Paulo (Weterman, 2022) — a favor das emendas de comissão temáticas. Não se trata, portanto, de modelo desconhecido, sem que tenha sido testado em outros países e sem que haja no Brasil especialistas no tema específico que corroborem a ideia. Ao contrário, o maior orçamento do planeta, o dos EUA, que foi de US\$ 4,5 trilhões em 2021 (Mendes, 2022), é aprovado pelo seu Legislativo com esse modelo.

Em relação às demais emendas, Bijos e Tollini (2021) propõem a eliminação das emendas individuais, para reduzir o foco no paroquialismo orçamentário do atendimento de pequenos interesses localizados e para passar a discutir as políticas públicas de caráter nacional. Já em relação às emendas de bancada, os autores explicam que, não obstante elas serem emendas coletivas, a visão que elas expressam não é de política setorial, exatamente porque não são um coletivo voltado a discussões setoriais, e sim, um grupo voltado a intervenções regionais.

Dessa forma, o Modelo Tollini-Bijos se baseia na elevação das emendas de comissões temáticas a um papel de preponderância. Atualmente, as dotações setoriais são analisadas por relatores setoriais específicos dentro

2 Os países que, segundo o estudo da OCDE, já adotavam, em 2008, o modelo de emendas parlamentares conduzido pelas comissões temáticas são Bélgica, República Checa, Irlanda, Noruega, Coreia do Sul, Suécia e Estados Unidos.

da Comissão Mista de Orçamento — CMO, sem a participação direta das comissões nas deliberações. Caso a apreciação do orçamento ocorra nas comissões temáticas, o vínculo e os impactos de cada decisão serão explícitos, dada a especialidade de seus membros.

No mesmo sentido, o Regimento Comum do Congresso Nacional — RCCN (Brasil, 2023) já previa a participação das comissões temáticas na deliberação do orçamento. O § 3º, do art. 90, do RCCN já traz o ordenamento necessário para que as comissões temáticas possam deliberar sobre o orçamento (Tollini, 2008).

Por fim, frisamos que o embrião do Modelo Tollini-Bijos já estava delineado no Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito — CPMI dos Anões do Orçamento (Brasil, 1994). O relatório defendia, em suas Recomendações para a Modernização do Estado, que o orçamento fosse aprovado nas comissões.

O relator da CPMI dos Anões do Orçamento incluiu o subtítulo 5.2.1 — Nova Sistemática de Elaboração Orçamentária, onde descreveu as alterações que deveriam ser introduzidas para evitar o retorno das práticas investigadas por aquela CPMI. Dentre essas recomendações, uma chama a atenção pela coincidência com o Modelo Tollini-Bijos. A recomendação 3 trata do papel das comissões temáticas na elaboração do orçamento. Infelizmente, ela nunca foi implementada, e talvez isso explique as dificuldades que enfrentamos hoje. Abaixo reproduzimos essa recomendação do Relatório da CPMI dos Anões do Orçamento.

A sistemática proposta compõe-se dos seguintes elementos básicos: (...)

3º — as propostas orçamentárias setoriais (educação, saúde, meio ambiente, minas e energia, forças armadas etc.) serão discutidas e elaboradas nos plenários das comissões técnicas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, em reuniões conjuntas, respeitados os limites de que trata o item anterior, com a efetiva participação de representantes do Executivo, preferencialmente em sessões abertas; (Brasil, 1994, V.III, p. 10-12)

Desse modo, as premissas do Modelo Tollini-Bijos permitem reduzir a pessoalidade e discricionariedade na definição no modo de uso dos recursos das emendas parlamentares, possibilitando maior alinhamento com o planejamento de cada setor de política pública e, assim, o reforço do financiamento das políticas públicas.

7. CONCLUSÃO

Os últimos dez anos representam uma forte transformação do uso do orçamento público (Farias, 2023), especialmente em relação à evolução da natureza das emendas. Seu crescimento em volume e em prerrogativas mudou o papel do orçamento, a estrutura de financiamento das políticas públicas e o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo federal (Farias, 2023).

Com a cláusula da impositividade associada às emendas, o poder de definição do modo de usar esses recursos pelos parlamentares se ampliou significativamente e, com isso, os parlamentares adquiriram um nível de independência das decisões do Poder Executivo em relação à execução de suas emendas, que afetou fortemente o modelo de presidencialismo de coalizão do país. Porém, concomitantemente, o crescimento da participação das emendas parlamentares no total das despesas discricionárias implicou o subfinanciamento das políticas públicas, dificultando a entrega de bens e serviços públicos nos mesmos níveis que ocorriam no passado (Vieira, 2024).

O modelo de emendamento proposto por Bijos e Tollini (2021) é uma boa opção para que as emendas parlamentares deixem de ser instrumento de viabilização de interesses político-eleitorais e passem a ter critérios que permitam a participação, em audiências públicas, de especialistas e segmentos da sociedade civil organizada e a utilização do planejamento das políticas setoriais e da avaliação das políticas públicas como insumos das emendas. Nesse sentido, Palmeira (2025) apresenta, como anexo, uma Minuta de Proposta de Emenda à Constituição — PEC, onde detalha a operacionalização

desse modelo. Desse modo, vemos que há opção para a utilização das emendas parlamentares alinhadas ao planejamento setorial, com a manutenção da autonomia parlamentar.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2026.

ABRANCHES, S. *Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. In: Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 11-34. Disponível em: <https://www.companhiadasletras.com.br/livro/9788535932027/democracia-em-risco?srsId=AfmBOooVtNVCA-dGUEzlb4VL89oZx-P4fv80Lh3PE9EYHeOxl4USgEiB>. Acesso em: 12 mai. 2026.

BIJOS, P.; TOLLINI, H. *Por um novo modelo de emendas ao orçamento. Estudo Técnico n. 22/2021*. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/Est22_2021.pdf. Acesso em: 12 mai. 2026.

BRASIL. *Relatório final da CPMI dos Anões do Orçamento de 1993*. Brasília: Congresso Nacional, 1994. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/610023>. Acesso em: 12 mai. 2026.

BRASIL. *Resolução 01/1970-CN e suas alterações — Regimento Comum do Congresso Nacional — RCCN (consolidação)*. Brasília: Congresso Nacional, 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561098/publicacao/16433839>. Acesso em: 12 mai. 2026.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/constituicao-federal>. Acesso em: 12 mai. 2026.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Decisão do julgamento de plenário das ADPFs 850/2021, 851/2021, 854/2021 e 1.014/2022*. Processo STF 0055387-76.2021.1.00.0000. Brasília: STF, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6193240>. Acesso em: 8 mar. 2026.

FARIA, R. *Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão*. São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda., 2023. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/emendas-parlamentares-e-processo-orcamentario-no-presidencialismo-de-coalizao-9786555501797>. Acesso em: 12 mai. 2026.

IPEA. *A relação Executivo-Legislativo e o impacto em políticas públicas de saúde, educação, assistência social e trabalho*. Policy Brief 34, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/3da2533c-fdaa-4162-bf17-9f1532e06b64/content>. Acesso em: 12 mai. 2026.

MENDES, M. *Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo Legislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE*. *Millenium Papers* 8, 2022. Disponível em: <https://institutomillenium.org.br/wp-content/uploads/2023/05/millenium-paper-emendas-parlamentares-e-controle-do-orcamento-pelo-legislativo.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2026.

PALMEIRA, D. *Emendas parlamentares: uma proposta de alinhamento aos objetivos de políticas públicas*. 80 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – IPEA, Brasília, 2025. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/mestrado_profissional/dissertacoes/turma5/250924_projeto_de_intervencao_mestrado_ipea_dalmo_palmeira_emendas_parlamentares_final.pdf. Acesso em: 12 mai. 2026.

PIOLA, S.; VIEIRA, F. *As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no Sistema Único de Saúde*. Texto para Discussão 2497. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9354>. Acesso em: 12 mai. 2026.

TOLLINI, H. *Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1781>. Acesso em: 12 mai. 2026.

VARGAS, M. Emendas avançam sobre orçamento e consomem até 74% da verba dos ministérios. *Folha de S. Paulo*, 15 jan. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/01/emendas-avancam-sobre-orcamento-e-consomem-ate-74-da-verba-dos-ministerios.shtml>. Acesso em: 12 mai. 2026.

VIEIRA, F. *Emendas parlamentares ao orçamento federal do Sistema Único de Saúde: 2014–2024*. Rio de Janeiro: Ipea, 2025. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/e16d9e-09-a0a8-401d-828e-011f642ceebf>. Acesso em: 12 mai. 2026.

VIEIRA, F. *Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde*. Texto para Discussão, n. 3048. Brasília: Ipea, 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/15997/1/TD_3048_web.pdf. Acesso em: 12 mai. 2026.

VIEIRA, F.; LIMA, L. Distorções das emendas parlamentares à alocação equitativa de recursos federais ao PAB. *Revista Saúde Pública*, v. 56, p. 123, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/dcvQcXbz5NLxWJd-qYr8Yv8K/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 mai. 2026.

WETERMAN, D. Captura do orçamento por emendas parlamentares é 20 vezes maior no Brasil que em outros países. *Estadão*, 18 abr. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/emendas-de-parlamentares-brasileiros-sao-20-vezes-maiores-do-que-em-paises-da-ocde/>. Acesso em: 12 mai. 2026.

POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA EM TEMPOS DE CRISE E POLARIZAÇÃO: POSICIONAMENTOS DOS DEPUTADOS FEDERAIS BRASILEIROS SOBRE O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (2011–2022)

SERGIO SIMONI JR., RAFAEL MADEIRA, MARIA ALICE PIAZZA

1. RESUMO EXECUTIVO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), que assegura constitucionalmente um salário mínimo a idosos e pessoas com deficiência em situação

de vulnerabilidade, apresenta trajetória de crescimento elevado nos últimos anos. Em 2010, tinha-se 3,1 milhões de beneficiários e se gastava R\$ 6,9 bilhões. Em 2024, o programa despendeu R\$ 8,1 bilhões para 5,7 milhões de beneficiários. Não à toa, o BPC regularmente entra no leque de opções de cortes fiscais, ilustrando as tensões entre robusta proteção social e forte restrição orçamentária. Neste capítulo, analisamos os posicionamentos dos deputados federais expressos nas justificativas de proposições sobre o BPC apresentadas entre 2011 e 2022, dada a centralidade do Legislativo para a estruturação de políticas públicas. De modo geral, tem-se elevado apoio a esta política social, independentemente da filiação partidária. No entanto, os resultados advindos da aplicação da metodologia *Wordfish* — algoritmo de escalonamento de textos baseado em frequências de palavras — indicam que o posicionamento dos partidos no eixo governo — oposição, a ideologia e o sexo dos parlamentares influenciam significativamente na forma como o BPC é descrito e adjetivado, seja em termos operativos, seja em termos assistenciais. Logo, sugerimos que a polissemia e a possibilidade de ser justificado por argumentos variados ampliam a base de sustentação do BPC no Legislativo, indicando mecanismos gerais para a estabilidade de políticas redistributivas.

2. INTRODUÇÃO

Em regimes democráticos, as disputas políticas sobre modelos de Estado e sobre o escopo de políticas públicas têm no Poder Legislativo um espaço privilegiado de debates e de deliberação. Nesse ambiente, a atuação dos parlamentares é atravessada por inúmeros aspectos: preferências ideológicas (liberalismo, conservadorismo, social-democracia, socialismo etc.), alinhamentos partidários (direita/centro/esquerda; governo/oposição), pressões de bases eleitorais, lobbies (empresarial, agronegócio, sistema financeiro etc.), imprensa, redes sociais etc. Para além das divergências esperadas, consensos mínimos são importantes para estruturação de políticas públicas efetivas.

Neste capítulo, analisamos a atuação legislativa da Câmara dos Deputados em relação a uma das principais políticas sociais do sistema de proteção social brasileiro: o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC consiste em uma transferência de renda incondicional preconizada pelo texto original da Constituição de 1988, regulamentada em 1996, destinada a idosos e pessoas com deficiência em condição de vulnerabilidade social. A análise abrange as proposições relacionadas ao BPC apresentadas entre 2011 e 2022 e incorpora uma avaliação quantitativa das justificações que acompanham grande parte dessas iniciativas. A partir desse material, investigamos os padrões discursivos adotados por deputados federais conforme partido, sexo e alinhamento ao governo federal. A pergunta que guia nosso texto é: como o(a)s parlamentares se aproximam e se diferenciam nos seus posicionamentos em relação ao BPC?

O período temporal coberto pela análise abrange eventos que são importantes para identificar se e como os(as) representantes se diferenciam no apoio a esta política social. O primeiro governo de Dilma Rousseff (PT) adotou como lema “Brasil, país rico é um país sem pobreza”, e empreendeu inovações no campo da proteção social. Em termos de política econômica, combinou medidas economicamente ortodoxas com outras expansionistas, na esteira da crise mundial iniciada em 2008. Por uma série de razões que não nos cabe detalhar, o segundo governo de Rousseff (PT) assistiu a uma das maiores crises econômicas da história brasileira no período recente, particularmente entre os anos de 2015 e 2016, com forte queda do PIB, aumento da inflação, piora das condições de vida e aumento do déficit público. Causa e consequência desse cenário foi a crise política, que se expressou no impeachment da presidente em 2016, e na assunção de Michel Temer (PMDB), com grande apoio e participação ministerial do PSDB, tradicional principal opositor do PT. Antes mesmo de assumir o Palácio do Planalto, Temer se notabilizou por adotar uma agenda fiscalista na economia, consubstanciada no “Ponte para o Futuro”, documento de diagnóstico e propostas políticas lançado em outubro de 2015. Dentre outras medidas, o texto criticava a indexação de benefícios sociais, dado que dificultaria o ajuste fiscal entendido como necessário para melhora do ambiente econômico, social e político.

Até aquele período, tinham-se passado 13 anos de governos federais encabeçados pelo PT, que se notabilizou pela adoção ou reforço de políticas sociais, como o Programa Bolsa Família, o Luz para Todos, o Minha Casa Minha Vida, Fundeb, dentre outros. Ainda que algumas destas políticas consistam em ampliação ou refinamentos de programas propostos pelos governos anteriores do PSDB, é notório que o partido de Luiz Inácio Lula da Silva e de Rousseff soube construir um ativo eleitoral diante das políticas sociais. Dessa forma, a disputa partidária durante o governo Temer passou em grande medida em torno do conflito distributivo sobre o orçamento público.

A disputa de visões divergentes sobre o papel do Estado se exacerbou no período subsequente. Em abril de 2018, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi preso, em um episódio de forte polarização nacional e profunda repercussão na dinâmica partidária e eleitoral. Meses depois, as eleições presidenciais de 2018 resultaram na vitória de Jair Bolsonaro (então no PSL), que há tempos anunciava o nome de Paulo Guedes como futuro ministro da Economia em torno de uma plataforma em prol do corte de gastos públicos. Nos governos Temer e Bolsonaro, foram aprovadas as reformas trabalhistas e da Previdência. A agenda fortemente liberal, no entanto, teve que enfrentar a eclosão da pandemia de covid-19, que alterou drasticamente a agenda legislativa, provocando mudanças emergenciais nas políticas sociais, pressões fiscais adicionais e um ambiente de intensa incerteza econômica e institucional.

Analisar o BPC nesse contexto é interessante para a discussão que estamos levantando por diversos motivos. Em 2024, a política alcançou mais de 6 milhões de beneficiários e mobilizou montante superior a R\$ 100 bilhões (Portal de Dados Abertos, 2025). Além de sua função estrutural na proteção social, o BPC também esteve relacionado a respostas legislativas a eventos sanitários recentes, como a epidemia do Zika vírus e a pandemia de covid-19. Além da sua magnitude e centralidade na proteção social, o BPC apresenta uma característica singular: não é identificado como bandeira de nenhum partido, governo ou força política específica, diferentemente de outras políticas sociais. Diante desse cenário, colocam-se questões centrais para este

capítulo: os parlamentares utilizam o mesmo padrão de vocabulário ao tratar do BPC ou há diferenças mensuráveis entre partidos, sexo e alinhamento ao governo? Os grupos recorrem a conjuntos distintos de termos ao justificar suas proposições? Que tipo de variação lexical caracteriza os discursos legislativos sobre o benefício?

Em conjunto, os resultados indicam que as justificações apresentadas pelos parlamentares para suas proposições relacionadas ao BPC não se estruturam em torno de clivagens partidárias tradicionais, mas apresentam diferenciações sistemáticas quando observamos atributos individuais e institucionais. Enquanto os partidos mantêm repertórios amplamente convergentes, gênero e, sobretudo, o alinhamento ao governo revelam padrões lexicais distintos na forma de justificar o benefício. As deputadas acionam com maior frequência termos associados a crises sanitárias e vulnerabilidade, ao passo que deputados priorizam uma linguagem mais procedimental. De forma semelhante, oposição e situação recorrem a enquadramentos diferentes: a situação enfatiza vocabulário operativo, enquanto a oposição mobiliza termos ligados a riscos, emergências e ao contexto econômico adverso. Os resultados indicam que mapear as dinâmicas que operam e se entrecruzam dentro da “terra incógnita” do Legislativo é elemento central para se entender como políticas públicas são criadas, reformuladas e extintas.

3. DESENVOLVIMENTO

Partidos e parlamentares agem guiados por diversas motivações. Ideologia é uma delas. Cada formulação ideológica prescreve o que entende como um modelo ideal de configuração social, política, econômica e cultural na qual Estado, sociedade e indivíduos possuem uma configuração específica (Estado mínimo, Estado de bem-estar, papel da religião, direitos sociais, inclusão de minorias etc.). É razoável supor que deputados de esquerda e de direita tenham posicionamentos antagônicos em diversos temas, dentre eles, os gastos sociais, com a esquerda defendendo a expansão do Estado de

bem-estar social e a direita o enxugamento do estado.

Nem só de ideologia vivem os partidos, no entanto. Seu posicionamento também é influenciado pela sua posição no eixo governo — oposição. De um lado, legendas que ocupam o governo podem pedir créditos por políticas, mas também arcam com seus custos fiscais, ônus que não incide sobre a oposição, que pode propor expansão de gastos sem grandes responsabilidades.

Para além de ideologia e posição institucional, características individuais dos parlamentares também influenciam sua atuação. Entre elas, o gênero ocupa posição central, sobretudo em políticas sociais e assistenciais. A literatura de estudos legislativos mostra que parlamentares mulheres enfrentam estereótipos persistentes sobre seu papel na sociedade — estereótipos que as associam ao cuidado, ao bem-estar e à proteção de grupos vulneráveis, enquanto homens seriam percebidos como mais aptos a lidar com questões econômicas ou técnico-administrativas (Bäck; Debus, 2016, 2019). No caso do BPC, essa dimensão torna-se ainda mais relevante, uma vez que o benefício é destinado a idosos e pessoas com deficiência — grupos historicamente associados ao universo do cuidado, majoritariamente desempenhado por mulheres. Nesse cenário, não surpreende que diferenças discursivas entre homens e mulheres possam emergir quando se analisa como o benefício é descrito e justificado nas proposições legislativas.

Além desses fatores, cabe lembrar que políticas públicas impactam percepções sociais, identidades políticas e julgamentos de merecimento (Mettler; Soss, 2004; Campbell, 2012). Elementos do desenho das políticas — como condicionalidades e critérios de elegibilidade — atuam como mecanismos interpretativos capazes de moldar como determinados grupos são percebidos e como seus direitos são legitimados. Políticas estruturadas de maneira a reforçar a imagem de beneficiários como cidadãos merecedores, contribuintes ou sujeitos cuja condição decorre de vulnerabilidades incontornáveis tendem a gerar maior aceitação pública e menor contestação política. Em contrapartida, políticas que acionam imagens de dependência, desconfiança ou “não merecimento” são mais suscetíveis ao conflito distributivo e à contestação parlamentar.

O BPC é um direito constitucional, assentado em critérios objetivos — idade, condição de deficiência e renda familiar *per capita* reduzida — de pessoas que têm pouca ou nenhuma condição de participar ativamente do mercado de trabalho. Ainda que tenha um valor fixo relativamente elevado (um salário mínimo), sua concessão depende de comprovação de vulnerabilidade e impedimentos de longo prazo. Esse arranjo tende a reforçar a imagem de seus beneficiários como sujeitos legitimados pela vulnerabilidade social e física, e não como atores “dependentes” no sentido estigmatizante frequentemente mobilizado em políticas focalizadas ou condicionais. Dessa forma, os efeitos interpretativos do próprio desenho do BPC podem contribuir para sua relativa estabilidade política e para a ausência de apropriação por um único campo ideológico.

Miranda (2013) mostrou que, desde a regulamentação inicial pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) até o período posterior ao Estatuto do Idoso, as mudanças no desenho do benefício — sejam restrições ou ampliações — derivaram menos de clivagens ideológicas entre partidos e mais das preferências do Executivo, do grau de insulamento da burocracia e das pressões exercidas por conferências, conselhos e pelo próprio Judiciário. Esse achado é particularmente relevante para o debate sobre percepções de merecimento e disputas discursivas. Se o BPC foi historicamente “blindado” por sua constitucionalização e por sua associação a vulnerabilidades incontornáveis, Miranda (2013) mostra que essa blindagem institucional se refletiu também no comportamento parlamentar: não houve diferenças expressivas entre partidos — de esquerda ou direita, governo ou oposição — no volume e no conteúdo das proposições legislativas relacionadas ao benefício. Deputados do PT, PSDB e PFL/DEM, por exemplo, apresentaram ao longo dos anos número semelhante de projetos voltados tanto à ampliação quanto à alteração de critérios do programa, reforçando a ideia de que o tema não se organiza segundo clivagens ideológicas tradicionais.

Nosso capítulo dialoga com essa literatura ao atualizar a análise para o período recente, mas avança em outra direção: em vez de examinar apenas volume e natureza das proposições, buscamos identificar se os parlamentares

— classificados conforme partido, gênero e alinhamento ao governo — recorrem ao mesmo vocabulário ao justificar suas iniciativas legislativas. Em outras palavras, investigamos se existe uniformidade lexical no tratamento do BPC ou se diferentes grupos produzem enquadramentos discursivos distintos.

Mais do que avaliar a probabilidade de apoio ou rejeição ao BPC, interessa compreender como diferentes partidos e espectros ideológicos narram, enquadram e atribuem sentidos ao benefício. Ainda que parlamentares de diferentes espectros ideológicos possam compartilhar a defesa da continuidade do programa, isso não implica que o façam recorrendo às mesmas categorias discursivas. Grupos distintos podem acionar conjuntos específicos de termos — alguns enfatizando dimensões de proteção social, outros mobilizando linguagem técnico-administrativa ou critérios procedimentais. Nossa hipótese, portanto, é que, embora o BPC não seja objeto de forte polarização substantiva, ele pode ser significado de maneiras diferentes pelos atores parlamentares. O foco analítico não está em medir apoio ou oposição à política, mas em examinar como o benefício é descrito, quais termos são acionados e que padrões lexicais estruturam os discursos de partidos, gêneros e posições governistas ou oposicionistas.

4. MÉTODO — DADOS

Com dados coletados no site da Câmara dos Deputados, analisamos o conteúdo das Justificações apresentadas pelos parlamentares às propostas legislativas que tratam direta ou indiretamente do BPC ou de aspectos que impactam o programa e seus beneficiários, no período de 2011 a 2022. Foram consideradas proposições dos seguintes tipos: Proposta de Emenda à Constituição (PEC), Projeto de Lei Complementar (PLP), Projeto de Lei (PL), Projeto de Lei de Conversão (PLV), Projeto de Decreto Legislativo (PDL) e Projeto de Resolução (PRC), totalizando um conjunto amplo e heterogêneo de iniciativas legislativas.

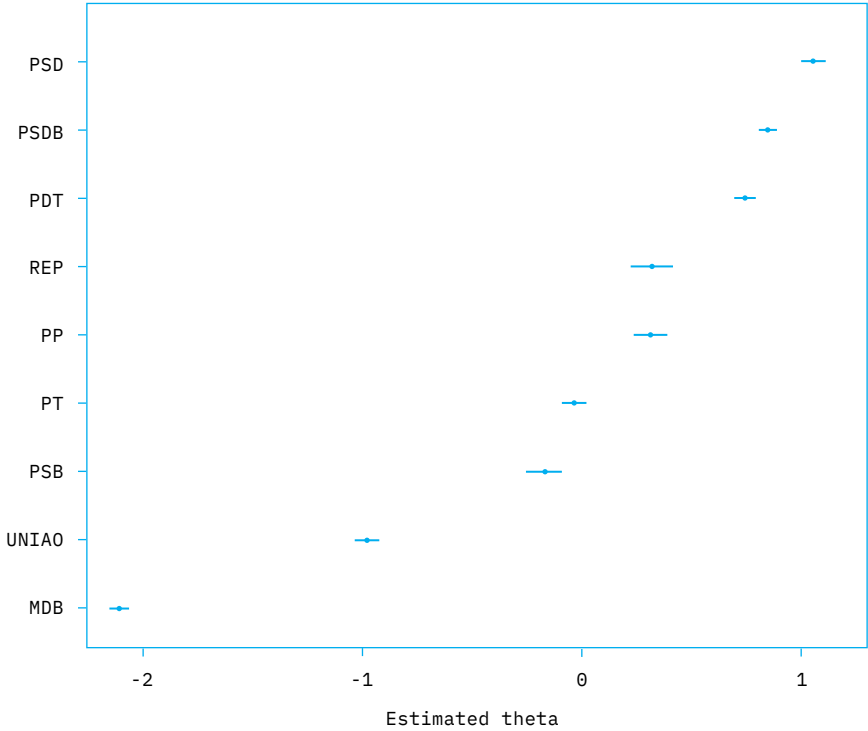
A partir desse universo, identificamos 176 proposições relacionadas ao BPC, apresentadas por deputados de 22 partidos políticos. Dessas, 140 justificações foram analisadas, correspondendo aos textos disponíveis e que atendiam ao critério de corte mínimo de 10 proposições por partido, adotado para garantir volume textual suficiente para comparações robustas entre siglas ao longo do tempo. A distribuição revela a capilaridade do tema na Câmara: foram 37 proposições apresentadas por mulheres e 139 apresentadas por homens, representando 26 unidades da federação. Em termos temporais, nossa base contempla três legislaturas: 54^a (2011–2014), com 46 proposições; 55^a (2015–2018), com 49; e 56^a (2019–2022), com 81 proposições.

Para estimar os padrões de posicionamento político expressos nessas justificações, empregamos o modelo *Wordfish*, desenvolvido por Slapin e Proksch (2008). O método constitui um algoritmo de escalonamento de textos baseado em frequências de palavras, que permite estimar posições latentes dos atores políticos sem a necessidade de textos de referência. O modelo assume que a frequência com que certos termos são empregados reflete diferenças substantivas no modo como parlamentares enquadram um determinado tema. Em um contexto em que o BPC não possui um “dono partidário” evidente, seu debate legislativo torna-se um espaço fértil para observar como partido, gênero e alinhamento ao governo federal moldam os enquadramentos discursivos sobre pobreza, direitos e proteção social.

A aplicação do modelo *Wordfish* às justificações apresentadas por parlamentares nas proposições relacionadas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) revela um padrão consistente com a literatura que caracteriza essa política como um instrumento de baixa polarização e alto consenso institucional, conforme a Figura 1. A partir da agregação dos textos por partido, observa-se que as posições estimadas (θ) ao longo da dimensão latente apresentam variação reduzida, indicando que o vocabulário utilizado pelos diferentes partidos para justificar mudanças, complementações ou regulamentações do BPC é notavelmente semelhante. Embora o modelo identifique pequenas diferenças — como a ancoragem entre PT e PSDB utilizada na

direção da escala — a distância entre os partidos é mínima, e nenhum grupo político se destaca por empregar um enquadramento substantivamente distinto. O MDB se distancia dos demais partidos, mas essa diferença não se traduz em um padrão lexical suficientemente singular para caracterizar um polo discursivo próprio.

Figura 1. Distribuição das posições discursivas por partido (2011–2022)

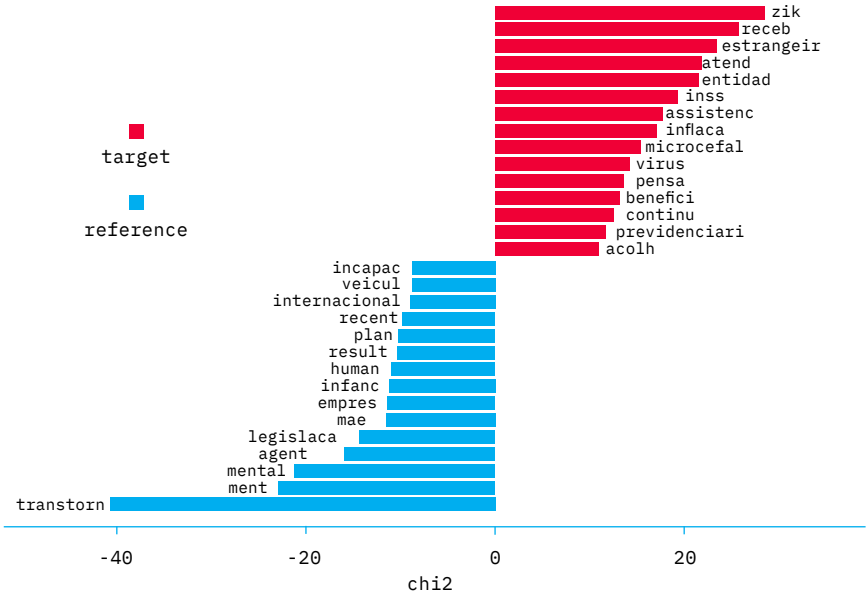


Fonte: elaboração própria, com base na Câmara dos Deputados (2025).

Embora a posição latente estimada pelo *Wordfish* revele baixa polarização entre os partidos, existem diferenças claras no repertório lexical utilizado pelos agrupamentos de partidos que compõem o campo da centro-esquerda

e centro-direita, conforme a Figura 2. No primeiro agrupamento, composto por PT, PSB e PDT — em vermelho no gráfico —, observam-se termos mais associados à proteção social, emergência sanitária e vulnerabilidade, como “assistenc”, “benefici”, “microcefal”, “virus” e “acolh”. No segundo agrupamento — formado por PSDB, UNIÃO e REP — predomina um vocabulário mais técnico-procedimental, centrado em palavras como “incapac”, “legislaca”, “agent”, “ment”, “recent” e “result”. Esses padrões indicam que, embora não haja clivagens discursivas fortes sobre o mérito do BPC, existe variação na moldura discursiva adotada pelos agrupamentos: o primeiro enfatiza dimensões sociais e sanitárias, enquanto o segundo destaca aspectos burocráticos e critérios individuais. Assim, os resultados sugerem que o conflito não se manifesta diretamente na defesa ou no ataque ao benefício, mas na forma como o BPC é descrito e justificado nos discursos analisados.

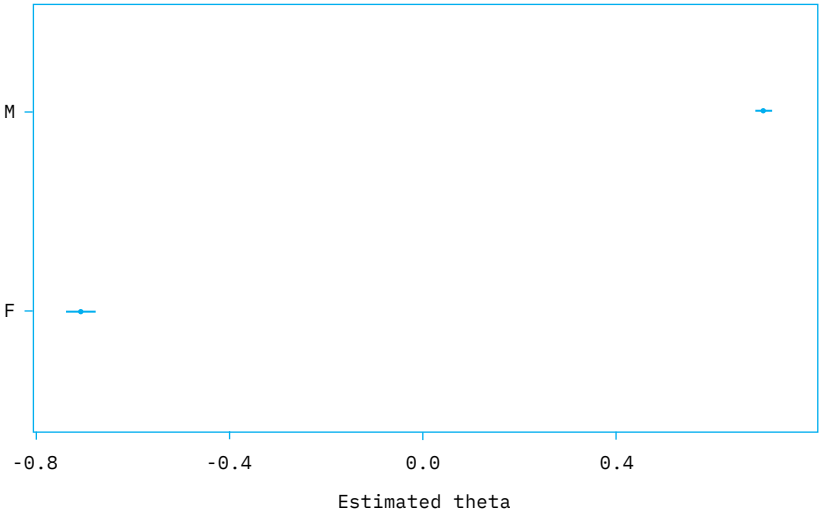
Figura 2 — Diferenças lexicais entre agrupamentos de partidos nas justificações sobre o BPC



Fonte: elaboração própria, com base na Câmara dos Deputados (2025).

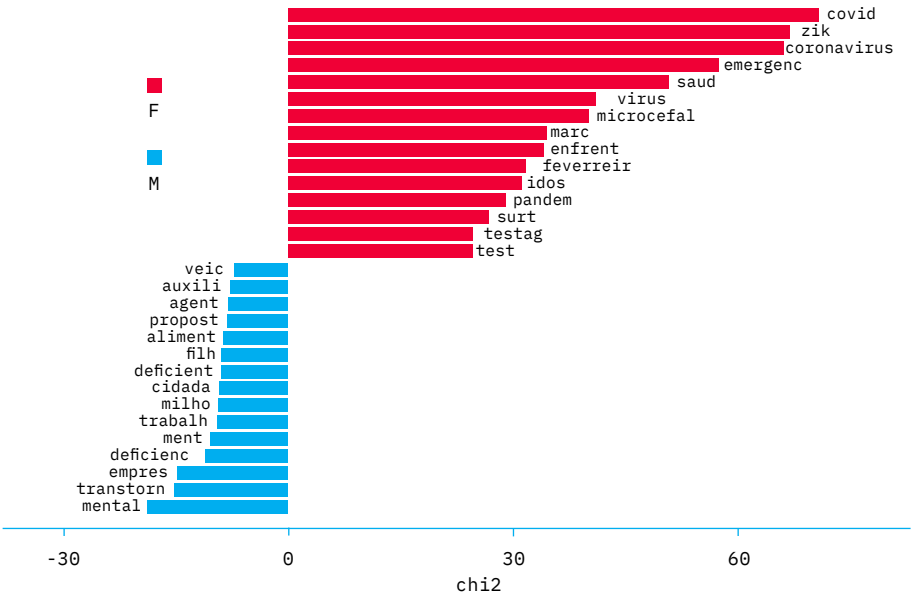
Também identificamos que homens e mulheres recorrem a repertórios lexicais sistematicamente distintos ao propor alterações no BPC, como indicado na Figura 3. As informações contidas na Figura 4 reforçam esse padrão: os textos produzidos por mulheres (em vermelho) apresentam frequência significativamente maior de palavras relacionadas a emergências sanitárias e contextos críticos — como “covid”, “zik”, “coronavírus”, “emergenc”, “saud”, “virus”, “microcefal”, “pandem” e “idos”. Já os textos elaborados por homens destacam termos mais administrativos, cotidianos ou procedimentais, como “veicul”, “auxili”, “agent”, “aliment”, “empres”, “deficient” e “mental”. Esses resultados indicam que, embora ambos os grupos tratem do mesmo objeto — o BPC —, o enquadramento discursivo difere conforme o sexo do parlamentar: as deputadas enfatizam vulnerabilidade, crises sanitárias e situações excepcionais, enquanto os deputados tendem a mobilizar vocabulário de caráter mais rotineiro, operacional ou técnico. Assim, a dimensão captada pelos métodos reflete uma diferenciação discursiva estruturada por gênero, e não uma disputa substantiva sobre o mérito do benefício.

Figura 3. Distribuição das posições discursivas por sexo (2011–2022)



Fonte: elaboração própria, com base na Câmara dos Deputados (2025).

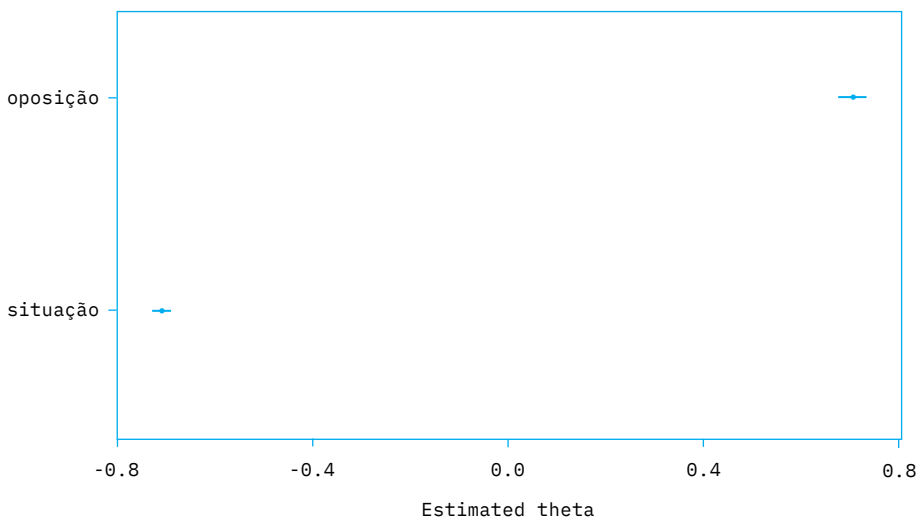
Figura 4. Diferenças lexicais entre agrupamento de sexo nas justificações sobre o BPC



Fonte: elaboração própria, com base na Câmara dos Deputados (2025).

Por fim, a análise a respeito de posições governistas ou oposicionistas dos parlamentares revela diferenças discursivas mais acentuadas do que aquelas observadas entre os partidos individualmente. O Wordfish aplicado às justificações agrupadas por situação e oposição indica uma separação clara nos padrões lexicais mobilizados por cada grupo: a oposição posiciona-se à direita do eixo latente, enquanto a situação aparece à esquerda, sugerindo que cada lado recorre sistematicamente a repertórios distintos ao tratar do BPC.

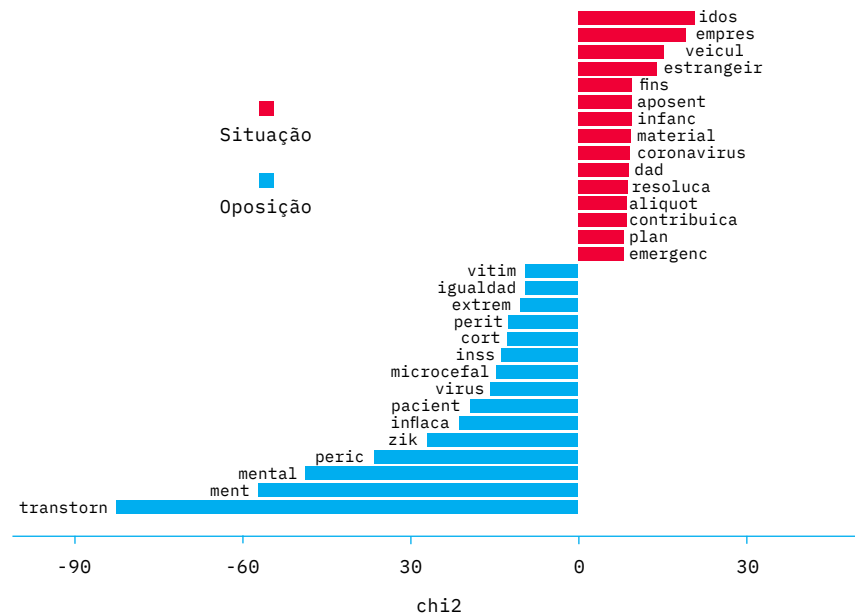
Figura 5. Distribuição das posições discursivas por relação com o governo (2011–2022)



Fonte: elaboração própria, com base na Câmara dos Deputados (2025).

Parlamentares alinhados ao governo utilizam, com maior frequência, termos associados à administração cotidiana e identificação de seus públicos-alvo — como “idos”, “empres”, “veicul”, “estrangeir”, “aposent”, “material” e “resoluca” —, um enquadramento mais operativo e procedimental das justificações. Já a oposição emprega palavras relacionadas a situações de emergência e agravamento de fragilidades, como “transtorn”, “mental”, “peric”, “virus”, “microcefal”, “extrem” e “igualdad”. A esse núcleo sanitário soma-se “inflaca”, que desponta como um dos termos mais característicos da oposição e funciona como ponte entre crises de saúde e crises econômicas, especialmente em um período marcado pela pandemia e pela aceleração inflacionária. A conjugação desses termos indica que, nas justificações oposicionistas, o BPC é frequentemente mencionado em cenários de crise mais ampla, combinando dimensões sanitárias, econômicas e sociais e situando o benefício em um contexto de vulnerabilidade intensificada.

Figura 6. Diferenças lexicais entre agrupamento de alinhamento político nas justificações sobre o BPC



Fonte: elaboração própria, com base na Câmara dos Deputados (2025).

5. CONCLUSÃO

Em períodos de crise econômica e política, com forte polarização, quais foram os posicionamentos de parlamentares sobre o Benefício de Prestação Continuada, uma importante política social que incorre em dispêndios consideráveis no orçamento público? Interessantemente, a presente análise não encontrou posicionamentos contrários a esta política, corroborando, neste sentido, estudos anteriores (Miranda, 2013).

Provavelmente, o desenho da política, voltada para pessoas socialmente legitimadas pela vulnerabilidade social e física, bem como o não pertenci-

mento do BPC a nenhum partido político são fatores que contribuem para a ausência de divergência sobre sua manutenção, mesmo em contextos de predomínio de agendas fiscalistas.

No entanto, a aplicação de técnicas de análise de texto quanto às justificativas das proposições legislativas mostra que a ausência de forte polarização política não implica em concordância sobre o teor dessa política pública. O posicionamento dos partidos em relação ao governo de plantão, bem como a ideologia e o sexo dos parlamentares influenciam significativamente na forma como o BPC é descrito e adjetivado, seja em termos operativos, seja em termos assistenciais.

Assim, nossos resultados sugerem que políticas vinculadas a direitos amplamente reconhecidos tendem a atravessar ciclos governamentais distintos, mesmo em ambientes de elevada tensão política. A polissemia e a possibilidade de serem justificadas por argumentos variados — técnicos, sociais ou conjunturais — ampliam sua base de sustentação no Legislativo e reduzem incentivos à sua politização como objeto de confronto direto. Nesse contexto, a estabilidade de políticas redistributivas não depende apenas de seu impacto orçamentário, mas também da legitimidade social atribuída a seus beneficiários e à forma como a política se consolida institucionalmente ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

BÄCK, H.; DEBUS, M. *Political parties, parliaments and legislative speechmaking*. Springer, 2016.

BÄCK, H.; DEBUS, M. When do women speak? A comparative analysis of the role of gender in legislative debates. *Political Studies*, v. 67, n. 3, p. 576–596, 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Sessões e Reuniões na Câmara dos Deputados*. Brasília: Portal da Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>. Acesso em: 16 maio 2026.

CAMPBELL, A. L. *Policy makes mass politics*. *Annual Review of Political Science*, v. 15, n. 1, p. 333–351, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-polisci-012610-135202>.

METTLER, S.; SOSS, J. The consequences of public policy for democratic citizenship: bridging policy studies and mass politics. *Perspectives on Politics*, v. 2, n. 1, p. 55–73, 2004.

MIRANDA, G. L. O ciclo de política como campo estratégico: o caso do benefício de prestação continuada. *Dados*, v. 56, n. 2, p. 439–482, 2013.

PORTAL DE DADOS ABERTOS. *Dados.gov.br*. Brasília: gov.br, 2025. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/bpc---pagamentos>. Acesso em: 16 maio 2026.

SLAPIN, J. B.; PROKSCH, S.O. A scaling model for estimating time-series party positions from texts. *American Journal of Political Science*, v. 52, n. 3, p. 705–722, 2008.

EFEITOS FISCAIS LOCAIS DECORRENTES DA APLICAÇÃO DIRETA DE RECURSOS FEDERAIS NO TERRITÓRIO: O CASO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)

PATRÍCIO SILVA

Este trabalho analisa os impactos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), iniciativa do governo federal brasileiro voltada ao financiamento da construção de conjuntos habitacionais, sobre as finanças dos municípios brasileiros. Diferentemente de estudos que examinam os efeitos das transferências federais aos governos locais, investigamos os impactos orçamentários de um programa federal que aplica recursos diretamente nos municípios, sem repassá-los aos orçamentos municipais.

Para identificar os efeitos causais do programa, exploramos uma regra de alocação descontínua que beneficiou, de forma desproporcional, municípios com mais de 50 mil habitantes. Utilizando a metodologia de descontinuidade de regressão (RDD), bem como bases de dados administrativas do programa e informações sobre receitas e despesas municipais extraídas das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), verificamos que o programa gerou alterações na composição dos orçamentos locais, com redução de impostos e receitas, diminuição consistente das despesas com habitação e saúde e aumento das despesas com educação.

O estudo contribui para os debates sobre coordenação federativa e instrumentos condicionais, apontando implicações para a agenda de reforma administrativa e transformação do Estado, especialmente quanto ao alinhamento entre investimentos federais e responsabilidades fiscais municipais.

1. INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas em Estados federativos envolve necessariamente a coordenação entre diferentes níveis de governo. No Brasil, a União frequentemente utiliza transferências intergovernamentais para induzir comportamentos fiscais locais. Contudo, nas últimas décadas, cresceu o uso de instrumentos de execução direta de políticas federais no território, especialmente em infraestrutura social, que não transitam pelos orçamentos subnacionais.

Essa mudança institucional levanta uma questão central para a gestão pública: investimentos federais diretos geram adicionalidade de gasto público ou substituem esforços locais?

A literatura de federalismo fiscal tradicional enfatiza efeitos de fungibilidade decorrentes de transferências. Entretanto, ainda é pouco explorado o efeito substitutivo provocado por investimentos federais executados diretamente no território, ou seja, por fora do orçamento municipal. Nesse caso, o governo local não recebe recursos financeiros, mas passa a conviver com

alterações nas demandas por serviços públicos e com incentivos políticos associados à implantação da política pública federal.

O problema é particularmente relevante para a agenda contemporânea de reforma administrativa e transformação do Estado brasileiro. A expansão de políticas nacionais com execução territorial direta exige novos mecanismos de coordenação federativa, pois a ausência de alinhamento de incentivos pode reduzir a efetividade do gasto público e comprometer resultados sociais.

Este artigo investiga essa questão a partir do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Ao analisar como a presença de investimento federal em habitação altera o comportamento fiscal municipal, o estudo contribui para o debate sobre governança multinível e desenho de instrumentos condicionais, aproximando-se das preocupações práticas de gestores públicos responsáveis pela implementação de políticas nacionais e locais.

Os resultados obtidos evidenciaram um efeito *crowding out* expressivo em relação à habitação, com redução de aproximadamente R\$ 390 mil (na média) nos gastos municipais nessa área, além de quedas nas receitas de IPTU e nas despesas com saúde, compensadas parcialmente pelo aumento dos investimentos em educação. Esses achados reforçam a importância de compreender como programas federais de execução direta podem alterar o comportamento fiscal dos entes locais, ainda que sem transferências financeiras explícitas.

2. O CASO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV)

O PMCMV, criado pela Lei nº 11.977/2009, é considerado o maior programa habitacional do Brasil e um dos maiores do mundo em número de unidades entregues. Estruturado em fases e subprogramas, o programa tinha como objetivo fornecer moradias subsidiadas para famílias de baixa renda. Entre 2009 e 2014, o programa priorizou a construção de unidades para a faixa 1 (até três salários mínimos) e faixa 2 (3 a 6 salários mínimos),

com diferentes modalidades de execução e subsídios financeiros, operados principalmente pela Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil.

O programa possuía uma abrangência nacional, atingindo 96,1% dos municípios, com maior intensidade na região Sul. Operacionalmente, envolvia tanto municípios quanto construtoras e entidades associativas, sendo os municípios responsáveis por selecionar beneficiários, fornecer terrenos e garantir infraestrutura básica nos empreendimentos. No caso da faixa I, altamente subsidiada, os custos das unidades eram cobertos quase integralmente pelo governo federal, com parcelas pagas pelos beneficiários correspondendo a no máximo 10% da renda mensal, sem necessidade de entrada inicial (Moreira e Silveira *et al.*, 2017).

Do ponto de vista fiscal municipal, o PMCMV apresenta características relevantes para estudos de federalismo fiscal. Embora os recursos federais não entrem diretamente no orçamento local, a execução do programa pode gerar efeitos indiretos sobre as finanças municipais, especialmente por conta da demanda induzida por infraestrutura complementar, como saneamento, urbanismo e transporte, o que pode aumentar os gastos locais. Além disso, a existência de recursos federais pode desestimular investimentos municipais na habitação, caracterizando o efeito *crowding out*.

Além disso, o desenho institucional do PMCMV cria incentivos distintos para cada agente envolvido. Os municípios tendem a buscar a ampliação do número de unidades construídas, em razão dos potenciais ganhos políticos associados à entrega de moradias. As construtoras, por sua vez, têm incentivo a maximizar o volume de empreendimentos executados. Já a Caixa Econômica Federal (CEF) assume o risco de crédito das operações e operacionaliza os recursos federais destinados ao programa.

Essa configuração gera uma dinâmica em que a aplicação direta de recursos federais, ainda que não transite pelo orçamento municipal, pode influenciar as decisões locais de alocação e priorização de despesas. Assim, mesmo sem transferência direta ao tesouro municipal, o programa tem potencial para afetar indiretamente a gestão fiscal e as escolhas orçamentárias dos governos locais.

Nesse sentido, testamos essas hipóteses utilizando o método de descontinuidade de regressão (RDD), explorando o critério populacional para municípios no limite de 50 mil habitantes, limite usado para definir os municípios elegíveis ao programa, e comparamos com cidades logo acima e abaixo desse corte populacional.

3. DADOS E ESTRATÉGIA EMPÍRICA

Para analisar os efeitos do PMCMV sobre as finanças municipais, utilizamos dados de contratos fornecidos pela SNH/MDR, abrangendo informações sobre unidades contratadas, valores, faixas de renda (1, 1,5, 2 e 3), modalidades, municípios e anos, no período de 2007 a 2021. Para análise, focamos no período de 2010 a 2019, considerando que o programa iniciou em 2009 e excluindo anos posteriores a 2019 devido à redução de recursos, à criação do programa “Minha Casa Verde e Amarela” e aos efeitos da pandemia de Covid-19. Com base nisso, construímos o Painel A, consolidando os contratos por ano, e complementamos com dados de despesas e receitas municipais obtidos do SINCONFI (2013 em diante) e FINBRA (anteriores), abrangendo receitas significativas como ISS, ITBI e IPTU, bem como agregações de receitas correntes e de capital.

Complementarmente, incorporamos dados populacionais do IBGE, considerando a contagem de 2007 para balanceamento *ex ante* e o censo de 2010 para recortes populacionais. Também foram incluídos indicadores socioeconômicos, como IDEB e cobertura de atenção básica (CAB/MS), relevantes por representarem cerca de 80% do consumo orçamentário municipal, além de dados do PIB municipal para verificarmos possíveis impactos na produtividade.

A pesquisa utilizou a metodologia de Regressão Descontínua (RDD), método quase-experimental que explora pontos de corte em índices contínuos para atribuir tratamento de forma descontínua. Assumindo que as unidades não manipulam o índice, unidades próximas ao corte são compará-

veis, funcionando como grupos de tratamento e controle quase aleatórios. No caso do PMCMV, explorou-se a regra de diferenciação por população: municípios com menos de 50 mil habitantes enfrentavam processos mais complexos via editais ministeriais, recebendo menos recursos; municípios acima de 50 mil habitantes apenas precisavam atender a critérios pré-definidos e contatar a Caixa Econômica Federal, recebendo recursos de forma mais direta.

4. RESULTADOS

Estimamos os impactos da aplicação dos recursos federais do PMCMV nas despesas locais, por meio da implantação das unidades habitacionais nos municípios. Realizamos diferentes simulações da equação (1) — ANEXO, utilizando o gasto municipal com habitação, transportes, saúde, educação, dentre outros, como variável dependente, para os anos de 2013 a 2019. Conforme especificado na descrição da metodologia empregada, todas as regressões seguem o modelo de RDD com efeitos fixos de estado, além da adição de controles, datados de 2009. Os efeitos fixos foram considerados para a unidade da federação e ano, e os erros-padrão foram clusterizados no nível do município. Como resultados, percebemos que a alocação orçamentária foi impactada pela nova realidade posta pelo programa, diminuindo em um nível relevante os investimentos locais em habitação. Os resultados em habitação foram significativos e consistentes frente às simulações realizadas no modelo. Isso é particularmente interessante para esta pesquisa, tendo em vista que os recursos exógenos federais são endereçados ao setor de habitação. Partindo disso, entendemos como cabível afirmar a existência do efeito *crowding out* dos recursos municipais em habitação frente aos recursos federais do PMCMV.

Uma vez que o PMCMV estimula a construção de unidades habitacionais em áreas mais afastadas dos centros urbanos e com menor densidade populacional (Biderman et al., 2018), seria plausível supor que o programa

levasse os governos locais a ampliar investimentos em transporte, saneamento e urbanização nessas regiões. Embora encontremos alguns resultados significativos ao nível de 10% em determinadas especificações, não identificamos um padrão robusto que permita afirmar que o PMCMV tenha alterado o gasto municipal nesses setores.

Esse resultado é particularmente relevante, pois indica que, em média, os orçamentos municipais não acompanharam a expansão dos empreendimentos habitacionais. Em outras palavras, as unidades foram construídas, mas não houve evidências consistentes de que tenham sido acompanhadas, na mesma medida, por investimentos adicionais em infraestrutura ou pela ampliação de serviços públicos locais para atender à nova demanda.

A análise dos efeitos da aplicação de recursos do programa sobre as despesas municipais revela impactos heterogêneos entre diferentes áreas orçamentárias. Observa-se, por exemplo, uma redução superior a R\$ 4 milhões nos gastos com saúde. Essa diminuição parece ser parcialmente compensada por um aumento, significativo ao nível de 10%, nas despesas com educação, justamente a rubrica que apresenta a maior variação em termos absolutos, com redução próxima de R\$ 6 milhões em determinadas especificações.

Complementarmente, quanto aos aspectos de redução nas despesas em saúde, esta pode estar associada também à melhoria das condições habitacionais proporcionadas pelo PMCMV, principalmente pelas melhores condições de moradia e saneamento, que reverberam diretamente no sistema de saúde.

A evolução temporal das despesas revela uma inflexão a partir de 2010, quando os municípios do grupo de controle passam a investir mais em educação do que aqueles pertencentes ao grupo de tratamento. No caso das despesas administrativas, observa-se aumento em algumas especificações, embora os resultados não apresentem robustez suficiente para conclusões mais firmes. Entre os municípios com população entre 40 e 60 mil habitantes, identifica-se uma queda de aproximadamente R\$ 14 milhões nas despesas orçamentárias totais, com destaque para a redução de cerca de R\$ 12 milhões nas despesas correntes e entre R\$ 1,5 e R\$ 1,8 milhão nas des-

pesas de capital. Em particular, os gastos com pessoal e encargos registram diminuição significativa, próxima de R\$ 7 milhões, impactando diretamente o agregado orçamentário local.

Esse conjunto de evidências sugere que os efeitos do programa podem ter se manifestado de forma mais intensa em municípios de porte intermediário, possivelmente por meio de ajustes fiscais ou contenção de despesas correntes. A redução em gastos com pessoal indica um movimento de compressão do orçamento, que pode estar associado a restrições fiscais ou à necessidade de acomodar novas demandas sem expansão proporcional da receita, reforçando a hipótese de que os impactos não se traduziram em ampliação sistemática do gasto público local.

No que se refere à receita municipal, composta por impostos, taxas e contribuições de melhoria, os resultados indicam uma redução da arrecadação após a implementação do PMCMV nos municípios brasileiros. Estimamos uma queda entre R\$ 3 milhões e R\$ 5 milhões no total das receitas.

Ao desagregar por fonte, observa-se que essa retração se concentra principalmente na receita tributária, com destaque para ISS, ITBI e IPTU. A redução da receita de impostos acompanha o comportamento da receita total, embora em magnitude ligeiramente inferior, variando entre R\$ 100 mil e R\$ 500 mil a menos do que a queda observada no agregado. Entre os tributos analisados, o IPTU apresenta as maiores reduções, que oscilam entre R\$ 1,3 milhão e R\$ 1,9 milhão, a depender da especificação. Por outro lado, não identificamos efeitos estatisticamente significativos sobre taxas, receitas de capital, ITBI e ISSQN.

Esses resultados sugerem que a expansão habitacional promovida pelo programa não se traduziu, ao menos no curto prazo, em aumento da base tributária municipal. A queda do IPTU pode indicar dificuldades na incorporação dos novos empreendimentos ao cadastro imobiliário ou a concessão de isenções, reforçando a hipótese de que os impactos fiscais do programa sobre as receitas locais foram limitados ou mesmo negativos no período analisado.

De modo a dar robustez aos achados, realizamos os testes de verifica-

ção de não manipulação dos dados. Testes de McCrary (2008) confirmaram a ausência de manipulação próxima ao ponto de corte. Além disso, avaliou-se a sensibilidade dos efeitos modulando o ponto de corte entre 35 mil e 65 mil habitantes, utilizando janelas de ± 10 mil habitantes, e outras simulações no modelo. Com isso, identificamos que os resultados são significativos na proximidade da linha de corte de municípios com 50 mil habitantes.

5. DISCUSSÃO E CONTRIBUIÇÕES

A avaliação dos investimentos federais diretos via PMCMV indica a ocorrência de efeito *crowding out* nas finanças municipais, com redução média de aproximadamente R\$ 390 mil nas despesas locais em habitação nos municípios tratados, sugerindo realocação de recursos para outras áreas diante da forte presença de subsídios federais. Embora os recursos da Faixa I tenham papel distributivo relevante, especialmente em municípios próximos ao limite de 50 mil habitantes, a diminuição do esforço orçamentário local pode comprometer a eficácia do programa, o que reforça a importância de contrapartidas municipais na provisão de infraestrutura e serviços complementares. Também foram observadas quedas nas receitas tributárias próprias (IPTU, ISS e ITBI), possivelmente associadas à fungibilidade de recursos, incentivos políticos e isenções fiscais, além de redução nas despesas em saúde, potencialmente relacionada à melhoria das condições habitacionais e de saneamento proporcionadas pelo programa.

Considerando os achados do estudo, parece razoável a discussão de medidas de planejamento que reforcem o compromisso dos municípios com os resultados da política habitacional e do Estatuto das Cidades.

Dessa forma, considerando que a implementação do programa reduziu, em média, o investimento municipal em habitação e não gerou mobilização orçamentária adicional para atender às novas demandas de infraestrutura decorrentes dos empreendimentos, poderiam ser criados incentivos para que os municípios cumprissem condicionantes voltadas à melhoria da infra-

estrutura nas áreas contempladas. Essas condicionantes poderiam abranger saneamento básico, transporte, energia e a oferta de equipamentos públicos essenciais, como escolas, unidades de saúde e serviços de segurança.

Além disso, tais exigências poderiam ter repercussões financeiras proporcionais ao grau de precariedade da área escolhida para a implantação do empreendimento, desestimulando a construção de unidades habitacionais em locais desconectados da malha urbana e carentes de serviços básicos.

Do ponto de vista operacional, essa medida poderia se materializar na elaboração de um plano de atendimento às necessidades de infraestrutura local e na previsão de contrapartidas orçamentárias municipais, proporcionalmente ao histórico de investimentos nessa área, e eventualmente articuladas com parcerias junto aos governos estadual e federal.

Esse instrumento contribuiria para fortalecer o estímulo à oferta de moradias mais dignas, especialmente considerando que, atualmente, parte dos municípios tem redirecionado recursos originalmente destinados à habitação para outras despesas, reduzindo o impacto pretendido pelo programa federal. Ao vincular o apoio federal ao cumprimento de condicionantes e estratégias relacionadas à melhoria da infraestrutura local, reforçam-se os objetivos da política pública e amplia-se a provisão de serviços essenciais à população beneficiária.

REFERÊNCIAS

BIDERMAN, C.; HIROMOTO, M. H.; RAMOS, F. R. *The Brazilian housing Programa Minha Casa Minha Vida: effect on urban sprawl*. 2018.

BUCHANAN, James. *Public finance in democratic process: fiscal institutions and individual choice*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1967.

CALONICO, S.; CATTANEO, M. D.; TITIUNIK, R. Robust nonparametric confidence intervals for regression-discontinuity designs. *Econometrica*, v. 82, n. 6, p. 2295–2326, 2014.

MCCRARY, J. Manipulation of the running variable in the regression discontinuity design: a design test. *Journal of Econometrics*, v. 142, p. 698–714, 2008.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R.; EUCLYDES, F. M. Minha casa, minha vida em números: quais conclusões podemos extrair? In: *Encontro Brasileiro de Administração Pública*, IV., João Pessoa/PB, 24 e 25 de maio de 2017.

ANEXO

Para estimar o impacto do PMCMV sobre as finanças municipais, estimamos a seguinte equação (1):

$$Y_{ms} = \beta_0 + \beta_1 I[P_{ms} > c] + f(P_{ms}) + f(P_{ms}) I[P_{ms} > c] + \gamma X_{ms} + \theta_s + \varepsilon_{ms}$$

Onde Y_{ms} mostra o resultado para o município m , no estado s , P_{ms} é a população municipal, X_{ms} é vetor de controles municipais (mensurados em 2009), θ_s é o efeito fixo da unidade da federação, e $f(P_{ms})$ é uma função polinomial da população. A estimativa do tratamento é dada por β_1 , que multiplica a *dummy* de tratamento que indica se o município possui mais de 50 mil habitantes ($I[P_{ms} > 50.000 \text{ hab}]$). β_1 , portanto, é o coeficiente de interesse que mensura a diferença entre os municípios abaixo e acima de 50 mil habitantes.

As seguintes variáveis, datadas do ano de 2009 da base de dados MUNIC, do IBGE, foram inseridas como controle: a existência de lei de IPTU, existência de Plano Diretor, existência de lei de parcelamento do solo, existência de lei de contribuição de melhoria e existência de código de obras.

DO ICMS ECOLÓGICO AO IBS ECOLÓGICO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A POLÍTICA AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS

DALMO PALMEIRA, LIA CRUZ

A Reforma Tributária, instituída pela Emenda Constitucional (EC) 132/2023, criou o IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), unificando os atuais ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e o ISS (Imposto sobre Serviços). Uma das inovações dessa reforma é a obrigatoriedade de adoção de critérios ambientais para a distribuição de recursos para os municípios, de no mínimo 5% da parcela estadual do IBS, quando ele for implantado. Este trabalho tem como objetivo avaliar os impactos dessa mudança na implementação do ICMS Ecológico (ICMS-E) pelos estados, que atualmente possuem autonomia na adoção (ou não) de incentivo às políticas ambientais

e na definição do seu volume de recursos. Essa mudança de regime traz riscos e oportunidades, que precisam ser considerados, para que o aprendizado do ICMS-E potencialize o uso dos recursos adicionais, trazidos pela implantação do futuro IBS-E, especialmente diante da obrigatoriedade que a Reforma Tributária deu ao tema.

Dessa forma, o presente estudo analisa os resultados das experiências diversas dos estados na implementação do ICMS-E, com foco em seu potencial para incentivar ações de conservação da biodiversidade pelos municípios e desafios desta implementação. Após essa análise, o estudo se concentra na projeção dos impactos da Reforma Tributária nos recursos que serão obrigatoriamente aplicados no futuro IBS-Ecológico, o que representa um crescimento de aproximadamente R\$ 4,6 bilhões, dobrando o valor atual, que serão distribuídos em 24 estados, e uma redução de R\$ 424 milhões em 3 estados. Essa mudança representa um avanço, ao tornar obrigatório o critério ambiental na distribuição dos recursos do IBS, mas também traz desafios de implementação. O sucesso do futuro IBS-E dependerá, em grande medida, de os estados e municípios definirem critérios justos, transparentes e eficientes, a partir da experiência de décadas do atual ICMS-E, para conservar a biodiversidade no Brasil.

1. INTRODUÇÃO

O ICMS Ecológico (ICMS-E) é um instrumento de incentivo econômico utilizado, nas últimas décadas, para a promoção de ações de preservação e conservação pelos governos municipais no Brasil. A aprovação da recente Reforma Tributária (EC 132/2023) alterou significativamente as regras do ICMS-E, transformando-o no IBS Ecológico (IBS-E) e alterando tanto o volume de recursos que deve ser a ele destinado quanto a obrigatoriedade para que todos os estados passem a praticar essa modalidade de financiamento à política ambiental no âmbito municipal.

Assim, o objetivo deste capítulo é analisar as alterações promovidas

pela Reforma Tributária nas regras do ICMS-E, bem como avaliar o cenário de disponibilidade de recursos para instrumentos de transferências fiscais ecológicas de estados para municípios no contexto da reforma tributária instituída pela Emenda Constitucional EC 132/2023. Dessa forma, este estudo contribui para o debate sobre o papel que as transferências fiscais podem desempenhar no incentivo a governos subnacionais, de maneira que se comprometam na implementação de objetivos de sustentabilidade ambiental.

No Brasil, instrumentos de transferências fiscais ecológicas são implementados atualmente de forma voluntária e autônoma por 17 estados e são designados como ICMS Ecológico (ICMS-E), com experiências diversificadas de aplicação a partir dos anos 1990. No contexto global, o Brasil foi o primeiro país a utilizar transferências fiscais intergovernamentais com a finalidade de promover a conservação da biodiversidade, e atualmente outros países também estão adotando instrumentos similares, tais como Portugal, França, Índia e China (Ruggiero *et al.*, 2022).

Apesar de muito estudado no Brasil, a análise desse instrumento ganha uma nova perspectiva a partir da implantação da Reforma Tributária, instituída pela Emenda Constitucional n. 132/2023, que já está sendo implementada, de forma gradual, a partir de 2026. Dentre as alterações constitucionais realizadas, chama a atenção a inovação do estabelecimento de um percentual obrigatório de 5% para o repasse de recursos para os municípios com base em indicadores de preservação ambiental, a ser regulamentada por lei estadual. Diante deste contexto, este capítulo discute quais as oportunidades e desafios que a aprovação da Reforma Tributária traz para a transformação do atual ICMS Ecológico (ICMS-E) para o IBS Ecológico (IBS-E).

Esta análise será realizada a partir de dois enfoques: 1) considerações a partir da avaliação de cenário do impacto dos recursos disponíveis para o novo IBS Ecológico (IBS-E) nos diferentes estados; 2) diante das experiências acumuladas pelos ICMS-E, explorar oportunidades e desafios para a ampliação da escala de um instrumento de transferência fiscal ecológica no Brasil.

A metodologia se baseou em pesquisa bibliográfica exploratória sobre o ICMS Ecológico, privilegiando estudos comparativos. Buscou-se com esta

pesquisa explorar as semelhanças, diferenças, oportunidades e limitações já identificadas na aplicação deste instrumento, com foco na implementação de ações de conservação da biodiversidade pelos municípios.

Para a construção do cenário, foram utilizados os dados de 2023, os mais recentes da arrecadação do ICMS, disponíveis na época da realização do estudo, constantes do Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais, mantido pelo CONFAZ — Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz, 2025), para definir quais os valores movimentados pelo ICMS-E atual. Para identificar o volume de recursos estabelecido para o IBS-E, também foram utilizados os dados de 2023 acima descritos, porém foram aplicadas as regras aprovadas na Reforma Tributária. A consolidação dessas informações e simulações coletadas e elaboradas pelos autores encontra-se disponível no Anexo deste capítulo.

2. O ICMS Ecológico (ICMS-E)

O ICMS Ecológico (ICMS-E) é um instrumento de transferência fiscal de estados para municípios que estabelece uma porcentagem pré-definida do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), arrecadado pelos estados, para ser distribuída aos municípios de acordo com critérios estabelecidos em lei estadual, associados a ações de conservação ambiental implementadas.

Esse instrumento foi aplicado de forma inédita (tanto no Brasil quanto no mundo) pelo estado do Paraná em 1991, a partir da mobilização de municípios que tinham parte significativa de seus territórios integrando mananciais de abastecimento de águas para municípios vizinhos e, desta forma, com restrições para a realização de atividades econômicas nessas áreas (Denardin, Loureiro e Sulzbach, 2009). Dessa forma, foi inicialmente utilizado como um instrumento de compensação dos estados para os municípios pela restrição do uso do solo em locais protegidos pela política ambiental federal e estadual (Loureiro, 2008).

O ICMS Ecológico configura-se como um instrumento econômico de política ambiental e é atualmente adotado por 17 estados brasileiros. A Figura 1, abaixo, projeta no mapa do Brasil os estados que estão com o ICMS-E vigente neste momento.

Figura 1. Estados com ICMS Ecológico vigente



Fonte dos dados: Lui e Assunção (2024). Elaboração própria.

Cumprе esclarecer que o ICMS Ecológico não é um imposto. É, na verdade, a destinação de parte dos recursos do ICMS geral arrecadado e representa uma intervenção positiva dos governos estaduais, que atua como um regulador não coercitivo e assemelha-se a um estímulo fiscal entre diferentes níveis de governo (Lui e Assunção, 2024).

Ao analisar como o ICMS Ecológico foi instrumentalizado nos estados brasileiros ao longo dos anos, Lui e Assunção (2024) demonstram que, atualmente, a maioria dos estados prevê critérios que levam os governos municipais a implementar ações ambientais. Neste sentido, existe uma tendência ao aumento no número de critérios abrangidos e da inclusão de fatores qualitativos como pesos para esses critérios (*ibid.*).

Com essa mudança, o ICMS-E deixa de assumir um caráter compensatório pelas áreas conservadas e passa a assumir um papel de incentivo na estruturação, planejamento e implementação da gestão ambiental no nível municipal (Loureiro, 2008; Ruggiero *et al.*, 2022; Lui e Assunção, 2024).

Por outro lado, os critérios adotados variam muito entre os estados, tanto no número de critérios quanto nas ações ambientais por eles reconhecidas e incentivadas, bem como nas fórmulas de cálculo em cada estado (Lui e Assunção, 2004). Igualmente, a porcentagem atual destinada ao ICMS-E varia bastante entre os estados, indo de 1% a 8,5% (CNM, 2023).

Assim, presume-se que a aplicação do ICMS-E pelos estados foi moldada às peculiaridades ambientais, sociais, econômicas e políticas de cada ente e permitiu adequações para definição de prioridades e necessidades nas políticas ambientais locais, propiciadas pelo uso de critérios diferenciados.

Quanto à avaliação de impacto do ICMS-E para a conservação da biodiversidade, destaca-se o estudo de Ruggiero *et al.* (2022), cujos resultados indicam que o ICMS-E tem atuado como fator que estimula a criação de Unidades de Conservação (UCs), tanto pelos estados quanto pelos municípios nessas regiões (Ruggiero *et al.*, 2022).

Resultado convergente foi publicado por Pinto *et al.* (2019), que sistematizou os dados das Unidades de Conservação (UCs) dos 17 estados que estão inseridos no bioma Mata Atlântica, sendo que 11 destes implementam o ICMS-E. Esse estudo demonstra que, após a criação do ICMS-E, houve uma ampliação considerável tanto em número quanto em área de UCs, com destaque para as unidades criadas pelos municípios (Pinto *et al.*, 2019).

Cumprе ponderar que a determinação das áreas protegidas que são consideradas no cálculo do ICMS-E variam bastante entre os estados e,

para além das unidades de conservação, são consideradas também de forma variada as Terras Indígenas, os Territórios Quilombolas, os Faxinais, as áreas de preservação permanente e reserva legal, entre outras (Lima, Gomes e Fernandes, 2020).

Essa ampliação é alicerçada nos direitos territoriais constitucionais de Povos Indígenas e Quilombolas e, mais timidamente, de outras categorias de Povos e Comunidades Tradicionais, como fez o Paraná com a inclusão dos Faxinais. Dessa forma, existe um potencial para que o ICMS-E seja também um instrumento da política socioambiental, uma forma de reconhecer e compensar com pagamentos por serviços ambientais às comunidades tradicionais, que possuem meios de vida que promovem a conservação da biodiversidade nos diversos biomas do Brasil.

Em termos de contribuição desses resultados à consolidação do Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNUC) e alcance das metas assumidas pelo Brasil na Convenção da Biodiversidade (CDB) relativas às áreas protegidas, com base nos estudos apresentados, observa-se um alto potencial do ICMS no incentivo à criação de UCs, inclusive nos biomas mais ameaçados pela degradação ambiental, tal como o bioma Mata Atlântica.

Entretanto, existe uma limitação na comunicação de informações sobre áreas protegidas municipais na base de dados nacional: o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). Essa discrepância entre as bases de dados tem sido reportada como uma limitação para estudos sobre o impacto do ICMS-E na criação de áreas protegidas (Ruggiero *et al.*, 2022; Pinto *et al.*, 2019). E pode ser considerada uma limitação para a consolidação do SNUC, uma vez que o CNUC atualizado é fundamental para o planejamento de políticas, projetos e relatórios nacionais e internacionais que alicerçam a conservação da biodiversidade nos diversos biomas brasileiros.

3. IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA SOBRE O ICMS-E

A aprovação da Emenda Constitucional — EC nº 132/2023 se tornou um marco na história das finanças públicas no Brasil. Depois de trinta anos de discussões, o Congresso Nacional entregou um novo regime tributário do consumo. Essa Reforma Tributária prevê, entre outras coisas, a junção de diversos tributos, dentre eles a fusão do ICMS com o ISS.

Pelo texto aprovado, a unificação desses dois tributos sobre o consumo gerou o Imposto sobre Bens e Serviços — IBS, de competência conjunta entre estados e municípios, para implementação gradual a partir de 2026, com uma longa trajetória de transição. De forma similar ao ICMS, as regras para a distribuição do IBS estabelecem que os municípios terão direito a uma cota-parte de 25% do valor do IBS de titularidade do estado de seu vínculo.

Entretanto, a distribuição da cota-parte do IBS aos municípios está atrelada a critérios de distribuição muito diferentes do ICMS. O quadro a seguir apresenta os critérios aplicados atualmente ao ICMS e aqueles que serão aplicados ao futuro IBS.

Quadro I. Critérios de distribuição da cota-parte de 25% aos municípios

CRITÉRIOS ICMS (CF 158, § 1º)	CRITÉRIOS IBS (CF 158, § 2º)
1. 65% proporcional à atividade econômica do município	1. 80% proporcional à população
2. 35% conforme lei estadual: a) pelo menos 10pp em educação b) no máximo 25pp em outras aplicações, conforme lei estadual	2. 10% em educação
	3. 5% em política de meio ambiente
	4. 5% forma igualitária entre todos os municípios

Fonte: Constituição Federal, com as alterações da EC 132/2023. Elaboração dos autores

Assim, percebe-se do quadro que há alterações consideráveis nos critérios de distribuição, mas, para nosso objetivo de estudo, nota-se a inclusão, como uma obrigação, da aplicação de 5% da distribuição do futuro IBS, considerando critérios ambientais. Observa-se também desses critérios, portanto, que o ICMS-E foi estruturado a partir da ação voluntária dos estados, baseada na parcela de 25 pp. que podia ser destinada, por qualquer critério, por lei estadual.

Com essas alterações da Reforma Tributária, a aplicação de critérios ambientais para a distribuição da Cota-Parte dos municípios deixa de ser opcional e passa a ser obrigatória para todos os estados, com percentual pré-definido e único de 5%.

Segundo projeções realizadas pelos autores, as quais se encontram disponíveis no Anexo, indicam os impactos que as novas regras trazidas pela Reforma Tributária deverão gerar sobre os recursos disponíveis para a aplicação no financiamento de projetos ambientais a partir da transição da distribuição da cota-parte do ICMS para o IBS. Uma premissa geral que guiou a elaboração das projeções foi que o princípio da neutralidade será pleno nessa transição, conforme previsto no art. 156-A, § 1º, da Constituição Federal. Isso significa que nenhum estado sofrerá alteração em sua receita total atual de ICMS, quando esse tributo for substituído pelo IBS.

As projeções realizadas consideram: a) dados de arrecadação anual do ICMS por estado, do ano de 2023 (Confaz, 2025); b) o cálculo da parcela da Cota-Parte do ICMS, nas regras atuais; c) o percentual atual adotado pelos estados que implementaram o ICMS-E (CNM, 2023); e, por fim, d) uma simulação do IBS-E, considerando a arrecadação de 2023 do ICMS, multiplicada pelo percentual único de 5% estabelecido pela EC 132/2023. Esse conjunto de informações permite observar a dinâmica da transição entre o ICMS-E e o IBS-E.

O principal impacto observado nas projeções é o crescimento líquido total de R\$ 4,2 bilhões, considerando a diferença das regras atuais do ICMS-E para as regras do IBS-E, dobrando o valor atual. Esse crescimento considera três efeitos: 1) o crescimento de valores dos estados que já tinham

programas de ICMS-E, mas com percentuais inferiores ao definido na EC 132/2023; 2) a inclusão de novos estados que passam a adotar, por força constitucional, critérios ambientais na distribuição de suas cotas-partes; 3) a redução do valor dos estados que já praticavam o ICMS-E com percentual superior ao que foi definido pela Reforma Tributária. Esse efeito atingiu três estados (Pará, Rio Grande do Sul e Tocantins) e representa R\$ 424 milhões.

Os três efeitos acima demandam ações dos governos subnacionais para saber como lidar com seus aspectos práticos. Os estados que passarão a ter mais recursos aplicados nesse tipo de transferência precisarão decidir como aplicar os recursos adicionais, uma vez que se trata de recursos volumosos e representam crescimento de 355% em Minas Gerais e de quase R\$ 1,5 bilhão apenas no estado de São Paulo.

4. OPORTUNIDADES E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO IBS-E

Considerando os aspectos apresentados, a primeira questão que se evidencia é que a aplicação de um critério ambiental na distribuição dos valores arrecadados pelos estados no IBS possibilitará a continuidade e ampliação da implementação de instrumentos de transferência fiscal ecológica, abrangendo todos os estados do Brasil.

Os 17 estados que já têm esse instrumento vigente terão (em maior ou menor grau) o desafio de adaptações ao percentual de 5%, conforme apresentado acima. Mas, ao mesmo tempo, terão a possibilidade de reformular os instrumentos a partir dos aprendizados dos estados e dos estudos de impacto realizados. Os demais dez estados que não possuem o ICMS Ecológico vigente terão que desenvolver esta nova política e poderão definir aspectos prioritários que serão incentivados e compensados, e se inspirar nos modelos e lições aprendidas a partir da experiência dos estados que já implementam o ICMS ecológico.

Em termos de coordenação desse novo instrumento com políticas

ambientais que exigem atuação multinível, abre-se a oportunidade para que objetivos, metas e instrumentos dessas políticas possam ser incentivados em nível subnacional na medida em que sejam contemplados como critérios para o repasse do IBS-E. Entretanto, a experiência da implementação do ICMS-E no bioma Mata Atlântica ensina que é fundamental a atualização de bases de dados oficiais, tais como o CNUC, de maneira a favorecer a comunicação dos resultados locais promovidos por esse instrumento.

Além do CNUC, outros instrumentos vigentes e disponíveis pelo governo federal podem ser aproveitados para que o crescimento do sistema de áreas protegidas ganhe em termos qualitativos, seja na efetividade da gestão, seja na representatividade das áreas em termos de conservação da biodiversidade. Nessa perspectiva, os critérios estabelecidos pelos estados podem incluir o incentivo à criação de novas UCs em biomas e ecossistemas mais ameaçados e/ou prioritários para a conservação.

Adicionalmente, os critérios podem incentivar a implementação de instrumentos previstos no SNUC para o planejamento e a governança local, tais como os Planos de Manejo e os Conselhos Gestores, bem como a realização da avaliação da efetividade da gestão, ferramenta disponível na plataforma SAMGe (Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão), mantida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade — ICMBio, e disponível para uso pelos estados e municípios.

Outro fator que tem ganhado relevância nos últimos anos é o enfrentamento da mudança do clima, com o aumento considerável na magnitude do impacto e na frequência dos eventos climáticos extremos no mundo. Algumas regiões do Brasil se mostram mais vulneráveis a determinadas ameaças, e muitas iniciativas buscam mapear essas vulnerabilidades e alertar aos municípios sobre a necessidade de elaborar planos de adaptação e de contingência.

Conforme Lamperti *et al.* (2019), o investimento público é fundamental para a transição para uma economia verde, pois apenas o investimento privado ou abordagens baseadas no mercado se mostram insuficientes, devido ao alto risco e à magnitude do investimento em ações estruturantes, tais

como projetos de energia renovável. Nesse cenário, o IBS-E pode ser um instrumento para incentivar ações locais de mitigação e adaptação à mudança do clima e fomentar uma transição para uma economia verde, em uma abordagem *bottom up*.

Na perspectiva dos municípios, essa expansão na aplicação do critério ambiental na distribuição de recursos pelos estados pode representar novas oportunidades de incremento nas fontes de recursos. Municípios que possuem áreas conservadas, mas que apresentam baixos índices de desenvolvimento humano, podem ter nessa fonte a possibilidade de maior investimento em serviços básicos de saúde, educação, transporte público, entre outros, evidenciando seu caráter redistributivo.

Ao avaliar o cenário de nova distribuição de recursos pela reforma tributária, é importante levar em consideração que alguns municípios já dependem substancialmente desses recursos, e a alteração desses valores para mais ou para menos pode ter efeitos positivos ou negativos na oferta de serviços públicos à população. Nesse contexto, a inclusão de critérios que demandam novas estruturas para a gestão ambiental pelos municípios deve ser realizada de forma gradual e apoiada por programas de desenvolvimento de capacidades, de maneira a impulsionar municípios que carecem de recursos nessa estruturação.

5. CONCLUSÃO

Este capítulo analisou o impacto da aprovação da Reforma Tributária (EC 132/2023) sobre a transição do chamado ICMS Ecológico para o IBS Ecológico. Conforme detalhado nas projeções elaboradas pelos autores, a Reforma representa um ganho líquido total de R\$ 4,2 bilhões para esse instrumento, dobrando o valor atual, o que abre espaço para impulsionar as áreas de conservação ambiental, com garantia constitucional de recursos.

A análise de cenário futuro, em comparação com a regra atual de cada estado, indica que os impactos da Reforma Tributária serão diferenciados.

Dos 27 estados brasileiros, 14 contarão com mais recursos destinados ao financiamento de ações ambientais pelos municípios, mas 3 estados sofrerão redução de recursos com essa finalidade ambiental. Os 10 estados que ainda não tinham implementado o ICMS-E deverão iniciar seus próprios programas, a serem orientados por lei estadual, e poderão se inspirar nas experiências dos 17 estados que já implementam, com as devidas adaptações às ações prioritárias que se pretende incentivar.

De toda forma, essas alterações podem ser desafiadoras, mas permitem ao mesmo tempo melhorias e adequações a partir de estudos de impacto da aplicação do ICMS-E ao longo de mais de duas décadas e abrem a oportunidade de ampliar o leque de ações ambientais que os municípios poderão financiar.

Dessa forma, este estudo conclui que o IBS-E tem potencial de fortalecer o protagonismo dos governos subnacionais nas políticas ambientais, rompendo a barreira da escassez de recursos disponíveis pelos governos locais, e abre uma janela de oportunidade para que políticas ambientais nacionais ganhem capilaridade no território nacional, mas dependem de esforços de coordenação multinível.

Nesse aspecto, são de fundamental importância as plataformas e ferramentas das políticas ambientais visando à disponibilização de informações, diagnósticos e capacitações para que os agentes estaduais e municipais elaborem suas estratégias adaptadas a cada contexto, sem perder a conexão com objetivos nacionais e regionais.

Conforme identificado para o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação — CNUC e o Sistema de Avaliação da Efetividade da Gestão — SAMGe, e capacitações associadas, são instrumentos cujo uso pode ser incentivado pelo IBS-E estadual. Além de incentivar que as unidades de conservação criadas pelos municípios tenham maior efetividade na gestão, possibilita a visibilidade e a consideração do impacto das ações municipais nos resultados relativos às metas nacionais de conservação da biodiversidade.

Quanto aos três estados que vão perder recursos, caberia às autori-

dades dos entes atingidos considerar a possibilidade da proposição de uma adaptação no texto da Reforma Tributária, no art. 158, § 2º, por meio de uma Proposta de Emenda Constitucional — PEC, com o objetivo de tornar o percentual de 5%, previsto pela EC 132/2023, em um referencial mínimo que cada estado poderá transferir, considerando os critérios ambientais, e não um referencial taxativo, que não pode ser alterado. Ademais, com essa regra, caso os demais estados queiram transferir qualquer valor acima dos 5%, ele está proibido, o que não parece razoável, considerando o mérito desse tema.

REFERÊNCIAS

BRITO, R. de O.; MARQUES, C. F. *Pagamento por serviços ambientais: uma análise do ICMS Ecológico nos estados brasileiros*. Planejamento e Políticas Públicas, [s.l.], n. 49, p. 357-383, jul./dez. 2017.

CNM — Confederação Nacional de Municípios. *Nota Técnica 11/2023 — ICMS Ecológico*. 2023. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1FWsef6grcO_aqxyUgCR3YRA-r3TQtwI/view. Acesso em: 15 jun. 2025.

CONFAZ — Conselho Nacional de Política Fazendária. *Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais: consulta de dados em ferramenta de PowerBI*. 2025. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 14 jun. 2025

DENARDIN, V. F.; LOUREIRO, W.; SULZBACH, M. T. *Distribuição de benefícios ecossistêmicos: o caso do ICMS ecológico no litoral paranaense*. Redes, v. 13, n. 2, p. 184-198, 2009. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v13i2.466>

LAMPERTI, F.; MAZZUCATO, M.; ROVENTINI, A.; SEMIENIUK, G. The green transition: public policy, finance, and the role of the state. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, v. 88, n. 2, p. 73-88, 2019.

LIMA, I. M. C.; GOMES, L. J.; FERNANDES, M. M. Áreas protegidas como critério de repasse do ICMS Ecológico nos estados brasileiros. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, [s.l.], v. 54, p. 125-145, jul./dez. 2020.

LOUREIRO, W. *ICMS Ecológico: uma experiência brasileira de pagamentos por serviços ambientais*. Belo Horizonte: Conservação Internacional; São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica; Curitiba: The Nature Conservancy (TNC), 2008.

LUI, L.; ASSUNÇÃO, P. G. R. *O ICMS ecológico como um instrumento de política ambiental no Brasil*. Revista Direito GV [recurso eletrônico], São Paulo, v. 20, 2024. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/56229>. Acesso em: 28 maio 2025.

PINTO, L.; HIROTA, M.; GUIMARÃES, E.; FONSECA, M.; MARTINEZ, D.; TAKAHASHI, C. *Valorização dos Parques e Reservas: ICMS Ecológico e as Unidades de Conservação Municipais da Mata Atlântica*. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/334397649_valorizacao_dos_parques_e_reservas_icms_ecologico_e_as_unidades_de_conservacao_municipais_da_mata_atlantica. Acesso em: 10 jun. 2025.

RUGGIERO, P. G. C.; PFAFF, A.; PEREDA, P. C.; NICHOLS, E.; METZGER, J.-P. The Brazilian intergovernmental fiscal transfer for conservation: a successful but self-limiting incentive program. *Ecological Economics*, v. 191, jan. 2022. Tradução. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0924646021002780/pdf?md5=808f4c03959be3d3d6ae1ac68f27080&pid=1-s2.0-S0924646021002780-main.pdf>. Acesso em: 29 maio 2025.

ANEXO

Valores do ICMS-E atual comparados com o futuro IBS-E, por estado

Ano base: 2023

	ICMS TOTAL (A)	25% ICMS-MUNIC (B = A x 25%)	ICMS-E (%) Regra Antiga (C)	ICMS-E (\$) Regra Antiga (D = B x C)	IBS-E (%) Regra Nova (E = 5%)	IBS-E (\$) Regra Nova (F = B x E)	Diferença (G = F-D)	Var% (H = G/D)
AC	1.912.132.558	478.033.140	2,5%	11.950.828	5,0%	23.901.657	11.950.828	100%
AL	6.789.563.210	1.697.390.803	3,0%	50.921.724	5,0%	84.869.540	33.947.816	67%
AP	1.373.137.088	343.284.272	2,0%	6.865.685	5,0%	17.164.214	10.298.528	150%
AM	14.177.983.650	3.544.495.913			5,0%	177.224.796	177.224.796	
BA	35.025.991.961	8.756.497.990			5,0%	437.824.900	437.824.900	
CE	17.077.808.325	4.269.452.081	2,0%	85.389.042	5,0%	213.472.604	128.083.562	150%
DF	10.004.882.434	2.501.220.609			5,0%	125.061.030	125.061.030	
ES	17.820.864.495	4.455.216.124			5,0%	222.760.806	222.760.806	
GO	24.525.347.658	6.131.336.915	5,0%	306.566.846	5,0%	306.566.846	0	0%
MA	10.940.858.554	2.735.214.639			5,0%	136.760.732	136.760.732	
MT	20.821.456.537	5.205.364.134	4,0%	208.214.565	5,0%	260.268.207	52.053.641	25%
MS	16.445.297.266	4.111.324.317	5,0%	205.566.216	5,0%	205.566.216	0	0%
MG	71.965.816.791	17.991.454.198	1,1%	197.905.996	5,0%	899.572.710	701.666.714	355%
PA	20.796.694.968	5.199.173.742	8,0%	415.933.899	5,0%	259.958.687	-155.975.212	-38%
PB	8.067.028.509	2.016.757.127			5,0%	100.837.856	100.837.856	
PR	44.702.539.306	11.175.634.827	5,0%	558.781.741	5,0%	558.781.741	0	0%
PE	22.084.991.677	5.521.247.919	3,0%	165.637.438	5,0%	276.062.396	110.424.958	67%
PI	6.734.657.560	1.683.664.390	5,0%	84.183.220	5,0%	84.183.220	0	0%
RJ	44.051.295.056	11.012.823.764	2,5%	275.320.594	5,0%	550.641.188	275.320.594	100%
RN	8.275.108.462	2.068.777.116			5,0%	103.438.856	103.438.856	
RS	44.739.974.577	11.184.993.644	7,0%	782.949.555	5,0%	559.249.682	-223.699.873	-29%
RO	6.059.814.018	1.514.953.505	5,0%	75.747.675	5,0%	75.747.675	0	0%
RR	1.701.707.875	425.426.969			5,0%	21.271.348	21.271.348	
SC	36.147.973.816	9.036.993.454			5,0%	451.849.673	451.849.673	
SP	197.290.195.017	49.322.548.754	2,0%	986.450.975	5,0%	2.466.127.438	1.479.676.463	150%
SE	5.075.173.515	1.268.793.379			5,0%	63.439.669	63.439.669	
TO	5.028.886.202	1.257.221.551	8,5%	106.863.832	5,0%	62.861.078	-44.002.754	-41%
BRASIL	699.637.181.085	174.909.295.271		4.525.249.832		8.745.464.764	4.220.214.932	93%

Impacto total para os estados perdedores na nova regra: -423.677.839.

Premissa: Neutralidade plena nas receitas estaduais e municipais na transição do ICMS e do ISS, para o IBS, no processo de implementação da Reforma Tributária.

Fontes: Coluna A: Confaz - Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais; Coluna B: CF 158, § 1º; Coluna C: Nota Técnica CNM I I /2023, Quadro I; Coluna E: CF 158, § 2º.

Elaboração dos Autores.

FEDERALISMO E CRISE CLIMÁTICA: O FINANCIAMENTO DA PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2012–2024)

LIDIA TEN CATE

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo examina como a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)¹ organiza a distribuição de recursos federais para ações de prevenção e resposta a desastres, em um cenário marcado pelo aumento da frequência e intensidade dos eventos climáticos extremos. O foco recai sobre o financiamento federal destinado aos entes subnacionais e suas impli-

¹ Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC): política brasileira que organiza prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. (Lei nº 12.608/2012)

cações para a atuação municipal, à luz dos debates sobre federalismo fiscal² e federalismo climático³ no Brasil.

A pergunta orientadora é: como os recursos federais para proteção e defesa civil são distribuídos entre os municípios e quais tipos de ações (preventivas ou responsivas) recebem maior incentivo? Argumenta-se que, embora a Lei nº 12.608/2012 atribua papel central aos governos locais na gestão de riscos⁴, persiste uma dependência estrutural dos municípios em relação às transferências federais para acessar os recursos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC)⁵. Essa dependência evidencia a importância de mecanismos de financiamento capazes de sustentar práticas contínuas de prevenção, inovação institucional e adaptação climática⁶. Ao mesmo tempo, a capacidade local de aprender, ajustar rotinas e reformular estratégias determina a agilidade das respostas em crises e a qualidade do planejamento de longo prazo.

2 Federalismo fiscal: mecanismos que estruturam a repartição de receitas, competências tributárias e responsabilidades de gasto entre os entes federativos (Oates, 1999; Ter-Minassian, 1997).

3 Federalismo climático: arranjo de cooperação entre União, estados e municípios para ações de mitigação e adaptação, articulando competências e recursos. (Biermann; Kim, 2020; Hochstetler, 2021).

4 Gestão de riscos: abordagem preventiva que envolve identificação, redução e monitoramento dos fatores de risco. (*Sendai Framework 2015–2030*; IPCC, 2022)

5 Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC): estrutura federativa que coordena ações de defesa civil entre União, estados e municípios (Lei nº 12.608/2012).

6 Adaptação climática: ações planejadas para reduzir vulnerabilidades e aumentar a resiliência de populações, sistemas produtivos e infraestrutura frente aos impactos climáticos (IPCC, 2022; Hallegatte *et al.*, 2020).

Ao longo deste capítulo, discute-se como o federalismo climático molda a política de proteção e defesa civil no Brasil, aprofundando a relação entre responsabilidades compartilhadas e capacidades locais. Em seguida, analisa-se o desenho institucional de financiamento da gestão de riscos, com ênfase nos critérios de acesso, na distribuição territorial dos recursos e nas fragilidades apontadas pelos órgãos de controle. A partir dos dados do TCU (2012–2024), examinam-se padrões de alocação entre ações de resposta, recuperação e prevenção, bem como sua aderência aos municípios prioritários. O texto encerra com uma discussão sobre os limites e potencialidades do modelo vigente e apresenta recomendações para fortalecer a governança, a capacidade municipal e a previsibilidade dos investimentos preventivos. Para facilitar a compreensão dos conceitos utilizados, especialmente os mais técnicos, o capítulo conta com um glossário ao final.

2. FEDERALISMO CLIMÁTICO, CAPACIDADES LOCAIS E A POLÍTICA DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

A intensificação dos eventos climáticos extremos destaca a interdependência entre os níveis de governo na gestão de riscos. Em um país onde a Constituição define competências concorrentes em matéria ambiental e de defesa civil, a cooperação entre União, estados e municípios se torna fator potencialmente positivo tanto para a efetividade técnica quanto para a coordenação política das ações. A política de proteção e defesa civil constitui, nesse contexto, uma expressão concreta do federalismo climático, pois evidencia como responsabilidades compartilhadas exigem mecanismos de cofinanciamento⁷ e governança multinível. Segundo a OCDE (2023), embora

7 Cofinanciamento: modelo no qual diferentes níveis de governo dividem responsabilidades financeiras, operacionais e decisórias na execução de políticas (Arretche, 2010; Ter-Minassian, 1997).

metas climáticas sejam estabelecidas em escalas globais ou nacionais, são os governos subnacionais que executam políticas essenciais para a adaptação — como urbanismo, saneamento, habitação e ordenamento territorial. Isso reforça o caráter local da adaptação climática e a relevância de capacidades institucionais municipais.

A experiência comparada traz lições úteis: o modelo austríaco descrito por Steurer e Clar (2017), baseado em cofinanciamento tripartite (60% federal, 23% provincial e 17% municipal), demonstra como arranjos fiscais coordenados fortalecem a ação local. Fenna (2023) caracteriza o federalismo climático como uma “espada de dois gumes”: pode favorecer soluções inovadoras e aprendizado entre os níveis de governo, mas também produzir bloqueios, redundâncias e políticas desalinhadas quando a cooperação é insuficiente. No Brasil, essa tensão se expressa diretamente na política de proteção e defesa civil. Os municípios são responsáveis por planejamento, prevenção e primeira resposta, mas suas condições de atuação variam amplamente. O acesso a recursos federais depende de capacidades administrativas e técnicas que se distribuem de forma desigual no território. Assim, a eficácia da política está condicionada tanto às transferências e incentivos do federalismo fiscal quanto à qualidade dos mecanismos de cooperação e à robustez das capacidades locais.

3. RECURSOS PARA GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A Lei nº 12.608/2012 estruturou a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e criou o SINPDEC, organizando a atuação pública em cinco eixos: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. O processo de transferência de recursos federais é um componente central desse arranjo, pois condiciona a capacidade municipal de enfrentar desastres. Para acessar os recursos, cabe aos municípios declarar situação de emergência ou calamidade e registrar a ocorrência no Sistema Integrado de

Informações sobre Desastres (S2iD)⁸. As transferências federais — obrigatórias após o reconhecimento federal da situação (Decreto nº 7.257/2010) — exigem demonstração de necessidade, apresentação de plano de trabalho (exceto na etapa de resposta), estimativa de custos e, posteriormente, prestação de contas.

3.1. APONTAMENTOS DO CONTROLE EXTERNO

Avaliações recentes do Tribunal de Contas da União (TCU) identificam fragilidades importantes nesse processo. O Acórdão nº 351/2020 apontou:

- a) Inexistência de critérios técnicos claros para a seleção e distribuição de recursos preventivos (pág. 3–5);
- b) Alocação desproporcional de recursos para áreas menos vulneráveis (pág. 3–5);
- c) Deficiências na atuação preventiva dos órgãos integrantes do sistema, sobretudo nos níveis municipais (pág. 5–7);
- d) Aprovação de projetos com falhas técnicas, sem análise adequada de custos e viabilidade. (pág. 6–8)

O relatório de auditoria operacional publicado em 2025 (Acórdão nº 1914/2025) aprofundou essas constatações, evidenciando:

- a) Baixa integração entre a PNPDEC e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (pág. 18–20, 47);
- b) Fragilidade na coordenação entre os diversos órgãos que compõem o Sistema Federal de Proteção e Defesa Civil (pág. 22–25, 51);
- c) Ausência de priorização de populações mais vulneráveis (como mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência) (pág. 31–33, 48);

8 Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD): plataforma do governo federal para registro de desastres, reconhecimento e solicitação de recursos (MDR; portarias e manuais do S2iD).

- d) Insuficiência das medidas preventivas para mitigar impactos de eventos extremos (pág. 27–30, 45–46);
- e) Falta de acompanhamento sistemático do cumprimento do Marco de Sendai⁹ para Redução de Riscos de Desastres (2015–2030) (pág. 34–36, 49).

Essas constatações jogam luz sobre uma série de aspectos relacionados aos recursos, desde sua distribuição até a qualificação técnica que os orienta. Além disso, para além dos recursos, mas também afetados por eles, os indicadores sugerem necessidade de revisão de governança, integração entre políticas climáticas e de defesa civil, incentivos que fortaleçam capacidades locais e maior ênfase na prevenção.

4. ANÁLISE DOS RECURSOS PARA GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES

O TCU desenvolveu um painel digital que consolida dados provenientes do Tesouro Gerencial¹⁰ sobre a execução orçamentária da União em programas vinculados à Defesa Civil, abrangendo o período de 2012 a 2025. Esse instrumento permite observar padrões de alocação e direcionamento dos recursos federais no âmbito da política de gestão de riscos.

A análise da distribuição dos recursos federais no período de 2012 a 2024 mostra a maior parte dos recursos alocada em ações de resposta e

⁹ Marco de Sendai 2015–2030: acordo internacional que define metas e prioridades para redução de riscos, fortalecendo prevenção e resiliência (UNDRR, 2015).

¹⁰ Tesouro Gerencial: sistema de consulta do Governo Federal brasileiro que centraliza dados do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) para permitir a extração flexível e detalhada de relatórios de execução orçamentária, financeira e patrimonial.

recuperação¹¹, que totalizaram R\$ 22,14 bilhões, em comparação com as ações de prevenção¹², que somaram R\$ 8,87 bilhões. Contudo, a interpretação desses valores exige relativização frente ao perfil de risco, à recorrência de eventos extremos e às perdas registradas nos municípios beneficiados. Sem essa comparação, os dados indicam padrão distributivo, mas não permitem, por si, juízo conclusivo quanto à adequação da alocação frente às necessidades territoriais.

No grupo de Resposta e Recuperação, 1.408 municípios foram atendidos. A título de comparação, entre 2013–2023, 4,3 mil municípios registraram algum tipo de desastre com população atingida ao menos uma vez; em média, no período, 1,7 mil municípios foram afetados ao ano por algum desastre envolvendo danos humanos (S2iD, análises da autora). Os recursos alocados na resposta e recuperação têm desvio-padrão de R\$ 9,3 milhões, combinado com uma mediana de R\$ 849 mil, diante de uma média de R\$ 2,9 milhões, revelando alta concentração de recursos em um número restrito de eventos de grande escala.

No caso das ações de Prevenção, observa-se um padrão distinto: apenas 205 municípios receberam empenhos. Ainda assim, o valor médio por município (R\$ 13,6 milhões) é muito superior ao registrado na resposta. Contudo, o desvio-padrão superior a R\$ 56 milhões e a mediana de apenas R\$ 1,6 milhão evidenciam uma distribuição extremamente assimétrica, com forte concentração de recursos em poucos projetos estruturantes de grande porte.

11 Ações de resposta e recuperação: medidas pós-desastre para salvar vidas, restabelecer serviços e reconstruir a infraestrutura afetada (Lei 12.608/2012; World Bank, 2010).

12 Ações de prevenção: intervenções estruturais e não estruturais realizadas antes do desastre, incluindo obras, mapeamento de risco, monitoramento e planejamento (Lei 12.608/2012; Sendai Framework 2015–2030).

Esses dados sugerem dois padrões complementares. Primeiro, as ações de Resposta e Recuperação apresentam maior capilaridade territorial, atendendo a um número expressivo de municípios, porém com valores unitários menores e mais dispersos. Segundo, as ações de Prevenção têm baixa abrangência, alcançando poucos municípios, conforme será exposto nas próximas páginas, mas mobilizando recursos significativamente mais elevados por projeto.

A configuração observada indica que o financiamento federal segue predominantemente reativo, direcionado à recomposição pós-desastre, e ainda limitado na indução de investimentos sistemáticos em prevenção — apesar do alto custo unitário e da baixa capilaridade dessas iniciativas. Em termos de política pública, os dados sugerem a necessidade de ampliar mecanismos de financiamento preventivo e fortalecer capacidades locais para planejar e executar projetos de mitigação e adaptação climática.

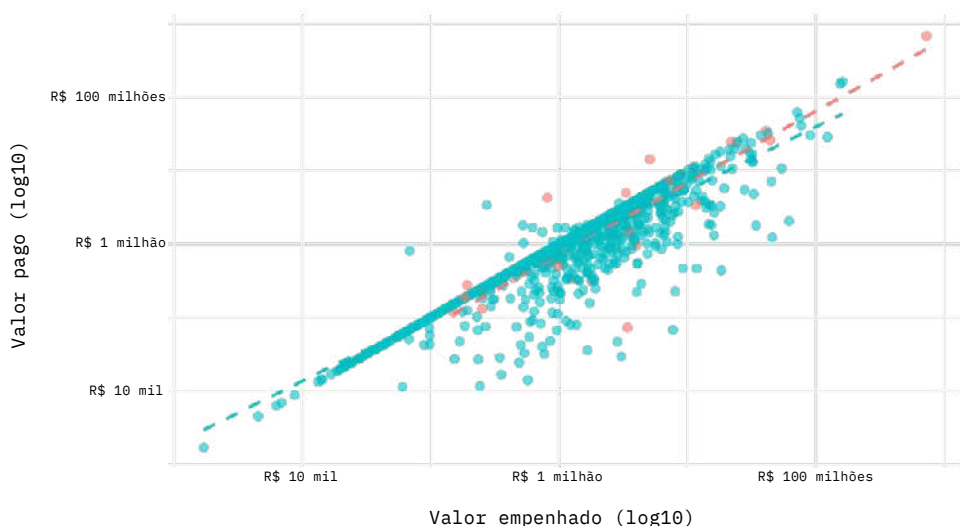
Tabela 1. Análise dos valores recebidos pelos municípios entre 2012–2024

RESPOSTA E RECUPERAÇÃO		
	Empenhado	Pago
N	1.408	1.346
média	R\$ 2.916.091,41	R\$ 1.921.743,63
mediana	R\$ 849.711,41	R\$ 638.008,16
desvio padrão	R\$ 9.341.452,54	R\$ 7.092.838,81
PREVENÇÃO		
	Empenhado	Pago
N	205	145
média	R\$ 13.622.001,34	R\$ 15.627.365,11
mediana	R\$ 1.624.999,00	R\$ 1.915.541,15
desvio padrão	R\$ 56.022.915,10	R\$ 60.477.003,60

Fonte: elaboração própria, com dados do TCU.

A análise da relação entre valores empenhados e pagos (Figura 1) indica que a aderência entre o autorizado e o executado¹³ é maior para os municípios com maior volume orçamentário. A assimetria na execução é mais pronunciada nos municípios de menor porte fiscal, onde variações absolutas pequenas representam grandes desvios proporcionais. Essa vulnerabilidade na execução de despesas de resposta e recuperação reforça a necessidade de fortalecimento institucional e de gestão orçamentária para esses entes.

Figura 1. Relação entre valores empenhados e pagos aos municípios (2012–2024) – escala logarítmica



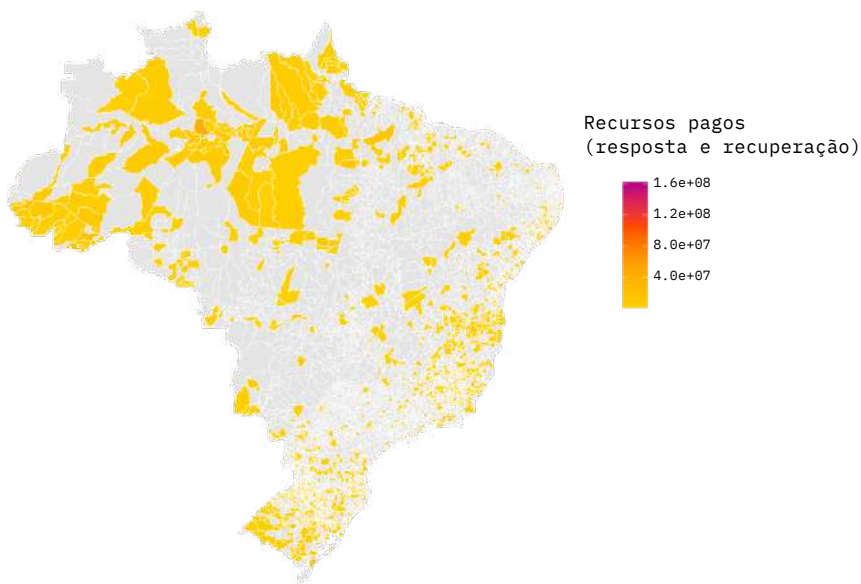
Fonte: elaboração própria, com dados do TCU.

¹³ **Autorizado se refere à classificação empenhado**, significando que já ocorreu o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição. Já o **valor executado se refere à classificação pago**; pagamento é o momento em que o recurso efetivamente sai dos cofres públicos (Art. 63 e 64 da Lei 4.320/1964).

Para analisar a distribuição espacial dos recursos federais destinados à gestão de desastres¹⁴, foram elaborados dois mapas que mostram os valores pagos em ações de resposta e recuperação e de prevenção entre 2012 e 2024. A Figura 2, referente às ações de resposta e recuperação, evidencia uma ampla dispersão dos repasses entre os municípios brasileiros, com presença em praticamente todas as regiões. Ainda assim, os valores mais elevados se concentram nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste, especialmente em áreas mais densamente povoadas e com histórico recente de desastres hidrológicos. Esses resultados confirmam a análise descritiva anterior, que apontou grande variabilidade entre os valores empenhados e pagos. As médias elevadas contrastam com medianas muito menores, indicando elevada variação na distribuição: poucos municípios concentram grande parte dos recursos. O destaque é o município de Canoas (RS), que recebeu R\$ 161,5 milhões no período — o maior valor do país — associado a seis registros de desastres hidrológicos no S2iD.

14 Gestão de desastre: consiste em um processo contínuo e articulado de governança do risco, que envolve ações integradas de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, orientadas à redução das vulnerabilidades, à proteção da população e à promoção da resiliência territorial (Lei nº 12.608/2012; *Marco de Sendai* 2015–2030).

Figura 2. Mapa da distribuição de recursos para recuperação e resposta
— escala logarítmica



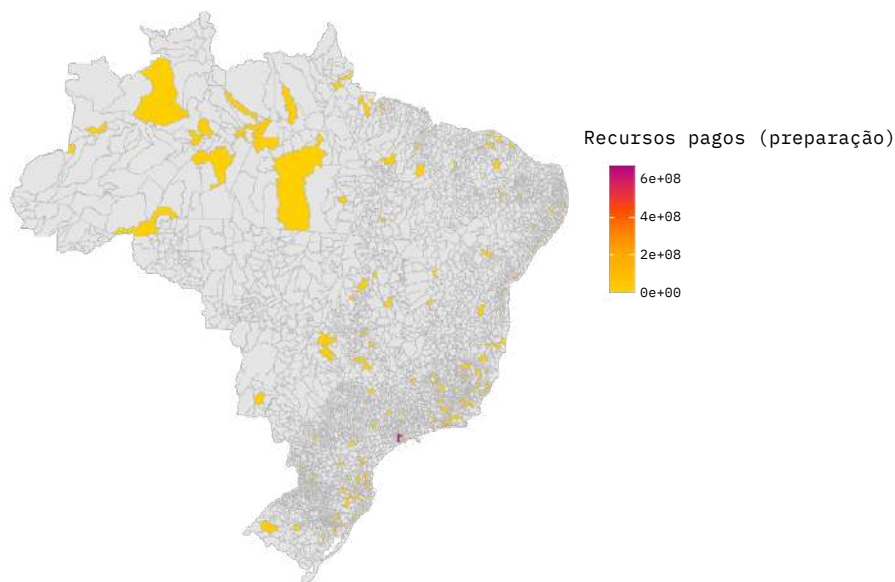
Fonte: elaboração própria, com dados do TCU.

A Figura 3, que mostra os valores pagos em ações de preparação, revela um cenário bem diferente. A cobertura é muito mais restrita: poucos municípios receberam recursos, concentrados principalmente nas regiões Norte e Sul. Isso sugere que os investimentos em prevenção são pontuais e direcionados a projetos específicos.

Comparativamente, enquanto as ações de resposta e recuperação alcançam um número maior de municípios, as de prevenção permanecem concentradas em poucos territórios. Apesar dos valores médios elevados, os repasses para prevenção têm uma frequência menor que os de recuperação, tendo assim perfil mais focalizado. O município de São Paulo (SP) recebeu o maior montante do país — R\$ 670 milhões, seguido pelo Rio de Janeiro (RJ), com R\$ 182 milhões, o que evidencia uma forte concentração de recursos em grandes centros urbanos.

A partir desse perfil, é possível ver comportamento desalinhado à premissa de que gastos com prevenção geram efeitos multiplicadores capazes de reduzir gastos de recuperação. O Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2025 (UNDRR, 2025) contém estimativas claras sobre o benefício econômico de investir em redução de risco de desastres e o retorno desses investimentos quando comparados aos custos de resposta e recuperação. Em específico, esse relatório aponta que US\$ 1 investido em redução do risco de desastres entrega, em média, um retorno de US\$ 15 em termos de custos futuros de recuperação de desastres evitados. Nesse sentido, ações de prevenção são fundamentais e devem ser consideradas no ciclo de financiamento da proteção e defesa civil, reduzindo a dependência de medidas emergenciais e promovendo maior resiliência territorial.

Figura 3. Mapa da distribuição de recursos para preparação — escala logarítmica



Fonte: elaboração própria, com dados do TCU.

Mas a que fim esses recursos vêm atendendo? Há uma orientação objetiva que justifique o comportamento mapeado até aqui? Essas e outras perguntas serão abordadas na sequência.

4.1. PRIORIZAÇÃO DE MUNICÍPIOS E OS RECURSOS PARA GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES

Para além da análise espacial, este estudo se debruça sobre uma análise comparada com os municípios prioritários segundo a Nota Técnica n. 1 /2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR. Esse documento define os critérios para a identificação dos municípios mais suscetíveis a desastres naturais, a fim de orientar as ações da União. A seleção dos 1.972 municípios prioritários (35,4% do total nacional) foi baseada em sete indicadores principais, que incluem: (1) presença na lista de críticos de 2012; (2) registro de óbitos relacionados a desastres (1991–2022); (3) ocorrência de dez ou mais eventos de desastre no período; (4) pelo menos 900 pessoas desalojadas ou desabrigadas; (5) população residente em áreas de risco geo-hidrológico; (6) alta vulnerabilidade a inundações (Atlas ANA, 2014); (7) frequência de chuvas intensas (mais de 400 dias com precipitação acima de 50 mm entre 1981–2022). Os critérios objetivavam a construção de uma lista que concentrasse os principais contingentes históricos de danos humanos; nesse grupo de municípios estão 100% dos óbitos, 96,5% dos desalojados/desabrigados e 99,5% das pessoas em áreas de risco no país. Embora haja sobrerepresentação de municípios com mais de 20 mil habitantes, destaca-se que 932 municípios menores também integram a lista prioritária, reforçando que o risco não é restrito a centros urbanos de grande porte e, sobretudo, que a gestão urbana não se limita a municípios com grande população.

Tabela 2. Recursos de acordo com municípios prioritários e não prioritários, empenhados e pagos entre 2012–2024

RESPOSTA E RECUPERAÇÃO		
	EMPENHADO	PAGO
N	1.408	1.346
prioritário	55,04%	54,98%
não prioritário	44,96%	45,02%
PREVENÇÃO		
	EMPENHADO	PAGO
N	205	145
prioritário	85,85%	80,00%
não prioritário	14,15%	20,00%

Fonte: elaboração própria, com dados do TCU.

Embora os municípios prioritários representem apenas 35,4% do total de municípios brasileiros, eles concentram 100% dos óbitos, 96,5% dos desalojados/desabrigados e 99,5% das pessoas em áreas de risco. A alocação de cerca de 55% dos recursos de Resposta e Recuperação para este grupo sugere uma concentração de apoio onde o impacto humano histórico é maior, o que é coerente com o objetivo da priorização. No entanto, o fato de 45% dos recursos ainda irem para os municípios não prioritários, que não estão nos maiores contingentes históricos, mostra que as ações de resposta são distribuídas de forma mais ampla devido à natureza emergencial e imprevisível dos desastres.

A distribuição dos recursos de Prevenção é altamente concentrada nos municípios prioritários (80% a 85%). Logo, a concentração de recursos observada anteriormente pode ser relacionada a esta listagem objetiva. Além disso, o comportamento pode indicar a estratégia de focar a prevenção onde

o risco e a vulnerabilidade são conhecidos e historicamente comprovados (onde estão concentrados os óbitos e pessoas em risco).

5. DISCUSSÃO

A análise do financiamento da Proteção e Defesa Civil no Brasil, no período de 2012 a 2024, evidencia que o federalismo fiscal opera como o principal mecanismo de indução das ações públicas, porém estruturado em um formato predominantemente reativo. Essa característica se expressa na ampla predominância das ações de Resposta e Recuperação, que somaram R\$ 22,14 bilhões e alcançaram mais de 1.300 municípios, confirmando o padrão histórico de priorização da recomposição pós-desastre. Tal orientação está enraizada no marco normativo da política, materializado na Lei nº 12.340/2010, originalmente concebida para viabilizar apoio financeiro após o reconhecimento federal do desastre, o que consolidou uma lógica de reação imediata, em detrimento do planejamento preventivo.

O desafio da prevenção permanece estrutural. Os R\$ 8,87 bilhões destinados às ações preventivas são muito menores do que os valores alocados na recuperação, sabendo que estudos internacionais de custo-benefício indicam que, em média, cada US\$ 1 investido em prevenção de desastres pode economizar até US\$ 15 em custos futuros de recuperação e reconstrução (UNEP, 2025). Embora haja coerência técnica ao direcionar aproximadamente 80% desses recursos aos municípios classificados como prioritários, que concentram quase a totalidade dos óbitos e desalojamentos, a distribuição é marcada por forte dispersão (alto desvio-padrão). Esse padrão revela que a prevenção tem sido operacionalizada por meio de projetos estruturantes isolados, e não como parte de um programa contínuo de investimentos. A própria efetividade da prevenção é limitada por entraves normativos e orçamentários: apesar da obrigatoriedade instituída pela Lei nº 12.983/2014 e das regulamentações posteriores, a execução dos recursos permanece condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira anual, o que reduz a capacidade de planejar ações de médio e longo prazo.

Embora o foco analítico esteja nas dinâmicas do federalismo fiscal, a discussão não pode prescindir do debate sobre capacidades institucionais locais. A dependência da estrutura administrativa municipal reforça um ciclo de desigualdades: municípios de menor porte fiscal e institucional enfrentam maiores dificuldades para acessar, executar e prestar contas de recursos — especialmente os de prevenção, que exigem maior rigor técnico e capacidade de formulação de projetos. A assimetria observada na execução dos repasses demonstra que o financiamento federal, na forma como está estruturado, acaba condicionando o acesso não apenas ao risco real ou à vulnerabilidade, mas à capacidade de navegar por um aparato burocrático complexo.

Para aproximar a política de Defesa Civil dos princípios do federalismo climático, é necessário deslocar o eixo da agenda pública da gestão de desastres para a gestão de riscos. Esse realinhamento exige medidas simultâneas: simplificação dos mecanismos de acesso a recursos emergenciais e, sobretudo, fortalecimento da capacidade municipal de planejar, inovar e antecipar riscos. Nesse sentido, o Índice de Capacidades Municipais desenvolvido pelo Ministério constitui um instrumento estratégico, capaz de orientar ações federais para além do mero repasse financeiro, direcionando apoio técnico aos municípios em situação de maior vulnerabilidade.

Por fim, é crucial que os chamados “incentivos inteligentes” promovam a transformação das ações de prevenção — hoje fragmentadas e eventuais — em um fluxo contínuo, previsível e sustentável de investimentos em resiliência territorial. Essa agenda demanda articulação intersetorial e integração entre fontes de financiamento, reconhecendo que a resiliência depende de múltiplas políticas públicas (urbanismo, saneamento, assistência social, infraestrutura) e da coordenação entre elas.

6. RECOMENDAÇÕES

- a) Simplificação e acompanhamento: reduzir entraves burocráticos no acesso aos recursos, especialmente os preventivos, e aprimorar o monitoramento posterior da execução.

- b) Indução de capacidades: desenvolver instrumentos para apoiar o planejamento e a inovação institucional, com ênfase nos 932 municípios prioritários de menor porte.
- c) Incentivos contínuos: transformar os recursos destinados à prevenção, atualmente esporádicos, em um fluxo permanente de investimentos voltados ao fortalecimento da resiliência territorial, reconhecendo sua dependência de diversas políticas setoriais e fontes de financiamento.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. da S. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587–620, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>

BIERMANN, F.; KIM, R. E. The boundaries of the Anthropocene: earth system governance and planetary boundaries. *Annual Review of Environment and Resources*, v. 45, p. 1–28, 2020.

BRASIL. Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União para ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 dez. 2010.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil — PNPDEC; o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil — SINPDEC; e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil — CONPDEC. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 abr. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.983, de 2 de junho de 2014. Altera a Lei nº 12.340/2010, para incluir a prevenção em áreas de risco de desastres como objeto das transferências da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jun. 2014.

BRASIL. Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020. Regulamenta a Lei nº 12.340/2010 quanto às transferências de recursos da União para ações de prevenção em áreas de risco de desastres. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 dez. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.692, de 6 de abril de 2021. Regulamenta parcialmente o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 11.219, de 30 de setembro de 2022. Altera o Decreto nº 10.593/2020, que regulamenta a Lei nº 12.340/2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). *Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD): manuais e portarias*. Brasília, DF: MDR, [s.d.]. Disponível em: <https://s2id.mi.gov.br>.

FENNA, A. (org.). *Climate governance and federalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/climate-governance-and-federalism/DDD2BE3A9C507EEFE1CE-7E99D30E9290>. Acesso em: 7 nov. 2025.

HALLEGATTE, S.; RENTSCHLER, J.; ROZENBERG, J. *Adaptation principles: a guide for designing strategies for climate change adaptation and resilience*. Washington, DC: World Bank, 2020.

HOCHSTETLER, K. *Political economies of energy transition: wind and solar power in Brazil and South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

OATES, W. E. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, v. 37, n. 3, p. 1120–71149, 1999.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *The multi-level fiscal governance of ecological transition*. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/06/the-multi-level-fiscal-governance-of-ecological-transition-1ff15985/2051f0f7-en.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2025.

STEURER, R.; CLAR, C. The ambiguity of federalism in climate policymaking: how the political system in Austria hinders mitigation and facilitates adaptation. *Journal of Environmental Policy & Planning*, v. 19, n. 6, p. 733–746, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1080/1523908X.2017.1411253>

TER-MINASSIAN, T. (org.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington, DC: International Monetary Fund, 1997.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BRASIL). Acórdão nº 351/2020 — Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BRASIL). *Painel de acompanhamento de recursos para gestão de riscos e desastres*. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://painel.tcu.gov.br>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BRASIL). Acórdão nº 1914/2025 — Plenário. Relator: Jhonatan de Jesus. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2025. Acesso em: 26 fev. 2026.

UNEP. *Reducing disaster risk: economic benefits of investment in disaster risk reduction*. United Nations Environment Programme, 2025. Disponível em: <https://www.unep.org/news-and-stories/story/reducing-disaster-risk-safeguarding-nature-proves-smart-financial-investment>.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR). *Global assessment report on disaster risk reduction 2025: resilience pays — financing and investing for our future*. Genebra: UNDRR, 2025.

UNITED NATIONS. *Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030*. Genebra: UNISDR, 2015.

WORLD BANK. *Natural hazards, unnatural disasters: the economics of effective prevention*. Washington, DC: World Bank, 2010.

CAPACIDADES ESTATAIS E ALFABETIZAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL: O PROGRAMA ALFALETRANDO COMO MATERIALIZAÇÃO DO COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA

LORENA RODRIGUES

Este capítulo analisa como a adesão ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) induziu a construção de capacidades estatais no Distrito Federal, materializada no Programa Alfaletando. Argumenta-se que a indução federal operou como catalisadora ao impulsionar a conformação de uma arquitetura integrada de formação, acompanhamento pedagógico, produção e disseminação de materiais didáticos e avaliação em larga escala, em

contraste com um cenário local previamente marcado por iniciativas pontuais e pouco coordenadas. O problema de pesquisa indaga em que medida o CNCA foi capaz de organizar uma resposta sistêmica no DF, articulando instrumentos, rotinas e atores em torno da alfabetização com equidade. Adota-se uma abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo, baseada na análise de documentos oficiais (decretos, portarias e resoluções) e no diálogo com a literatura acadêmica recente sobre a implementação do CNCA/Alfaetrando no contexto distrital.

1. INTRODUÇÃO

A alfabetização nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental é estratégica para assegurar o direito à aprendizagem e reduzir desigualdades, sobretudo quando se considera que a não consolidação da leitura e da escrita no tempo esperado tende a gerar efeitos cumulativos ao longo da trajetória escolar, como defasagem idade-ano, reprovações e dificuldades persistentes de aprendizagem. Por isso, a alfabetização na idade certa, até o final do 2º ano, constitui um marco relevante de política pública, pois sinaliza a prioridade de garantir condições de ensino, acompanhamento e intervenção pedagógica oportunos, antes que as lacunas se ampliem e se tornem mais difíceis de superar (Soares, 2004; Oliveira e Abrucio, 2018).

Entretanto, a transformação desse objetivo em resultados sustentados depende das condições institucionais e administrativas disponíveis para implementação, o que varia de forma significativa entre redes de ensino. A literatura sobre federalismo e políticas sociais no Brasil evidencia que a descentralização convive com assimetrias de capacidade e com desafios de coordenação, especialmente quando as responsabilidades se ampliam sem mecanismos que organizem a ação conjunta e reduzam desigualdades territoriais (Arretche, 2004). No campo educacional, isso reforça a importância de um papel indutor da União, capaz de combinar normas, incentivos, instrumentos técnicos e produção de informação para orientar prioridades,

alinhar expectativas e apoiar a ação dos entes subnacionais no regime de colaboração (Segatto e Abrucio, 2016).

A indução federal é relevante não apenas por ampliar recursos, mas por criar condições para a organização de rotinas de gestão, para a coordenação entre instâncias e para o fortalecimento de capacidades estatais voltadas a objetivos compartilhados. Grin e Abrucio (2021) sintetizam esse argumento ao tratar a indução como elemento decisivo para que a descentralização se converta em capacidade efetiva de implementação, sobretudo em políticas que exigem continuidade, suporte técnico e instrumentos de monitoramento. Ao mesmo tempo, a literatura educacional aponta que a descontinuidade de iniciativas e a instabilidade dos programas podem fragilizar processos formativos e comprometer a consolidação de aprendizados institucionais (Collares *et al.*, 1999).

A questão central deste capítulo é: em que medida a adesão ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) induziu a construção de capacidades estatais no Distrito Federal para a política de alfabetização, considerando a ausência prévia de um programa sistematizado e coordenado? O objetivo é analisar como essa adesão se materializou no Programa Alfaletando, em um contexto anteriormente marcado por ações pontuais e sem articulação sistêmica, destacando os mecanismos de indução e coordenação que contribuíram para organizar instrumentos, rotinas e atores em torno da alfabetização.

O texto adota abordagem qualitativa e analítico-descritiva, com base em documentos oficiais e nas ainda escassas pesquisas empíricas acerca da implementação do CNCA no Distrito Federal. Vale destacar que a produção acadêmica sobre o tema é bastante incipiente: os únicos estudos empíricos identificados são os de Lobo, Barros, Silva e Oliveira-Mendes (2024), Lima, Teixeira e Cruz (2025) e Alves, Lobo e Oliveira-Mendes (2025). A ausência de outras investigações sobre o Alfaletando no DF confere ao presente estudo caráter exploratório e evidencia a necessidade premente de pesquisas futuras sobre o programa.

2. O COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA: DESENHO E GOVERNANÇA

As políticas de alfabetização no Brasil têm sido marcadas por ciclos de indução federal. O Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA, 2001) e o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC, 2012) já combinavam formação de professores, material didático e avaliação em larga escala. A literatura sobre federalismo educacional mostra que esse padrão responde a um traço estrutural do sistema: a distribuição desigual de capacidades entre os entes federativos, que faz com que muitos dependam de apoio da União para estruturar políticas complexas (Arretche, 2012; Gomes, 2009).

A referência mais direta do CNCA, contudo, não é o PROFA ou o PNAIC, mas o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), do Ceará. Implementado a partir de 2007 como política de cooperação entre governo estadual e municípios, o PAIC articulou gestão municipal, formação docente, avaliação externa e incentivos financeiros em um arranjo que se tornou referência nacional (Abrucio, Segatto e Pereira, 2017; Gusmão e Ribeiro, 2011). Estudos mostram que a combinação virtuosa de continuidade e mudança incremental no Ceará foi decisiva para o sucesso do programa: o regime de colaboração se construiu ao longo de décadas, tornando-se política de Estado (Vieira, Plank e Vidal, 2019).

O CNCA, instituído pelo Decreto n.º 11.556/2023 (Brasil, 2023c), retoma e atualiza essa lógica, agora em escala nacional, incorporando metas de equidade e reforçando o papel de estados e DF como articuladores regionais. Em outubro de 2025, o Compromisso foi transformado em política de Estado pela Lei n.º 15.247/2025, conferindo-lhe base legal própria e maior previsibilidade orçamentária. Seus dois objetivos centrais são garantir a alfabetização de todas as crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental e apoiar a recomposição das aprendizagens do 3º ao 5º ano, especialmente diante dos impactos da pandemia (Brasil, 2023c).

A meta nacional é assegurar que, até 2030, 80% das crianças estejam

alfabetizadas ao fim do 2º ano, com metas anuais para cada estado, município e escola. Um aspecto fundamental do desenho é que o CNCA não propõe uma resposta única para todo o país: cada estado, em colaboração com seus municípios, elabora sua própria política territorial de alfabetização, conferindo ao Compromisso uma lógica de indução com autonomia local.

A adesão é voluntária, mediante assinatura de termo pelo chefe do Poder Executivo, e implica a responsabilidade de promover a melhoria dos resultados da alfabetização com atenção à redução das desigualdades. Até 2025, 5.595 redes de ensino haviam aderido ao Compromisso. O apoio da União, de natureza supletiva e redistributiva, ocorre via assistência técnica e financeira, adotando como critérios de priorização a proporção de crianças não alfabetizadas, as características socioeconômicas e étnico-raciais e a presença de crianças da educação especial inclusiva. O investimento previsto é de R\$ 2 bilhões em quatro anos (Brasil, FNDE, 2023e).

O CNCA está organizado em cinco eixos estruturantes: governança e gestão; formação de profissionais; infraestrutura física e pedagógica; sistemas de avaliação; e reconhecimento de boas práticas.

No eixo de governança e gestão, a estrutura nacional opera por duas instâncias: o Comitê Estratégico Nacional (Cenac), com representantes do MEC, Undime, Consed e Consec (Portaria MEC n.º 1.773/2023); e a Rede Nacional de Articulação (Renalfa), composta por 7,2 mil articuladores indicados pelos secretários de educação, com bolsas entre R\$ 1.200 e R\$ 3.000 (Portaria MEC n.º 1.774/2023). A divisão de responsabilidades segue a lógica federativa: a União coordena e define instrumentos de monitoramento; os estados articulam regionalmente a colaboração com municípios em formação, avaliação e materiais; e os municípios protagonizam a execução pedagógica e o acompanhamento das escolas. Essa arquitetura reflete o que a literatura descreve como cooperação em federações heterogêneas, na qual o equilíbrio entre indução central e adaptação local é determinante (Segatto e Abrucio, 2016).

No eixo de formação de profissionais, o investimento supera R\$ 497 milhões destinados à formação de professores nos estados, constituindo a principal frente de apoio técnico da União às redes aderentes. Galvão e Santos

(2026), ao analisarem os discursos desse eixo, mostram como a governança educacional está imbricada no desenho da política e como os mecanismos de avaliação reverberam nas formações realizadas nos contextos locais.

No eixo de infraestrutura física e pedagógica, destacam-se a instalação de Cantinhos de Leitura em mais de 42 mil escolas e a distribuição de materiais didáticos suplementares via Plano de Ações Articuladas (PAR) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ações que integram o conjunto de investimentos previstos de R\$ 2 bilhões em quatro anos (Brasil, FNDE, 2023e).

No eixo de sistemas de avaliação, foi estruturado o Sistema Interfederativo de Avaliação da Alfabetização, que integra os sistemas estaduais ao Saeb, viabilizando o monitoramento do Indicador Criança Alfabetizada (ICA) por estado, município e escola. Os resultados mais recentes mostram avanços concretos: em 2024, o ICA nacional atingiu 59,2% nas redes públicas, elevação de 3,2 pontos percentuais em relação a 2023 (56%), com base em avaliações de 2 milhões de alunos em 42 mil escolas de 5.450 municípios (MEC, 2025). Onze estados atingiram a meta pactuada naquele ano, com destaque para o Ceará (85,3%), Goiás (72,7%) e Minas Gerais (72,1%). Para os anos seguintes, o MEC estabeleceu trajetória progressiva: 64% em 2025 e 80% em 2030.

No eixo de reconhecimento de boas práticas, o Decreto n.º 12.191/2024 instituiu o Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização (Brasil, 2024b), dividido em três categorias (bronze, prata e ouro), sendo o ouro vinculado ao atingimento da meta do ICA e à obtenção de pontuação entre 110 e 150 pontos em critérios que abrangem integração, institucionalização, implementação, formação docente e materiais. Na 2.ª edição (2025), participaram 4.872 das 5.595 redes aderentes, das quais 4.728 (97%) foram certificadas, com 2.285 selos ouro, 1.896 selos prata e 547 selos bronze (MEC, 2026).

A estratégia de combinar metas nacionais, formação docente e materiais padronizados não é exclusiva do Brasil. A National Literacy Strategy na Inglaterra (1998–2006) mostrou que os ganhos iniciais tendem a se estabilizar quando a formação não é acompanhada de autonomia pedagógica e adap-

tação local (Barber e Mourshed, 2007). Já o programa Todos a Aprender na Colômbia (2012) evidenciou que o acompanhamento in loco por tutores foi determinante para que as diretrizes centrais se traduzissem em mudanças na sala de aula (Banco Mundial, 2016).

No próprio caso brasileiro, o PAIC demonstrou que a colaboração técnico-pedagógica entre estado e municípios, mediada por articuladores regionais e sustentada por avaliação externa e incentivos, fomentou uma nova cultura de gestão educacional (Costa e Ramos, 2020). Essas lições reforçam que a indução central é necessária, mas que sua efetividade depende da qualidade da mediação local.

3. IMPLEMENTAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL: O ALFALETRANDO

Antes da adesão ao CNCA, a política de alfabetização do Distrito Federal carecia de coordenação e protagonismo. Embora os indicadores médios do Saeb sejam historicamente superiores à média nacional, persistem heterogeneidades significativas entre regionais de ensino, escolas e grupos de alunos, especialmente por classe social, raça/cor e território (SEEDF, 2018). As ações voltadas à alfabetização ocorriam de forma pontual, sem articulação sistemática entre a gestão central, as Coordenações Regionais de Ensino (CREs) e as unidades escolares, e sem um programa que integrasse formação, material didático, acompanhamento pedagógico e avaliação sob uma mesma lógica.

Não se tratava de ausência de competências, havia profissionais qualificados e estrutura administrativa, mas de condições latentes que careciam de um gatilho institucional para se organizarem de forma sistêmica. Segatto, Maciel e Abrucio (2021) demonstram que, na educação, as capacidades estatais subnacionais não se constroem espontaneamente: dependem de arranjos de cooperação que mobilizem liderança, estrutura organizacional e instrumentos de gestão. A adesão ao CNCA cumpriu precisamente essa função indutora (Gomes, 2009; Oliveira e Abrucio, 2018).

Instituído pelo Decreto n.º 45.495/2024, o Alfaetrando representou uma mudança qualitativa nesse cenário (Distrito Federal, 2024). O programa é organizado nos mesmos cinco eixos do CNCA: governança e gestão; formação de profissionais; infraestrutura física e pedagógica; sistemas de avaliação; e reconhecimento de boas práticas.

O Comitê Distrital de Alfabetização (Codalfa) realiza a governança sistêmica, a gestão e a implementação do programa, além de acompanhar e sistematizar evidências para a construção da Política Distrital de Alfabetização. Já a Rede Distrital de Alfabetização (Redalfa) garante a execução das ações de formação e acompanhamento pedagógico em três níveis: articuladores distritais, indicados pela Subsecretaria de Educação Básica (Subeb) e pela Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (EAPE); articuladores regionais, vinculados às 14 Coordenações Regionais de Ensino; e articuladores locais itinerantes, que atuam diretamente nas escolas (Portaria SEEDF n.º 480/2024; Portaria SEEDF n.º 73/2025).

Na dimensão técnica, o programa produziu material didático específico alinhado ao Currículo em Movimento do DF (SEEDF, 2025) e integrou-se ao Sistema Permanente de Avaliação do Distrito Federal (Sipae/DF) e ao Saeb, incluindo avaliação de fluência leitora aplicada aos estudantes do 2º ano (Alves, Lobo e Oliveira-Mendes, 2025). Na dimensão administrativa, a Redalfa estabeleceu uma estrutura de coordenação até então inexistente, garantindo que todas as escolas do DF participassem do programa e fossem acompanhadas, configurando uma política de alcance universal.

Em 2024, a EAPE liderou as ações formativas com o apoio de 105 articuladores pedagógicos, que atuaram nas 14 regionais, contemplando a formação de 3.200 professores alfabetizadores e coordenadores pedagógicos (Lobo *et al.*, 2024). Os encontros formativos seguem Plano de Formação elaborado pela Redalfa e aprovado pelo Codalfa, realizados presencialmente nos horários de coordenação pedagógica. Na dimensão relacional, a formação continuada passou a funcionar como espaço de diálogo e reflexão coletiva, e não apenas de transmissão de orientações (Lima, Teixeira e Cruz, 2025). Barros, Silva, Lobo e Oliveira-Mendes (2024), ao entrevistarem

professoras de diferentes regionais, identificaram que as cursistas percebem o Alfaetrando como um avanço em relação a experiências formativas anteriores, especialmente pela integração entre teoria e prática e pelo acompanhamento pedagógico contínuo.

O papel dos articuladores merece destaque. São eles que operam a mediação entre as diretrizes da SEEDF, as orientações do CNCA e o cotidiano das salas de aula, funcionando como elos de um arranjo multinível que conecta formulação e implementação (Lotta e Favareto, 2016). A literatura sobre implementação identifica essa conexão como determinante para a efetividade de programas em contextos federativos (Nascimento Cock *et al.*, 2022; Abrucio, 2010; Arretche, 2012).

Esse modelo ecoa a experiência cearense: no PAIC, a atuação dos articuladores regionais vinculados às Coordenadorias de Desenvolvimento da Educação foi apontada como um dos fatores de sucesso do regime de colaboração (Abrucio, Segatto e Pereira, 2017; Costa e Ramos, 2020). A Redalfa também está conectada à Renalfa no nível federal, assegurando alinhamento com os cinco eixos do CNCA. A indução federal, portanto, não operou no vazio: ativou potencialidades que a rede já possuía de forma dispersa, organizando-as em torno de um arranjo coordenado e sistemático.

Os resultados dessa articulação se traduziram em reconhecimento concreto. Em fevereiro de 2025, a SEEDF recebeu a classificação ouro do Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização, ao lado de outros 13 estados (Agência Brasília, 2025).

Apesar dos avanços, o caso do Alfaetrando também revela fragilidades. A primeira diz respeito à estabilidade das equipes: a rotatividade de articuladores e gestores compromete a memória institucional e a continuidade das ações. A própria normatização do programa reconhece esse risco ao exigir permanência mínima de um ano letivo e estabelecer processo avaliativo periódico para os articuladores (Portaria SEEDF n.º 73/2025).

A literatura sobre políticas educacionais brasileiras identifica a descontinuidade e a fragmentação como obstáculos estruturais: programas são substituídos antes que as redes consolidem rotinas formativas, equipes e

processos de acompanhamento (Gatti, 2021; Moura e Souza, 2025). Moura e Souza (2025), ao analisarem a trajetória que vai do PROFA ao CNCA, concluem que cada programa contribuiu significativamente para a formação de professores, mas que a descontinuidade na troca de governos significou retrocesso e incertezas que se refletem no chão da escola.

A segunda tensão envolve a coordenação entre instâncias: embora a Redalfa tenha criado canais formais e empenhado esforço de articulação, ainda há desafios para integrar plenamente formação, acompanhamento e avaliação entre nível central, regionais e escolas. Segatto (2015), ao comparar modelos de cooperação intergovernamental em quatro estados, mostra que o tipo de relação entre níveis de governo tem implicações diretas na capacidade institucional e na implementação de políticas federais nos municípios. A terceira se refere à equidade territorial: o alcance universal não assegura, por si só, que escolas em contextos mais vulneráveis recebam apoio diferenciado. Arretche (2004) já alertava que a universalização de políticas pode conviver com a reprodução de desigualdades quando não há critérios explícitos de focalização.

Essas fragilidades não invalidam os avanços; antes, indicam que a indução federal, embora necessária, não é condição suficiente. A efetividade do compromisso federativo depende da capacidade do ente subnacional de construir arranjos próprios, sustentáveis e sensíveis às condições locais, o que Segatto e Abrucio (2016) descrevem como a heterogeneidade das respostas subnacionais à cooperação federativa. A comparação com o Ceará é instrutiva: enquanto lá a colaboração se consolidou ao longo de décadas de incrementalismo positivo (Vieira, Plank e Vidal, 2019), no DF o Alfaletando representa um arranjo relativamente jovem, cujo principal desafio é transformar um impulso indutor em trajetória institucional duradoura.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

A análise do Alfaletando permite retomar o problema inicial. As evidências sustentam que o compromisso federativo atuou como catalisador:

não criou capacidades do zero, mas organizou recursos, competências e estruturas antes dispersas em um arranjo coordenado e de alcance universal nas escolas com turmas de 1º ano e 2º ano. A criação da Redalfa e do Codalfa, a produção de materiais específicos, a formação de 3.200 profissionais, o acompanhamento pedagógico em todas as 14 regionais, a integração com avaliações em larga escala e a conquista do Selo Ouro configuram um patamar institucional novo na política de alfabetização do DF. Ao mesmo tempo, fragilidades na estabilidade das equipes, na coordenação entre instâncias e na priorização de escolas vulneráveis indicam que a construção de capacidades é processo contínuo, que demanda investimento institucional para além do impulso inicial.

Esse diagnóstico reforça a pertinência de que pesquisadores do campo educacional mobilizem referenciais dos estudos de implementação de políticas públicas, um movimento ainda incipiente (Nascimento Cock *et al.*, 2022), mas com potencial para qualificar tanto a compreensão dos processos quanto a intervenção sobre eles. Os profissionais da educação, em particular as professoras alfabetizadoras, são atores centrais na produção dessas capacidades, não apenas destinatários de programas.

Três ações podem fortalecer o programa no curto e no médio prazo. A primeira é consolidar o Alfaetrando como política permanente, em constante aperfeiçoamento. A descontinuidade compromete o aprendizado institucional das redes (Gatti, 2021; Moura e Souza, 2025). O programa precisa de calendário estável, tempo protegido para estudo e planejamento coletivo, participação ativa das professoras alfabetizadoras na definição das pautas formativas e ciclos regulares de revisão de seus processos com base em evidências.

A transformação do CNCA em política de Estado pela Lei n.º 15.247/2025 cria condições favoráveis para esse movimento também no nível distrital. A experiência do PAIC no Ceará mostra que a continuidade da política, combinada com aperfeiçoamentos incrementais, foi decisiva para a consolidação dos resultados ao longo de mais de uma década (Abrucio, Segatto e Pereira, 2017).

A segunda é fortalecer a coordenação entre os níveis do sistema. A efetividade depende de integração entre gestão central, regionais e escolas, o que exige protocolos claros para os articuladores, rotinas regulares de troca entre unidades escolares e instâncias de gestão, além de maior estabilidade das equipes envolvidas. A literatura aponta que a cooperação intergovernamental funciona melhor quando há incentivos, acompanhamento sistemático e espaços de articulação (Segatto, 2015; Gusmão e Ribeiro, 2011).

A terceira é adotar a equidade como critério explícito de distribuição de apoio. Escolas em contextos mais vulneráveis precisam de suporte ampliado, com acompanhamento mais frequente, prioridade na chegada de materiais e estratégias formativas desenhadas para desafios específicos. Essa diferenciação pode ser operacionalizada por critérios transparentes, pactuados com as regionais e revisados periodicamente.

É importante reconhecer as limitações desta análise. O estudo se apoia em um número restrito de pesquisas empíricas, em geral com amostras pequenas e recortes localizados. Não foram realizadas entrevistas próprias nem análise de dados de aprendizagem. Pesquisas futuras, com amostras mais amplas e dados longitudinais, poderão aprofundar e testar as tendências aqui apontadas.

Em síntese, o caso do Alfailetrando indica que compromissos federativos podem catalisar a construção de capacidades locais, desde que os entes subnacionais estruturem arranjos institucionais aderentes ao seu contexto, sustentados por seus profissionais e orientados pelas demandas reais das redes. A efetivação desses compromissos depende menos de fórmulas prontas e mais da capacidade de conectar indução federal, desenho institucional local e condições concretas de trabalho nas escolas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41–67, 2005.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: UNESCO (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade*. UNESCO, p. 25–70, 2010.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. *Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo*. Instituto Natura; FGV CEAPG, 2017.

AGÊNCIA BRASÍLIA. *DF conquista categoria ouro no Selo Compromisso com a Alfabetização*. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2025/02/12/df-conquista-categoria-ouro-no-selo-compromisso-com-a-alfabetizacao-2/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

ALVES, S. V. A.; LOBO, L. A. B.; OLIVEIRA-MENDES, S. A. O Programa Alfaetrando e a avaliação externa do CAED no Distrito Federal: implicações nas práticas de leitura e escrita. In: *Anais do VII Congresso Brasileiro de Alfabetização*. ABAIf; Unifesp; Even3, 2025. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/vii-congresso-brasileiro-alfabetizacao/>.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BANCO MUNDIAL. *Todos a Aprender: improving education quality in Colombia*. World Bank, 2016.

BARBER, M.; MOURSHED, M. *How the world's best-performing school systems come out on top*. McKinsey e Company, 2007.

BARROS, C. C.; SILVA, A. K. C.; LOBO, L. A. B.; OLIVEIRA-MENDES, S. A. Programa Alfaetrando no Distrito Federal e as metas do Plano Nacional de

Educação: uma análise das concepções docentes. In: *Anais do X CONEDU*. Editora Realize, 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. *Compromisso Nacional Criança Alfabetizada*. MEC, 2023a.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n.º 1.773, de 1º de setembro de 2023: Institui a Comissão Permanente de Acompanhamento do CNCA. *Diário Oficial da União*, 2023b.

BRASIL. Decreto n.º 11.556, de 12 de junho de 2023: Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. *Diário Oficial da União*, 2023c.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n.º 1.774, de 1º de setembro de 2023: Dispõe sobre a Rede Nacional de Articulação (Renalfa). *Diário Oficial da União*, 2023d.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução n.º 19, de 29 de setembro de 2023: Dispõe sobre o pagamento de bolsas aos articuladores da Renalfa*. FNDE, 2023e.

BRASIL. Ministério da Educação. *Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização*. MEC, 2024a.

BRASIL. Decreto n.º 12.191, de 20 de setembro de 2024: Institui o Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização. *Diário Oficial da União*, 2024b.

BRASIL. Ministério da Educação. *Indicador nacional de alfabetização avança e atinge 59,2% em 2024*. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2025/07/indicador-alfabetizacao-avanca-e-atinge-59-2-em-2024>. 2025a.

BRASIL. Lei n.º 15.247, de 31 de outubro de 2025: Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. *Diário Oficial da União*, 2025b.

BRASIL. Ministério da Educação. *Divulgado resultado final do Selo Alfabetização*. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2026/fevereiro/divulgado-resultado-final-do-selo-alfabetizacao>. 2026.

COLLARES, C. A. L.; MOYSÉS, M. A. A.; GERALDI, J. W. Educação continuada: A política da descontinuidade. *Educação e Sociedade*, v. 20, n. 68, p. 202–219, 1999.

COSTA, A. G.; RAMOS, J. F. P. Regime de colaboração e educação no Ceará: o PAIC no fomento a uma nova cultura de gestão municipal. *Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar*, v. 6, n. 16, 2020.

DISTRITO FEDERAL. Decreto n.º 45.495, de 19 de fevereiro de 2024: Institui o Programa Alfaetrando. *Diário Oficial do Distrito Federal*, 2024a.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Educação. Portaria n.º 480, de 26 de abril de 2024: Regulamenta a Redalfa. *Diário Oficial do Distrito Federal*, 2024b.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Educação. Portaria n.º 73, de 22 de janeiro de 2025: Dispõe sobre a Redalfa. *Diário Oficial do Distrito Federal*, 2025.

EVANS, P. B. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton University Press, 1995.

GALVÃO, É. R. S.; SANTOS, A. C. Compromisso Nacional Criança Alfabetizada: discursos do eixo formação. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, v. 11, e25655, 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.11.25655.003>.

GATTI, B. A. Formação de professores no Brasil: políticas e programas. *Educação e Sociedade*, v. 42, e256841, 2021.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *Dados*, v. 52, n. 3, p. 659–690, 2009.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (Org.). *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. IPEA, 2014.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. *Revista de Sociologia e Política*, v. 29, n. 77, e002, 2021.

GRINDLE, M. S. (Ed.). *Getting good government: Capacity building in the public sectors of developing countries*. Harvard University Press, 1997.

GUSMÃO, J. B.; RIBEIRO, V. M. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. *Cadernos Cenpec*, v. 1, n. 1, p. 9–34, 2011.

LIMA, D. C.; TEIXEIRA, A. C. G. de P.; CRUZ, S. P. da S. Programa Alfa-letrando no DF: Primeiras impressões. In: *Anais do VII Congresso Brasileiro de Alfabetização*. ABAIf; Unifesp; Even3, 2025. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/vii-congresso-brasileiro-alfabetizacao/>.

LOBO, L. A. B.; BARROS, C. de C.; SILVA, A. K. da C.; OLIVEIRA-MENDES, S. A. Programa Alfa-letrando no DF: uma análise das concepções docentes. In: *Anais do CONEDU*. Editora Realize, 2024.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49–65, 2016.

MOURA, P. S.; SOUZA, M. L. Formação docente para a alfabetização nos programas educacionais: do PROFA ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. *RELACult — Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade*, v. 11, 2025.

COCK, J. C. A. do N.; NASCIMENTO, A. M. do; COSTA, P. A.; BONAMINO, A. M. C. de. Pesquisas sobre implementação de políticas educacionais no Brasil: um estado do conhecimento. *Educação em Revista*, v. 38, e26769, 2022.

OLIVEIRA, B. R.; ABRUCIO, F. L. Instituições políticas e a política educacional: as relações entre o federalismo e as políticas de alfabetização no Brasil. *Educação e Sociedade*, v. 39, n. 145, p. 939–955, 2018.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. *Currículo em movimento da educação básica*. 2. ed. SEEDF, 2018.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. *Caderno Alfaletando 2025: Professor*. SEEDF, 2025.

SEGATTO, C. I. *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*. Tese (Doutorado) — Fundação Getúlio Vargas, 2015.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: O regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, n. 65, p. 411–429, 2016.

SEGATTO, C. I.; MACIEL, F.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. *Cadernos de Gestão Pública*, v. 26, p. 1–19, 2021.

SOARES, M. B. Letramento e alfabetização: As muitas facetas. *Revista Brasileira de Educação*, n. 25, p. 5–17, 2004.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 105–121, 2005.

VIEIRA, S. L.; PLANK, D. N.; VIDAL, E. M. Política educacional no Ceará: processos estratégicos. *Educação e Realidade*, v. 44, n. 4, e87353, 2019.

A COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA: ANÁLISE DA ATIVAÇÃO DE CAPACIDADES A PARTIR DO SNE

JULIA XIMENES, DALMO PALMEIRA, CLARA MACHADO DA SILVA

A Lei Complementar 220/2025, que institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), tem como principal objetivo inovar em arranjos colaborativos entre União, estados e municípios para a implementação de políticas públicas educacionais. O regime de colaboração estabelecido ao longo dos últimos anos ainda não responde a contento ao desafio de superação da assimetria de capacidades estatais subnacionais nessa área, demandando o fortalecimento das relações entre estados e municípios. O capítulo analisa o normativo do SNE a fim de investigar os arranjos intergovernamentais propostos para sua implementação, especialmente no que tange à colaboração entre estados e municípios como meio de ativação de capacidades estatais e transposição de desigualdades.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 ampliou as competências compartilhadas entre União, estados e municípios, abrindo caminho para uma nova forma de organização das políticas sociais. Nesse contexto, a busca por oferta uniforme em todo o território nacional, sem prejuízo à autonomia dos entes federados, fez da coordenação e da cooperação federativa elementos indispensáveis para a implementação de políticas sociais (Souza, 2019; Oliveira; Segatto, 2023).

A operacionalização dessa lógica ocorreu, principalmente, pela constituição de sistemas nacionais de políticas públicas, que se tornaram o arranjo central da gestão federativa no campo social. Tais sistemas combinaram regulação e coordenação federal, cofinanciamento e mecanismos de indução, além da criação de arenas de negociação intergovernamental e de participação social (Jaccoud, 2020).

Experiências como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) visaram padronizar a oferta de serviços, reduzir desigualdades de cobertura e integrar ações em âmbito nacional, mediante regras operacionais, instâncias decisórias tripartites e bipartites e transferências condicionadas (Jaccoud, 2020).

Já no campo da educação, embora a União tenha mantido instrumentos relevantes de coordenação — muitos deles comuns aos acionados nos sistemas, como a regulação e coordenação federal, o financiamento compartilhado e a execução essencialmente local —, a consolidação de um sistema único é bastante recente, com a promulgação da Lei Complementar 220/2025 (Brasil, 2025).

O regime de colaboração estabelecido ao longo dos últimos anos para a prestação de serviços educacionais ainda não responde a contento ao desafio de superação da assimetria de capacidades estatais subnacionais nessa área. Os dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2023 revelam, por exemplo, que as escolas estaduais alcançaram uma proporção de estudantes alfabetizados ao fim do 2º ano do ensino fundamental (54,8%)

mais alta do que as escolas municipais (48,5%). Nesse âmbito, constatam-se também desigualdades entre escolas de localização urbana (com 55,9% dos estudantes alfabetizados) e de localização rural (que registraram 45,1% dos estudantes alfabetizados). Quando observado o recorte regional, a taxa de alfabetização varia entre 38,4%, na região Norte, e 64,9%, na região Sul (Basso; Silva; Barros, 2025).

A superação das desigualdades educacionais passa também pela promoção da ação coordenadora dos estados junto aos municípios, esforço que pode reduzir as assimetrias intraestaduais (Oliveira; Segatto, 2023). Nota-se que as políticas educacionais nacionais mais recentes vêm explorando arranjos de coordenação subnacionais com mais ênfase. Isso é constatado, por exemplo, no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) (Brasil, 2023), que atribui aos estados a responsabilidade por articular com os municípios as políticas do território estadual. Diante desse contexto, o artigo analisa o normativo do SNE à luz de categorias teóricas relacionadas à coordenação e estratégias que promovam a convergência entre as diferentes esferas. A pergunta-problema é: Como o tema da cooperação entre os entes subnacionais foi apresentado no documento normativo? Os arranjos propostos têm potencial de ativação de capacidades estatais?

A próxima seção apresentará os arranjos de implementação e sua relação com a ativação de capacidades estatais no âmbito da Lei Complementar. Em seguida, analisaremos os instrumentos de gestão intergovernamental utilizados (ou não), para então apresentar uma conclusão propositiva sobre a implementação do SNE.

2. ANÁLISE E DISCUSSÃO

A metodologia utilizada neste capítulo parte de duas premissas: os arranjos de implementação são dispositivos que permitem compreender as capacidades estatais e sua (des)ativação (Pires; Gomide, 2024); e a ação

pública perpassa a análise de instrumentos que não se resumem a dispositivos técnicos (indicadores, técnicas etc.), mas também à organização dos papéis dos atores envolvidos, aos processos de (des)ativação das capacidades (Pires; Gomide, 2024; Halpern et al., 2021; Radin, 2010).

Assim, foi feita uma análise de conteúdo qualitativa (Sampaio, 2024) da Lei Complementar 220/2025, para a construção de correspondência entre a descrição e unidades de análise, estabelecendo orientações convergentes entre as ações dos entes federados. Isso porque as relações intergovernamentais são entendidas, aqui, como produto da arquitetura institucional que estrutura a tomada de decisões, a forma de integração das ações e os instrumentos de controle mobilizados pelos entes (Machado, 2008).

As unidades de registro encontradas, ou seja, os termos relacionados ao objeto da pesquisa, são: articulação, colaboração, conjunto de relações que promovem a articulação dos sistemas de ensino, coordenação, cooperação, interdependência, interoperabilidade.

A partir dos termos encontrados, adaptamos os passos metodológicos utilizados por Pires e Gomide (2024) para analisar os arranjos de implementação e verificar eventual ativação das capacidades estatais. O percurso metodológico para o levantamento do conteúdo e da discussão foi responder a quatro perguntas-chave:

- 1) Os objetivos da norma são claros, permitindo a identificação das capacidades e arranjos para implementação?
- 2) Quais são as capacidades estatais disponíveis e quais recursos e competências podem ser ativados (inventário das capacidades)?
- 3) Como as interações entre atores e instrumentos ativam as capacidades estatais?
- 4) Existem mecanismos que vinculam o arranjo à ativação/desativação das capacidades e resultados da política pública?

2.1. ANÁLISE DOS OBJETIVOS

O SNE cumpre a função de fixar normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para elaboração e implementação de políticas, de programas e de ações educacionais, em regime de colaboração. Os objetivos listados buscam promover e articular o regime de colaboração e a definição de prioridades, estabelecendo padrões nacionais de qualidade para o acompanhamento e monitoramento da implementação (Brasil, 2025, art. 4º).

2.2. DESCRIÇÃO DO ARRANJO DE IMPLEMENTAÇÃO E SUAS CONFIGURAÇÕES

Os objetivos mencionados estão alinhados com as funções integradoras que delineiam o arranjo de implementação proposto (Brasil, 2025, art. 10). Foram estabelecidas cinco funções integradoras para a educação básica, nos termos abaixo:

- I) **Governança democrática da educação nacional:** pactuação (Comissão Intergestores Tripartite da Educação — Cite, Comissão Intergestores Bipartite da Educação — Cibe), instâncias normativas (MEC, CNE, Conselhos estaduais, distrital e municipais de educação, Secretarias estaduais, distrital e municipais de educação), instâncias de participação e acompanhamento e controle social (fóruns de educação, conferências de educação, conselhos de acompanhamento e controle social) e infraestrutura nacional de dados da educação.
- II) **Planejamento da educação nacional:** planos decenais de educação, que devem promover o planejamento articulado das políticas educacionais dos entes federados.
- III) **Padrões nacionais de qualidade da educação básica:** condições de oferta e rendimento escolar, orientadas à ação redistributiva e supletiva, técnica e financeira do orçamento entre os entes.

- IV) **Financiamento da educação nacional:** referenda o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência de investimento por aluno, incorporando a estrutura de financiamento já disposta pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (Brasil, 2020).
- V) **Avaliação da educação nacional:** avaliações dos planos decenais de educação, da educação básica, da educação profissional e tecnológica, da educação superior e da pós-graduação, constituindo subsídio para o planejamento e a orientação das políticas públicas.

2.3. INVENTÁRIO DOS ESTOQUES DE CAPACIDADES EXISTENTES

O arranjo descrito está conformado, sobretudo, por instrumentos e capacidades já existentes. Na esfera da **governança democrática**, as instâncias normativas e as instâncias de participação e acompanhamento e controle social já estão instituídas. As novidades ficam por conta da Cite e da Cibe, que se apoiam em instituições já existentes, como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), bem como na experiência da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF), que foi criada e opera no âmbito do Fundeb. A infraestrutura nacional de dados da educação também se constitui como um novo instrumento de coordenação, mas ancora-se fundamentalmente nas estruturas já estabelecidas pelo Censo Escolar.

No que diz respeito ao **planejamento da educação nacional**, os planos decenais de educação são instrumentos de planejamento já consolidados no âmbito das políticas públicas educacionais. O PNE, elaborado em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, está previsto pela Constituição Federal e referendado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996).

Já os **padrões nacionais de qualidade da educação básica** constituem

demanda já presente em outros normativos, como o PNE (Brasil, 2014). A previsão do SNE poderá se apoiar nos esforços já empreendidos nesse sentido, sobretudo no âmbito do Saeb e na experiência do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

No âmbito do **financiamento da educação nacional**, o Fundeb segue como estrutura central. O CAQ ainda carece de regulamentação, demanda que ganha força com a sua previsão no SNE.

Por fim, a **avaliação da educação nacional** na educação básica, como prevista no SNE, ampara-se no amplo lastro do Saeb, do Censo Escolar e no monitoramento do PNE.

Assim, é notável que a implementação do SNE está ancorada em atores e instrumentos de ação pública (Halpern et al., 2021) já consolidados no campo da política pública educacional.

A proposta — e o desafio — é de aprimoramento das formas de coordenação estabelecidas entre eles, a fim de incrementar e ativar as capacidades estatais, com vistas a concretas mudanças na ação pública e na relação entre os entes subnacionais, para construção da harmonização das normas educacionais entre os diferentes sistemas de ensino e acompanhamento da implementação da base nacional comum curricular. Cabe destacar, também, a oportunidade de aperfeiçoamento dos próprios instrumentos, para melhor servir aos novos propósitos apresentados.

Essa característica reforça a leitura de que o SNE — diferente do SUS — não se pretende sistema único de prestação de serviços educacionais e se configura, sobretudo, como um sistema que integra sistemas. Sistemas esses já em operação, e que agora contam com mais recursos institucionalizados para a consagração do regime de colaboração federativa constitucionalmente previsto. Ao passo que as estruturas pré-existentes contribuem com capacidades estatais já estabelecidas em alguma medida, apresentam também o desafio de engajamento na mudança de relacionamento proposta pelo sistema.

2.4. EXPLICAÇÃO CAUSAL CENTRADA NA ATIVAÇÃO DE CAPACIDADES

As instâncias permanentes de pactuação (Cite e Cibe), instituídas pelo SNE, constituem importantes fóruns de negociação e articulação entre os entes. Na educação, a comissão intergestora já existente se dedicava exclusivamente ao tema do financiamento da educação, no âmbito do Fundeb (CIF). Os grupos de trabalho, comissões e comitês criados para promover a articulação dos entes na implementação de políticas públicas educacionais atuavam de maneira estanque dentro dos limites da designação específica.

A instituição da Cibe é especialmente relevante, pois fortalece a tendência das políticas públicas educacionais mais recentes — a exemplo do CNCA — de colocar os estados na posição de coordenadores das políticas do território.

A integração de dados também se destaca como recurso de integração. Essa dinâmica de compartilhamento já está consolidada nos termos do Censo Escolar, mas ganha novos contornos a partir do SNE. O novo formato proposto tem potencial para aprimorar o planejamento e o monitoramento de políticas, a partir de informações mais detalhadas e atualizadas.

Portanto, a análise documental comprova o fundamento jurídico do sistema, definindo os instrumentos estruturais, como papéis e relações formais, padrões de autoridade, regras, políticas e mecanismos de ação pública relacionados à coordenação entre os entes subnacionais. Contudo, na perspectiva de instrumentação da ação pública (Halpern *et al.*, 2021), há uma demanda por instrumentos intergovernamentais atrelados a mudanças na ação pública, incorporando procedimentos democráticos, transparentes e controláveis, ou seja, “a convergência entre decisões e ações dos entes pertencentes a diferentes esferas de governo em torno dos mesmos objetivos e diretrizes” (Machado, 2008, p. 448), bem como assegurar que a ação pública seja consistente com a preferência dos cidadãos em suas múltiplas e complexas demandas.

3. CONCLUSÃO

O presente capítulo aborda um problema estrutural do federalismo brasileiro na área da educação: a persistente assimetria de capacidades estatais entre os entes e a insuficiência do regime de colaboração para garantir uma oferta de qualidade uniforme em todo o país. Assim, a recente instituição do SNE e a oportunidade de harmonizar autonomia federativa com padrões nacionais de equidade e qualidade na educação constituem o desafio que motivou este trabalho.

A principal contribuição deste capítulo reside na análise crítica dos arranjos intergovernamentais do SNE. Ficou demonstrado que o SNE, ao formalizar esferas de pactuação e definir responsabilidades mais claras (ainda que complexas), oferece a oportunidade de uma nova dinâmica de colaboração, cujo eixo central deve ser o fortalecimento da relação entre estados e municípios.

Assim, o SNE oferece o instrumental para o desenvolvimento de capacidades estatais onde elas são mais frágeis. A ênfase na colaboração intergovernamental, particularmente na função de assistência técnica, e o ganho de escala que os estados podem oferecer são identificados como chave para a superação das desigualdades históricas de expertise e recursos. No entanto, a análise sinaliza que a apenas existência da norma não garante sua efetividade, recaindo a responsabilidade pelo sucesso na ativação política e técnica dos mecanismos de coordenação, bem como no permanente monitoramento e avaliação das instâncias de governança.

Para que o SNE transcenda a dimensão formal e se concretize como um instrumento transformador da educação brasileira, são propostas duas diretrizes de ação. Em primeiro lugar, a adoção da horizontalização nas relações entre os representantes dos entes públicos e a interlocução com entidades privadas ligadas à política educacional, nos colegiados do SNE, para a construção de uma governança focada em gestão de redes (Ferreira Filho, 2019). Isso promoverá um bom relacionamento entre essas estruturas, fugindo da receita do poder indutivo de incentivos econômicos oriundos do plano federal (Machado, 2008).

Em segundo lugar, a adoção de ações de fortalecimento da dinâmica relacional entre os representantes dos entes e entidades, requisito essencial para a construção de arranjos de implementação robustos que ativem as capacidades estatais já instaladas e que construam capacidades onde elas ainda não existem (Pires; Gomide, 2024). Tendo em vista que o SNE se apoia em diversos instrumentos e estruturas já estabelecidos, as questões relacionais têm relevância destacada na implementação do Sistema. Isso porque a demanda recai, sobretudo, na reorganização da interação entre os entes, que são conjuntamente responsáveis pela oferta de serviço educacional de qualidade em todo o território nacional.

Assim, o SNE é um projeto de construção federativa. Seu texto legal oferece a estrutura necessária para superar a inércia do regime de colaboração anterior, porém cabe aos atores políticos e técnicos das três esferas de governo a responsabilidade de dotar esses arranjos de conteúdo, recursos e compromisso político.

REFERÊNCIAS

BASSO, F.; SILVA, C.; BARROS, N. Alfabetização no novo Plano Nacional de Educação. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, 11, 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 10.172, de 08 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034, 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.394, de 19 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Seção 1, p. 27833, 1996.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação — PNE. *Diário Oficial da União*, Seção I, p. 1, 2014.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.113, de 24 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção I, p. 1, 2020.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 11.556, de 11 de junho de 2023. Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. *Diário Oficial da União*, Seção I, p. 3, 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 220, de 31 de outubro de 2025. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE). *Diário Oficial da União*, Seção I, p. 1, 2025.

FERREIRA FILHO, M. S. Arranjos institucionais de redução de litigiosidade e instrumentos de gestão interorganizacional direcionados a resultados. *Revista Interesse Público — IP*, v. 21, n. 115, p. 103–126, 2019.

HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; GALÉS, P. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: OLIVEIRA, O. P. de; HASSENTEUFEL, P. (orgs.). *Sociologia política da ação pública: Teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2021. p. 31–55.

JACCOUD, L. Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais. In: JACCOUD, L. (org.). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: Ipea, 2020. cap. 1.

MACHADO, J. A. Gestão de políticas públicas no estado federativo: Apostas e armadilhas. *Dados*, v. 51, n. 2, p. 433–457, 2008.

OLIVEIRA, K.; SEGATTO, C. A regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE) no Brasil: Um longo debate. *Práxis Educativa*, v. 18, 2023.

PALOTTI, P. L. de M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: As comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 399–441, 2014.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: Uma abordagem analítica. *Revista de Sociologia Política*, v. 32, e022, 2024.

RADIN, B. A. Os instrumentos da gestão intergovernamental. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (orgs.). *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: Editora Unesp/ENAP, 2010.

SAMPAIO, R. C.; PORTELA, P. de O.; DE ARAÚJO, P. H. C. de A. B.; BORGES, T.; ALISON, M. B. Análise de conteúdo qualitativa em Ciência Política. In: SAMPAIO, R. C.; PAULA, C. de. *Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em Ciência Política*. Brasília: ENAP, 2024. p. 255–288.

SEGATTO, C. I.; OLIVEIRA, K. de; SILVA, A. L. N. da. Os limites do PNE (2014–2024) no regime de colaboração. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 35, e10549, 2024. DOI: <https://doi.org/10.18222/ae.v35.10549>.

SOUZA, C. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, p. 2–14, 2019.

PARTE II

Administrar

capacidade estatal, profissionalismo e gestão

CAPACIDADES DINÂMICAS E A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: BASES EMPÍRICO-CONCEITUAIS PARA RENOVAR O DEBATE SOBRE CAPACIDADE ESTATAL

LUCIANA PAPI, ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE, PEDRO CAVALCANTE

1. RESUMO EXECUTIVO

As reformas administrativas no Brasil têm sido historicamente orientadas por mudanças estruturais e jurídico-institucionais, com ênfase em carreiras, vínculos, estabilidade e modelos organizacionais. Embora essas dimensões sejam fundamentais para a previsibilidade e a continuidade da ação estatal, elas se mostram insuficientes para explicar e orientar a atuação

do Estado diante de problemas públicos cada vez mais complexos, interdependentes e marcados por elevada incerteza. Este capítulo sustenta que a renovação do debate sobre capacidade estatal no Brasil exige a incorporação sistemática do conceito de capacidades dinâmicas, entendido como a habilidade das organizações públicas de aprender, adaptar-se e reconfigurar rotinas de forma contínua. Articulando a literatura internacional ao contexto brasileiro, o texto argumenta que as capacidades dinâmicas são complementares às capacidades estatais tradicionais — como estabilidade institucional, burocracias profissionais e coordenação estatal — ao deslocar o foco analítico de atributos estáticos para processos de criação de sentido, conexão entre atores e institucionalização da inovação, em diálogo com o modelo do Estado neoweberiano. A análise evidencia que, no Brasil, essas capacidades tendem a emergir de forma incremental e desigual, concentradas em nichos institucionais específicos, como laboratórios de inovação e estruturas centrais de coordenação, e enfrentam tensões relevantes, entre elas a fragmentação federativa, a cultura de controle, a judicialização e os ciclos políticos curtos. Por fim, o capítulo propõe uma agenda integrada de pesquisa e de ação governamental voltada ao fortalecimento de capacidades estatais e dinâmicas, condição necessária para a construção de um Estado simultaneamente robusto, adaptativo e socialmente legítimo.

2. INTRODUÇÃO

As reformas administrativas no Brasil têm sido historicamente orientadas por mudanças estruturais e jurídico-institucionais, com ênfase em carreiras, vínculos, estabilidade e modelos organizacionais (Cavalcante e Silva, 2020). Embora esses elementos sejam fundamentais para a previsibilidade e a continuidade da ação estatal, eles oferecem explicações limitadas sobre como o Estado responde a problemas públicos complexos e a contextos marcados por incerteza e mudança acelerada. A centralidade dessas dimensões tem restringido o debate sobre reforma administrativa a aspectos

operacionais, em detrimento de uma reflexão substantiva sobre o modelo de Estado que se pretende construir e sobre as capacidades necessárias para sustentar projetos de transformação de longo prazo.

O debate recente desloca o eixo da eficiência operacional para a construção de um Estado capaz de formular estratégias, coordenar atores e gerar resultados socialmente relevantes. Essa inflexão é compatível com o modelo do Estado neoweberiano, que articula burocracias profissionais e coordenação central com orientação a resultados, participação social e aprendizagem institucional (Pollitt e Bouckaert, 2017). Neste enquadramento, a capacidade estatal deixa de ser concebida apenas como estoque de recursos ou arranjos formais e passa a incorporar dimensões adaptativas e processuais da ação pública.

É nesse contexto que o conceito de capacidades dinâmicas oferece uma contribuição analítica central. Definidas como a habilidade das organizações de aprender, adaptar-se e reconfigurar rotinas em ambientes marcados por incerteza e mudança (Teece, 2007), essas capacidades deslocam a compreensão da capacidade estatal de um atributo essencialmente estático para processos contínuos de criação de sentido, articulação de atores e institucionalização da inovação (Kattel, 2023).

Partindo desse enquadramento, o capítulo analisa como o conceito de capacidades dinâmicas pode renovar o debate sobre capacidade estatal no Brasil, articulando a literatura internacional com evidências empíricas recentes, bem como discutindo as tensões e oportunidades associadas à sua aplicação no contexto nacional. O texto está organizado da seguinte forma: a seção 3 discute os limites da abordagem tradicional de capacidade estatal e apresenta o referencial das capacidades dinâmicas; a seção 4 analisa os desafios e as possibilidades de sua aplicação ao caso brasileiro; e a seção 5 sintetiza os principais achados e propõe recomendações para a ação governamental e para a agenda de pesquisa.

3. LIMITES DA PERSPECTIVA TRADICIONAL DE CAPACIDADE ESTATAL E O POTENCIAL DO CONCEITO DAS CAPACIDADES DINÂMICAS

A literatura brasileira sobre capacidade estatal é densa e sofisticada, incluindo análises sobre autonomia burocrática, capacidade de implementação, planejamento e avaliação, bem como os desafios da coordenação federativa (Pires e Gomide, 2016; Souza, 2016, 2017; Marengo e Strohschoen, 2017). Entretanto, ela ainda enfrenta limites para explicar como o Estado se transforma e aprende diante de problemas complexos e voláteis.

Como indicado por Kattel *et al.* (2022, 2023), as capacidades de longo prazo, como a infraestrutura, a estabilidade administrativa e a qualificação técnica, são aquelas que sustentam a eficiência e a operação do Estado, garantindo a continuidade e a previsibilidade dos serviços. Por outro lado, são as capacidades dinâmicas que sustentam a adaptação e a inovação, ampliando a agilidade e a capacidade de resposta em situações complexas, incertas e de crise. A combinação dessas duas capacidades em um arranjo híbrido permite que o Estado atue como agente empreendedor, com condições não apenas de promover iniciativas inovadoras, mas também de sustentar transformações de longo prazo. Para isso, o Estado não deve se fechar em si mesmo, mas sim coordenar atores e aproveitar o potencial transformador gerado pelas redes — voltadas à criatividade e à inovação — e pelas organizações especializadas, responsáveis por garantir continuidade e novas entregas.

O conceito das capacidades dinâmicas nasce de um referencial originalmente desenvolvido nos estudos sobre organizações e gestão estratégica (Teece, Pisano e Shuen, 1997; Teece, 2007), para explicar a sobrevivência, o crescimento e a prosperidade de empresas a longo prazo. Recentemente, Kattel e colaboradores (2022; 2023) adaptaram o conceito ao setor público, definindo-o como o conjunto de rotinas responsáveis por renovar as capacidades organizacionais existentes, deslocando o foco para as práticas do setor público, em específico no processo de inovação, que evidenciam a reorganização de processos, voltados a aprimorar o desempenho e explorar novas

soluções. Para isso, os autores propõem questões norteadoras para examinar como as rotinas organizacionais articulam aprendizagem e mudança, oferecendo critérios para analisar os processos de rotinização da inovação. Três rotinas centrais estruturam essa abordagem: a) criação de sentido (*sensemaking*); b) conexão (*connecting*); e c) moldagem (*shaping*). Cada uma representa formas específicas pelas quais organizações públicas aprendem, se articulam e integram inovações.

As rotinas de criação de sentido correspondem às práticas que permitem interpretar problemas, questionar pressupostos e produzir novos enquadramentos analíticos para a ação pública. Elas se manifestam quando atores reconhecem falhas, introduzem novas perspectivas e institucionalizam aprendizagens reflexivas. Sua análise requer observar como problemas são percebidos e interpretados pela diversidade de olhares mobilizados (técnicos, políticos, sociais) e os mecanismos de *feedback* existentes. Sistemas de informação e monitoramento contínuo, audiências públicas e relatórios de avaliação e auditorias são exemplos de rotinas de construção de sentidos em uma organização ou política pública.

As rotinas de conexão, por sua vez, estruturam a interação contínua entre atores internos e externos ao governo, fortalecendo redes de colaboração, legitimidade e coprodução de soluções. Seu propósito é reduzir o isolamento institucional e democratizar a inovação. A operacionalização envolve mapear redes, avaliar a frequência e a qualidade dessas interações e observar a incorporação de novos *stakeholders*. Para esses fins, é comum a utilização de conselhos, comitês e fóruns permanentes multissetoriais, parcerias estruturadas e acordos de cooperação, bem como plataformas digitais colaborativas e redes de prática.

Quanto às rotinas de moldagem, dizem respeito à institucionalização de novos arranjos organizacionais, normativos e tecnológicos. Elas são responsáveis por transformar visões inovadoras em regras, processos e estruturas estáveis, garantindo continuidade, profissionalização e difusão. Para identificá-las, deve-se examinar mudanças normativas, arranjos contratuais, adoção de tecnologias, existência de planos de carreira e treinamentos

específicos, além da incorporação dessas práticas ao funcionamento regular do Estado (protocolos, guias, funcionamento de processos e gestão de equipes).

Sobre a aplicação do modelo, o estudo “Dynamic Capabilities in City Governments”, conduzido pelo IIPP/UCL e Bloomberg Philanthropies (2025), analisou 45 cidades em 22 países, incluindo 13 brasileiras. O objetivo foi medir capacidades dinâmicas municipais, distribuídas em cinco dimensões: percepção estratégica; ajuste de prioridades; formação de coalizões; aprendizagem e experimentação; e reconfiguração da entrega de serviços. Entre os achados mais relevantes, o estudo indica que as capacidades dinâmicas municipais são, em geral, incipientes, embora emergem de forma desigual e concentrada em nichos institucionais específicos, como secretarias finalísticas mais expostas à pressão social, unidades centrais de governo e equipes voltadas à inovação e à gestão estratégica.

De acordo com o estudo (IIPP/UCL e Bloomberg Philanthropies, 2025), os resultados sugerem que a institucionalização de práticas de experimentação e o uso sistemático de dados fortalecem a adaptabilidade governamental. Entre os casos brasileiros analisados, o relatório indica que as capacidades dinâmicas municipais têm surgido em diferentes áreas e arranjos institucionais, como Niterói e Salvador, por meio de programas voltados à gestão de riscos climáticos e à inovação urbana. Em Recife e São Paulo, destaca-se a consolidação de laboratórios de inovação institucionalizados e, em Vitória e Belo Horizonte, o foco foram as estruturas de coordenação intersetorial. Já em Santo André e Curitiba, iniciativas de uso intensivo de dados aplicados ao planejamento público foram os pontos positivos.

Essas experiências dialogam com categorias já consolidadas no setor público brasileiro, como a criação de observatórios, sistemas de monitoramento e avaliação, laboratórios de inovação e a institucionalização de práticas digitais, configurando ações que simultaneamente ampliam a criação de sentido, fortalecem a conexão entre atores e contribuem para a moldagem de novas rotinas organizacionais.

4. COMPLEXIDADE E TENSÕES DA APLICAÇÃO AO CASO BRASILEIRO

A incorporação do conceito de capacidades dinâmicas ao debate sobre a transformação do Estado brasileiro, articulado ao modelo de Estado neoweberiano (Pollitt e Bouckaert, 2017), oferece uma oportunidade para reposicionar a agenda pública para além das disputas tradicionais em torno de carreiras, estabilidade e modelos organizacionais gerenciais. Entretanto, a transposição desse arcabouço para o contexto nacional envolve reconhecer a complexidade institucional, federativa e política que estrutura o Estado brasileiro. Em outras palavras, trata-se de compreender como um país historicamente marcado por desigualdades territoriais, assimetrias de capacidades, estruturas organizacionais fragmentadas e ciclos frequentes de descontinuidade política pode desenvolver rotinas adaptativas, de experimentação e de aprendizagem contínua. Abaixo, discutem-se as principais tensões e, simultaneamente, as janelas de oportunidade para institucionalizar capacidades dinâmicas no Brasil.

4.1. COMPLEXIDADE ESTRUTURAL

O Estado brasileiro é um sistema de administração pública de grande escala, composto por múltiplos centros de governo, centenas de carreiras, uma federação com três níveis autônomos e milhares de organizações. Essa configuração produz heterogeneidade institucional, que se manifesta tanto entre políticas públicas (educação, saúde, infraestrutura, inovação) quanto entre os entes federativos, e tem dupla face: por um lado, dificulta a criação de rotinas padronizadas de aprendizagem e transformação; por outro, cria nichos inovadores que podem se tornar laboratórios de capacidades dinâmicas.

A complexidade também se expressa na coexistência de lógicas distintas de gestão, tais como a burocrática, gerencial e participativa, frequentemente

sobrepostas, gerando ambiguidade de papéis e incentivos contraditórios. Assim, o desafio para o desenvolvimento de capacidades dinâmicas não é eliminar a complexidade, mas organizá-la de modo a construir mecanismos que permitam que estruturas estáveis convivam com espaços de experimentação controlada e inovação incremental.

4.2. ASSIMETRIAS DE CAPACIDADES E DESIGUALDADES FEDERATIVAS

O contexto institucional brasileiro ainda apresenta carências de capacidades estatais, e o cenário contemporâneo evidencia a necessidade de capacidades dinâmicas. Um obstáculo para institucionalizar capacidades dinâmicas no Brasil reside na magnitude das desigualdades federativas, na medida em que os entes subnacionais, em especial os municípios, variam enormemente em arrecadação, estrutura administrativa, composição e qualificação da burocracia e capacidade de coordenação (Grin *et al.*, 2018; Marenco *et al.*, 2017). Estudos de caso sobre capacidades dinâmicas evidenciam que elas tendem a emergir em contextos de maior densidade institucional, o que amplia o risco de que o processo de inovação acabe concentrado em poucas capitais e cidades com maior estrutura.

No entanto, essa assimetria também revela oportunidades, uma vez que os municípios com menor rigidez administrativa podem ser ambientes férteis para rotinas adaptativas, desde que recebam apoio técnico, redes de colaboração intermunicipal e incentivos por meio de indução e coordenação federativa. Do ponto de vista do governo federal, isso implica a construção de políticas nacionais de fortalecimento de capacidades subnacionais, tais como programas federais de apoio à inovação, plataformas de dados compartilhados, redes de laboratórios e comunidades de prática, que podem reduzir desigualdades e acelerar a difusão de rotinas dinâmicas.

4.3. TENSÕES INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS

O desenvolvimento de capacidades dinâmicas no setor público brasileiro enfrenta um conjunto de tensões histórico-institucionais que condicionam sua efetiva institucionalização. Entre as mais relevantes, destacam-se a predominância de uma cultura de controle que frequentemente se sobrepõe à lógica da experimentação, a centralização decisória e a necessidade de coordenação interorganizacional, e os ciclos políticos curtos em contraste com projetos de transformação de longo prazo.

A administração pública brasileira opera, em larga medida, sob a premissa da continuidade, da previsibilidade e da segurança jurídica, ancorada em uma tradição legalista que privilegia a conformidade formal e estruturas de controle pouco orientadas à inovação.

Esse arranjo, embora relevante para a proteção do interesse público, tem produzido efeitos adversos, como a paralisia decisória e o chamado “apagão das canetas”, nos quais gestores evitam decisões discricionárias, mesmo quando amparadas por evidências e diretrizes de política pública. O problema é agravado por assimetrias de capacidade analítica, técnica e organizacional entre os órgãos responsáveis pelo *policymaking* e aqueles encarregados do controle, incluindo o Ministério Público e os Tribunais de Contas, cujas atuações nem sempre dialogam com a complexidade e a incerteza inerentes à implementação de políticas públicas.

Adicionalmente, o avanço da judicialização das políticas públicas introduz camadas adicionais de incerteza e fragmentação decisória, deslocando escolhas substantivas do âmbito administrativo para arenas judiciais, frequentemente sem os instrumentos necessários para lidar com *trade-offs* distributivos e intertemporais. Nesse contexto, a construção de capacidades dinâmicas requer não a eliminação dos mecanismos de controle, mas sua recalibração, de modo a compatibilizar *accountability*, segurança jurídica e espaço institucional para aprendizagem, experimentação e reconfiguração da ação estatal.

Com relação à centralização decisória e coordenação interorganizacional,

o Estado brasileiro dispõe de centros de governo relativamente fortalecidos, especialmente no plano formal da coordenação estratégica, mas continua operando sob uma cultura fortemente setorial, marcada pela fragmentação de políticas e pela prevalência de *silos* organizacionais. Embora as capacidades dinâmicas dependam da ativação de rotinas de conexão e da formação de coalizões capazes de articular atores, informações e recursos entre diferentes órgãos e níveis de governo, os mecanismos horizontais de coordenação permanecem frágeis. Essa fragilidade decorre tanto da ausência de incentivos institucionais claros à cooperação interorganizacional quanto das limitações da coordenação federativa, que dificultam a construção de agendas transversais e a mobilização de capacidades distribuídas no aparato estatal.

Quanto aos ciclos políticos curtos e à necessidade de processos de transformação de longo prazo, as rotinas de moldagem — responsáveis por institucionalizar inovações, redefinir padrões de atuação e reconfigurar arranjos organizacionais — exigem tempo, estabilidade decisória e continuidade administrativa para se consolidarem. No entanto, a combinação de ciclos eleitorais curtos, elevada rotatividade em cargos de liderança e recorrente descontinuidade de programas e prioridades compromete a sedimentação dessas capacidades. Esse quadro é agravado pelo multipartidarismo exacerbado e pela crescente polarização política, que elevam os custos de coordenação, dificultam a construção de consensos mínimos em torno dos problemas públicos e tornam mais instáveis os acordos interorganizacionais necessários à continuidade das políticas. Como resultado, iniciativas inovadoras tendem a permanecer circunscritas a experiências pontuais ou a equipes específicas, alimentando uma “memória de projetos” fragmentada, em vez de se converterem em rotinas permanentes incorporadas ao funcionamento regular da administração pública.

Esses elementos tornam insuficiente qualquer diagnóstico que se limite à capacidade estatal entendida apenas como eficiência e eficácia na implementação de políticas públicas. Em contextos marcados por incerteza, complexidade e mudança contínua, torna-se necessário incorporar rotinas sistemáticas de aprendizagem, experimentação e reconfiguração institucional.

Isso implica deslocar o foco do mero cumprimento de procedimentos para a construção de capacidades adaptativas, o que, paradoxalmente, exige maior estabilidade institucional, previsibilidade decisória e alinhamento entre formulação, implementação e controle.

5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Apesar das tensões institucionais e políticas discutidas ao longo do capítulo, o contexto brasileiro oferece oportunidades relevantes para a aplicação do referencial de capacidades dinâmicas. A intensificação de problemas públicos complexos, interdependentes e marcados por elevada incerteza impõe a necessidade de maior agilidade, coordenação e capacidade adaptativa da ação estatal. Paralelamente, observa-se a consolidação gradual de uma agenda de transformação contínua da administração pública, especialmente no âmbito federal, que tem ampliado o espaço para inovação, aprendizagem organizacional e uso estratégico de dados.

Nesse cenário, torna-se necessário reposicionar o debate para além de diagnósticos centrados exclusivamente na eficiência da implementação, reconhecendo a importância de um Estado robusto, dotado de coordenação estratégica e capaz de mobilizar mercados, redes e outros atores sociais em torno de objetivos de desenvolvimento econômico, social e ambiental. A construção de capacidades dinâmicas, nesse sentido, requer a articulação entre burocracias profissionais, financiamento estável e estímulos deliberados a nichos institucionais de inovação, criando condições para institucionalizar rotinas de aprendizagem, experimentação e atuação estatal mais flexível, colaborativa e orientada a resultados. Com base nisso, apresentam-se as seguintes recomendações voltadas à consolidação dessas capacidades no contexto brasileiro.

- a) *Institucionalizar estruturas permanentes de inovação*: laboratórios de inovação, unidades de entrega e observatórios são fundamentais para transformar iniciativas pontuais em capacidades duradouras, pois

reduzem a dependência de lideranças individuais, asseguram continuidade entre ciclos políticos e integram rotinas de criação de sentido, conexão e moldagem;

- b) *Criar ambientes regulatórios que permitam experimentação controlada*: o fortalecimento das capacidades dinâmicas exige espaços institucionais que viabilizem a experimentação com segurança jurídica, tais como *sandboxes* regulatórios, projetos-piloto e autorizações temporárias;
- c) *Fortalecer capacidades analíticas e o uso estratégico de dados*: sistemas de monitoramento e avaliação, painéis integrados de dados e avaliações rápidas são essenciais para ampliar a percepção estratégica e qualificar a tomada de decisão;
- d) *Desenvolver rotinas de coordenação interorganizacional*: capacidades dinâmicas dependem da formação de consensos, coalizões e da coordenação entre órgãos e níveis de governo, de modo a reduzir a fragmentação institucional, alinhar prioridades e viabilizar decisões coletivas em contextos de elevada complexidade;
- e) *Articular capacidades tradicionais e dinâmicas*: o desafio não é substituir a burocracia profissional, mas renová-la continuamente, ou seja, combinar estabilidade, previsibilidade e profissionalização com flexibilidade, aprendizagem e capacidade de adaptação;
- f) *Orientar políticas públicas por missões estratégicas*: especialmente em áreas como inteligência artificial, transição energética, transformação digital e redução das desigualdades, permitindo integrar experimentação, coordenação e reconfiguração de políticas voltadas a transformações estruturais de longo prazo.

Em síntese, o capítulo sustenta que a renovação do debate sobre capacidade estatal no Brasil requer a incorporação sistemática das capacidades dinâmicas como atributo central da ação pública contemporânea, articuladas às capacidades tradicionais de estabilidade institucional, burocracias profissionais e coordenação estatal. As evidências analisadas indicam que a efetividade do Estado em contextos de elevada complexidade e incerteza depende da combinação entre estruturas estáveis e rotinas adaptativas de

criação de sentido, conexão e moldagem. Esse enquadramento delineia uma agenda integrada de pesquisa e de ação governamental, voltada tanto ao aprofundamento empírico sobre a institucionalização dessas rotinas no Estado brasileiro quanto à formulação de políticas deliberadas capazes de recalibrar controle e experimentação, reduzir fragmentações institucionais e orientar a atuação pública por missões estratégicas, condição necessária para a construção de um Estado simultaneamente robusto, adaptativo e socialmente legítimo.

REFERÊNCIAS

CAVALCANTE, P. L. C. Transformações contemporâneas no Estado brasileiro: macrorreformas ou inovações incrementais na era da governança? In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (org.). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020.

KATTEL, R. Dynamic capabilities of the public sector. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 74, n. 1, p. 7–34, 2023.

KATTEL, R.; MATTARELLA, B.; PETERS, B. G.; POLLITT, C. *Public sector innovation: towards a global research agenda*. Cheltenham: Edward Elgar, 2022.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3–21, 2017.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform: a comparative analysis — new public management, governance, and the neo-Weberian state*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (org.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27–45, 2017.

TEECE, D.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, v. 18, n. 7, p. 509–533, 1997.

TEECE, D. Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of sustainable enterprise performance. *Strategic Management Journal*, v. 28, n. 13, p. 1319–1350, 2007.

UCL INSTITUTE FOR INNOVATION AND PUBLIC PURPOSE; BLOOMBERG PHILANTHROPIES. *Dynamic capabilities in city governments*. Londres: UCL, 2025.

UM ESTADO PARA TRANSFORMAR O BRASIL: NEOWEBERIANISMO E NEOESTRUTURALISMO COMO BASES DE UMA NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA

ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE, JOSÉ CELSO CARDOSO JR.

1. RESUMO EXECUTIVO

O capítulo propõe uma articulação entre dois referenciais teóricos e políticos complementares para orientar uma reforma administrativa brasileira. O primeiro é o neoweberianismo, que atualiza a tradição de Max Weber ao defender uma burocracia profissional, estável e ágil, capaz de operar com legalidade, imparcialidade e de forma colaborativa. O segundo é

o neoestruturalismo latino-americano, renovado pela Cepal, que estabelece como propósito uma agenda voltada à redução da heterogeneidade produtiva, ao enfrentamento das desigualdades estruturais e à construção de um desenvolvimento sustentável e inclusivo. A tese central é que o neoweberianismo, ao oferecer uma infraestrutura institucional sólida para a ação governamental, constitui o meio pelo qual a agenda neoestruturalista pode ser implementada. E esta, ao conferir um sentido estratégico ao desenvolvimento nacional, fornece uma razão ética ao arcabouço neoweberiano. A combinação desses dois referenciais permite superar visões fiscalistas, corporativistas ou estritamente gerencialistas que marcaram parte das reformas anteriores no Brasil.

Assim, o capítulo argumenta que o país necessita de um Estado com capacidade de exercer protagonismo estratégico, com burocracias profissionais aptas a experimentar, inovar, aprender e coordenar políticas em contextos de incerteza. Para isso, torna-se essencial fortalecer o serviço público como infraestrutura da democracia. O capítulo desenvolve esse argumento a partir de um diagnóstico histórico e institucional sobre a trajetória da administração pública brasileira. Em seguida, discute tensões e dilemas contemporâneos, como a necessidade de combinar estabilidade institucional com agilidade adaptativa. A análise é ilustrada por exemplos da gestão de pessoas no Brasil, indicando como processos de recrutamento, desenvolvimento, avaliação e cultura organizacional podem materializar a integração entre neoweberianismo e neoestruturalismo, isto é, entre profissionalização do corpo funcional do Estado e propósito ético da administração pública. O capítulo conclui com recomendações para orientar uma reforma administrativa em direção a um Estado que reúna robustez institucional, legitimidade democrática e capacidade de promover transformações estruturais. Com isso, busca-se contribuir para uma estratégia nacional de desenvolvimento alinhada aos desafios produtivos, sociais, ambientais e democráticos do século XXI no Brasil.

2. INTRODUÇÃO

As reformas administrativas brasileiras sempre refletiram disputas sobre o papel do Estado e sua capacidade de promover o desenvolvimento. A cada período histórico, diferentes projetos de sociedade se materializaram em arranjos institucionais, estruturas burocráticas e modelos de gestão pública. Nesse sentido, as reformas não são meros ajustes técnico-organizacionais. São decisões políticas que expressam concepções de sociedade, prioridades distributivas e formas de organização e atuação do poder público.

O debate atual sobre qual Estado precisamos ocorre em um contexto singular. O país enfrenta, ao mesmo tempo, desafios climáticos, sociais, democráticos e produtivos, além de conviver com assimetrias regionais e desigualdades estruturais persistentes. Soma-se a isso a pressão por inovação, digitalização e respostas rápidas em ambientes de incerteza. Nesse cenário, as limitações de abordagens restritas ao controle de gastos ou à importação de modelos gerencialistas tornam-se evidentes.

Desse modo, a pergunta central deste capítulo é como construir um marco conceitual capaz de orientar a reforma administrativa brasileira em direção a um Estado apto a liderar estratégias de desenvolvimento inclusivo e sustentável, de forma democrática. A hipótese defendida é que a articulação entre neoweberianismo e neoestruturalismo oferece uma resposta consistente. O neoweberianismo contribui com uma arquitetura institucional que combina profissionalização da burocracia e da gestão pública, estabilidade, coordenação e foco em resultados (Bouckaert, 2024). O neoestruturalismo fornece o propósito normativo e estratégico, orientado à redução das desigualdades e à transformação das estruturas produtivas (Rodriguez, 2009; Bielschowsky e Torres, 2018).

O capítulo está organizado em três partes. A primeira apresenta um diagnóstico histórico sintético da administração pública brasileira, destacando suas capacidades, limites e legados institucionais. A segunda discute dilemas contemporâneos e propõe a articulação entre neoweberianismo/profissionalização e neoestruturalismo/propósito como referência para uma

reforma administrativa. A terceira apresenta recomendações orientadas à prática, com foco na gestão de pessoas como elemento estruturante das capacidades administrativas do Estado brasileiro.

3. CONTEXTO E DIAGNÓSTICO

A trajetória da administração pública brasileira revela uma sucessão de reformas que expressam diferentes modelos de Estado e projetos de desenvolvimento.

O ciclo iniciado com o DASP, nos anos 1930, consolidou a primeira arquitetura burocrática moderna, com concursos, carreiras e estruturas de planejamento. O foco estava em construir capacidades estatais para sustentar o processo de industrialização e superar práticas patrimonialistas da Velha República. Esse arranjo produziu ganhos importantes, mas permaneceu restrito a nichos da administração federal, sem enraizamento amplo em toda a administração (Faoro, 2000; Bresser-Pereira, 2009; Abrucio, Pedroti e Pó, 2010).

Durante a ditadura militar, o Decreto-Lei nº 200 reorganizou o Estado segundo uma lógica tecnocrática e centralizada, com expansão de estatais e autarquias. O objetivo era acelerar o crescimento econômico por meio de instrumentos estatais fortes, porém pouco permeáveis à participação social. A profissionalização conviveu com autoritarismo e baixa *accountability* democrática (Abrucio e Loureiro, 2018; Nogueira e Miranda, 2022).

A Constituição de 1988, por sua vez, marcou a tentativa de ruptura com esse modelo ao afirmar o serviço público como infraestrutura da democracia e do Estado de Bem-estar que se desenhava. Reforçou concursos, estabilidade e controle social, ancorando a administração pública em valores republicanos. Ao mesmo tempo, ampliou direitos sociais e políticas públicas, impondo desafios de coordenação federativa e capacidade administrativa para executar agendas sociais mais amplas (Cardoso Jr., 2009).

Nos anos 1990, a Reforma Gerencial introduziu elementos do New

Public Management, propondo flexibilidade organizacional, metas e contratos de gestão. Embora partes dessa agenda tenham sido implementadas, o modelo encontrou limites diante da complexidade do Estado brasileiro e das assimetrias organizacionais federativas (Abrucio, Pedroti e Pó, 2010; Nogueira e Miranda, 2022).

A partir dos anos 2000, políticas de fortalecimento institucional permitiram recomposição parcial de capacidades estatais. Carreiras estratégicas foram estruturadas, sistemas nacionais consolidados e instrumentos de coordenação ampliados. Em paralelo, novas políticas industriais e sociais contribuíram para a redução de desigualdades, ainda que de forma limitada e instável (Gomide e Pires, 2014; Cardoso Jr., 2017).

Na última década (desde 2016), contudo, o Estado enfrentou ciclos de retração, com momentos de reformas liberalizantes seguidas por períodos de desmonte (Gomide et al., 2023). Esses movimentos interromperam processos de desenvolvimento burocrático, dificultaram o planejamento de longo prazo e fragilizaram a legitimidade do serviço público. O debate recente retomou discursos fiscalistas e propostas de flexibilização que, ao ignorarem a complexidade dos desafios contemporâneos, arriscam reduzir ainda mais as capacidades estatais existentes.

O diagnóstico acumulado aponta para entraves políticos e administrativos relevantes. Há carências de coordenação intersetorial e federativa, dificuldade de integrar planejamento e orçamento, fragmentação de carreiras e problemas de desenho institucional que geram sobreposições e lacunas. Persistem desigualdades regionais de capacidade administrativa, com estados e municípios em condições desiguais para implementar políticas. A transformação digital do Estado avança de modo desigual, com riscos de ampliar assimetrias sociais e dependências tecnológicas.

O Brasil, diante de seus constrangimentos históricos e desafios contemporâneos, necessita de um marco conceitual que supere dicotomias recorrentes. Não se trata de escolher entre estabilidade e desempenho, entre controle e inovação ou entre burocracia e participação. O desafio é integrar essas dimensões em um projeto de Estado capaz de liderar transformações estruturais na sociedade e na economia.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO

A formulação de um marco conceitual que articule neoweberianismo, entendido aqui como um modelo de modernização e profissionalização da burocracia sob uma lógica de meta-governança, e neoestruturalismo, concebido como o paradigma ético do desenvolvimento nacional, exige compreender suas diferenças, seus pontos de convergência e as possibilidades de integração prática para orientar a transformação do Estado brasileiro. Embora originados de tradições teóricas distintas, ambos compartilham a premissa de que o Estado desempenha papel insubstituível na promoção do desenvolvimento social, ambiental e econômico. Divergem na matriz teórica, pois são originários de escolas distintas, mas convergem no diagnóstico de que a transformação das estruturas sociais e produtivas depende de capacidades estatais sólidas e de um propósito normativo claro.

O neoweberianismo (NWS) parte do reconhecimento do papel do Estado apoiado em uma burocracia profissional, estável e modernizada constitui a base para a ação estatal eficaz e para a meta-governança de mercados e redes. Nessa perspectiva, uma burocracia estável e orientada a resultados públicos sustenta a coordenação estatal e a provisão consistente de bens públicos (Gomide e Lotta, 2024). A profissionalização do serviço público, o mérito, a estabilidade funcional e o planejamento asseguram continuidade das políticas e capacidade de coordenação entre atores estatais e sociais. Diferentemente do modelo burocrático clássico, o NWS desloca o foco do cumprimento estrito de regras para uma orientação externa voltada às necessidades e direitos dos cidadãos. Seu objetivo é garantir que o Estado opere sob o Estado de Direito, combinando desempenho e eficiência com legalidade, equidade e inclusão (Drechsler, 2024).¹

¹ Para uma atualização recente do debate sobre o Estado neoweberiano em perspectiva internacional, ver os números especiais 2 e 3 do *Journal of Policy Studies* (2024), eISSN:2800-0714.

O neoestruturalismo latino-americano, por sua vez, dirige-se ao horizonte de transformação estrutural da economia. Nessa perspectiva, o Estado é convocado a enfrentar heterogeneidades produtivas, desigualdades regionais, assimetrias sociais e desafios ambientais que caracterizam países periféricos ou semiperiféricos. O foco não é apenas a eficiência administrativa, mas a capacidade do Estado de induzir trajetórias de desenvolvimento inclusivas e sustentáveis. O neoestruturalismo analisa a relação entre estruturas econômicas, padrões distributivos e dinâmicas de inovação, enfatizando a necessidade de políticas públicas de longo prazo, coordenação multisetorial e fortalecimento das capacidades locais (Rodriguez, 2009; Bielschowsky e Torres, 2018).

A integração entre essas duas abordagens supera limitações presentes quando consideradas isoladamente. Um neoweberianismo sem horizonte estratégico pode resultar em melhores procedimentos, legalidade e legitimidade do Estado, mas carecer de direção normativa ou propósito ético. Um neoestruturalismo sem base institucional sólida pode formular estratégias ambiciosas, mas carecer dos meios administrativos e burocráticos para implementá-las. A combinação entre ambos permite unir meios e fins, capacidades e missões, instituições e desenvolvimento.

Essa articulação adquire sentido particular no contexto brasileiro, onde coexistem altas expectativas sobre o papel do Estado e limitações persistentes de capacidade administrativa. As desigualdades regionais e estruturais exigem políticas que atuem simultaneamente sobre setores produtivos, sistemas de inovação, inclusão, igualdade social e proteção ambiental. Tais políticas requerem burocracias engajadas, estáveis e capazes de coordenar múltiplos atores, do Estado e da sociedade, além de aptas a aprender e ajustar-se em contextos e ambientes de incerteza.

A discussão sobre estabilidade e agilidade institucional (Kattel *et al.*, 2025) emerge como eixo central dessa integração. A estabilidade, no sentido neoweberiano, refere-se à preservação de núcleos organizacionais, carreiras e regras que asseguram profissionalismo, continuidade e previsibilidade na prestação dos serviços e entrega de bens públicos. A agilidade, próxima ao

vocabulário das capacidades dinâmicas (Teece, 2025), implica adaptar rotinas, testar soluções, mudar prioridades e reorganizar estruturas diante de problemas complexos. A questão não é substituir estabilidade por flexibilidade, mas desenhar arranjos que façam ambas coexistirem. A literatura recente sobre estabilidade-ágil defende que organizações públicas podem manter princípios burocráticos essenciais enquanto criam espaços institucionais de experimentação e inovação conforme necessidades específicas (Kattel et al., 2025).

No caso brasileiro, essa combinação é ilustrada por experiências recentes de gestão de pessoas. A tradição de concursos públicos, por exemplo, representa a dimensão clássica da estabilidade. Ele garante recrutamento meritocrático, previsibilidade das entradas e proteção contra práticas de clientelismo e patronagem. Entretanto, concursos tradicionais podem não captar competências necessárias para lidar com crises complexas, tecnologias emergentes ou políticas transversais. Inovações recentes, tais como as experimentadas pelo CPNU (Concurso Público Nacional Unificado), apontam para a necessidade de incorporar avaliações de competências, perspectivas multidisciplinares e critérios que reflitam a diversidade social e regional do país. Trata-se de integrar mérito e inclusão, profissionalização e representatividade.

A capacitação de servidores também ilustra essa integração. Por muito tempo, investimentos em formação se concentraram em competências técnicas específicas, muitas vezes fragmentadas por carreiras e órgãos. A perspectiva integrada, sustentada tanto pela PNDP (Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas) como pelo Programa de formação de lideranças públicas (LideraGov), sugere ampliar essa visão, incorporando capacidades analíticas, pensamento sistêmico, compreensão das desigualdades e sensibilidade territorial. Esses elementos aproximam a formação do servidor da agenda neoestruturalista, permitindo que ele compreenda os determinantes históricos e sociais de sua atuação, sem abandonar a orientação neoweberiana voltada à eficácia e à adaptabilidade institucional.

A avaliação de desempenho apresenta outro campo fértil de integração.

Modelos inspirados em experiências gerencialistas enfatizaram metas individuais, sem considerar o caráter coletivo da ação pública. A perspectiva neoweberiana favorece sistemas que valorizem o trabalho em equipe, o cumprimento de rotinas e a aderência a padrões institucionais. A perspectiva neoestruturalista amplia essa lógica ao incluir a noção de valor público, impacto social e contribuição para missões de desenvolvimento. Um sistema de avaliação que combine eficiência, cooperação e responsabilidade pela transformação social pode reforçar a legitimidade da burocracia e orientar sua ação para resultados relevantes.

A transformação digital do Estado também evidencia a complementaridade entre essas abordagens. A adoção de tecnologias exige governança robusta, normas claras, segurança de dados e mecanismos de controle social. Mas sua finalidade última consiste em ampliar o acesso a serviços públicos, reduzir desigualdades, garantir soberania tecnológica e promover inovação institucional, prioridades que dialogam diretamente com o neoestruturalismo. A digitalização, quando orientada por uma estratégia nacional de desenvolvimento, pode reduzir assimetrias territoriais, melhorar a coordenação federativa e criar novas formas de participação social.

Essas integrações exigem reconhecer tensões e dilemas inerentes à reforma administrativa. O primeiro deles diz respeito ao equilíbrio entre autonomia burocrática e controle democrático. A tradição weberiana valoriza a neutralidade e a proteção contra interferências políticas predatórias. O neoestruturalismo enfatiza a necessidade de alinhamento das políticas com objetivos distributivos e estratégicos. A questão central é construir mecanismos institucionais que garantam autonomia técnica sem isolar a administração da *accountability* democrática.

Outro dilema se refere à participação social. A administração pública tradicional, centrada na legalidade e hierarquia, tende a limitar espaços deliberativos. Ao mesmo tempo, as políticas orientadas ao desenvolvimento exigem inteligência coletiva e implementação compartilhada ou colaborativa do governo com a sociedade civil e o setor privado. A conciliação entre participação e legalidade depende de arranjos híbridos, capazes de incorporar

consultas públicas, conselhos e pactos sociopolíticos sem comprometer a integridade institucional e a segurança jurídica.

Há também tensões entre inovação e *accountability*. Experimentar políticas envolve riscos, incertezas e eventuais fracassos. A pressão por resultados rápidos pode inibir a experimentação, enquanto avaliações rígidas podem punir tentativas de inovação. O desafio é criar mecanismos que estimulem aprendizagem, garantam monitoramento contínuo e protejam servidores que atuam de forma ética e responsável das diversas formas de assédio e discriminações.

A integração entre neweberianismo/profissionalização e neoestruturalismo/propósito não resolve automaticamente tais dilemas, mas fornece parâmetros para enfrentá-los. Ela permite compreender que capacidade estatal não se reduz ao tamanho do Estado, mas envolve qualidade organizacional, legitimidade democrática, coerência estratégica, competências burocráticas. Permite também reconhecer que o desenvolvimento depende de arranjos institucionais capazes de engajar e coordenar interesses diversos, articular políticas e ativar capacidades (Pires e Gomide, 2024).

O Brasil apresenta exemplos concretos de como essa integração pode orientar práticas administrativas e perspectivas éticas para a missão do desenvolvimento nacional. Os sistemas nacionais de saúde, assistência social e educação, com desenho federativo e diretrizes nacionais, ilustram a importância de coordenação, planejamento e mecanismos de pactuação, elementos próximos da tradição weberiana. Ao mesmo tempo, sua função social de redução de desigualdades, ampliação de direitos e promoção de inclusão territorial reflete objetivos neoestruturalistas. A consolidação dessas políticas depende de carreiras estáveis, capacidades técnicas e instrumentos de governança que articulem União, estados e municípios.

Na gestão de pessoas, iniciativas como a matriz de competências, políticas de reconhecimento, mecanismos de prevenção ao assédio e programas de desenvolvimento gerencial representam movimentos importantes em direção a uma burocracia mais reflexiva e orientada ao valor público. Ao incorporar competências relacionadas à compreensão da realidade brasileira,

ao trabalho colaborativo e ao pensamento prospectivo, tais iniciativas aproximam a profissionalização da agenda do desenvolvimento.

Do ponto de vista macroinstitucional, a articulação das duas abordagens sugere que a reforma administrativa deve ser concebida como parte de uma estratégia nacional de desenvolvimento, e não como iniciativa isolada. Essa perspectiva evita reduções fiscalistas e permite que ajustes organizacionais sejam subordinados a missões públicas claras (Mazzucato, 2021). A estrutura administrativa deve ser vista como meio e não como fim em si mesmo, organizada para permitir que o Estado atue com coerência, continuidade e agilidade para enfrentar os grandes desafios do nosso século.

Essa visão integrada implica reconhecer que capacidades estatais não são atributos fixos, mas construções históricas, políticas e institucionais. Elas dependem de investimentos contínuos em pessoas, processos, tecnologias e arranjos institucionais. Dependem também da construção de coalizões sociais e políticas comprometidas com um Estado democrático, profissional e orientado ao desenvolvimento nacional.

Em síntese, a articulação entre neweberianismo e neoestruturalismo oferece um marco conceitual robusto para compreender a administração pública brasileira contemporânea e orientar reformas futuras. Ela conecta instituições e desenvolvimento, burocracia e transformação estrutural, estabilidade e inovação. Ao fazê-lo, propõe um caminho para superar impasses históricos e construir um Estado capaz de engajar pessoas a projetos e liderar a transição para um modelo de desenvolvimento sustentável, inclusivo e socialmente legítimo.

5. CONCLUSÃO: PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

A discussão desenvolvida ao longo deste capítulo buscou demonstrar que a articulação entre neweberianismo/profissionalização e neoestruturalismo/propósito constitui um marco conceitual adequado para orientar projetos de reforma administrativa no Brasil contemporâneo. Esses dois

referenciais, quando integrados, permitem superar os limites de abordagens centradas exclusivamente na eficiência operacional, no controle fiscal ou na flexibilização das regras de pessoal. Também permitem ir além da ideia de que a transformação do Estado pode prescindir de uma direção ética e normativa clara. A tese defendida é que *somente um Estado institucionalmente robusto, tecnicamente profissional e democraticamente orientado pode liderar estratégias de desenvolvimento capazes de enfrentar os desafios produtivos, sociais, ambientais e políticos do país.*

O contexto atual demanda a integração entre capacidades burocráticas e projeto de desenvolvimento, vale dizer, entre profissionalização e propósito. As desigualdades estruturais, a emergência climática, as transições digitais e produtivas e a necessidade de fortalecimento da democracia colocam novos requisitos para o Estado brasileiro. A capacidade de coordenar políticas, planejar a longo prazo, inovar, aprender com erros e operar com legitimidade se torna central. Esses elementos exigem, simultaneamente, estabilidade das instituições e agilidade adaptativa, profissionalização e sensibilidade social, decisões informadas por evidências e compromisso com a inclusão.

A análise desenvolvida neste capítulo mostrou que o neoweberianismo oferece a base institucional para essa transformação. Suas ênfases em mérito, carreiras, estabilidade, planejamento, coordenação e imparcialidade são essenciais para garantir continuidade das políticas e proteger o serviço público contra desmontes e retrocessos autoritários. Por outro lado, o neoestruturalismo fornece o horizonte estratégico necessário, orientando o Estado para a redução das desigualdades, a transformação das estruturas produtivas e a ampliação das potencialidades territoriais. Sua ênfase na inclusão social, na sustentabilidade e na postura ativa do Estado complementa de forma decisiva a racionalidade institucional neoweberiana.

A partir dessa integração, é possível formular recomendações concretas para orientar a reforma administrativa brasileira, sobretudo no campo da gestão de pessoas.

A primeira recomendação é fortalecer o serviço público como infraestrutura da democracia. Isso implica preservar os princípios constitucionais de

concurso público, estabilidade e profissionalização, ao mesmo tempo em que se modernizam instrumentos de gestão de pessoas para torná-los mais alinhados às necessidades contemporâneas. A renovação dos concursos deve incorporar competências comportamentais, sensibilidade social e critérios que promovam diversidade regional, racial e socioeconômica, ampliando a legitimidade e a representatividade da burocracia.

A segunda recomendação é estruturar políticas de capacitação orientadas ao desenvolvimento. A formação do servidor deve integrar conhecimentos técnicos, capacidades analíticas, pensamento sistêmico, compreensão das desigualdades sociais e domínio da realidade brasileira. É preciso formar servidores capazes de atuar em contextos complexos, de lidar com tecnologias emergentes e de colaborar com outros órgãos e entes federativos. A formação continuada deve ser concebida como parte fundamental do ciclo laboral em gestão de pessoas, articulada a projetos estratégicos do Estado e às transições em curso.

A terceira recomendação é redesenhar os sistemas de avaliação de desempenho que permitam a experimentação, a colaboração e a inovação de políticas. Em vez de reproduzir modelos individualizantes, centrados em metas rígidas e desconectadas do contexto, a avaliação deve ser instrumento de desenvolvimento profissional e institucional. Deve priorizar trabalho em equipe, impacto social e contribuição para objetivos estratégicos. Deve também reconhecer a complexidade da ação pública, evitando punições que inibam inovação e aprendizado.

A quarta recomendação refere-se à necessidade de reforçar a coordenação federativa e intersetorial. A implementação de políticas voltadas à redução das desigualdades exige articulação entre União, estados e municípios, com clareza de papéis, mecanismos de pactuação e instrumentos de financiamento. A integração entre capacidades burocráticas e objetivos de desenvolvimento depende dessa coordenação, que deve combinar planejamento, monitoramento e espaços deliberativos.

A quinta recomendação é promover a transformação digital como instrumento de redução de desigualdades e de fortalecimento institucional. A

digitalização deve ser guiada por princípios de inclusão sociodigital, interoperabilidade, transparência e proteção de dados. Cabe ao Estado desenvolver infraestruturas digitais públicas, reduzir dependências tecnológicas e estruturar governança de dados capazes de gerar valor público. A tecnologia não deve substituir a ação estatal, mas ampliar suas capacidades, ao invés de ampliar exclusões.

A sexta recomendação é criar ambientes institucionais dedicados à inovação, à aprendizagem e à experimentação. Laboratórios de políticas, projetos-piloto e mecanismos de testagem controlada permitem que burocracias aprendam, ajustem rotas e inovem sem comprometer a segurança jurídica. Esses espaços devem coexistir com núcleos estáveis de competências, reforçando o paradigma da estabilidade ágil.

Por fim, uma recomendação transversal é consolidar uma cultura organizacional orientada ao valor público, ao compromisso com o bem comum e à promoção da cidadania. A administração pública deve reconhecer que sua legitimidade depende da confiança social, construída pela combinação de competência técnica, integridade, engajamento, transparência e orientação ao serviço. Essa dimensão cultural é fundamental para sustentar transformações de longo prazo.

Em outras palavras, a integração entre neweberianismo/profissionalização e neoestruturalismo/propósito oferece um caminho consistente para reorganizar o Estado brasileiro e reconectar a reforma administrativa a uma estratégia nacional de desenvolvimento. Ao alinhar capacidade estatal, legitimidade democrática e transformação estrutural, o país pode avançar na construção de um Estado democrático capaz de enfrentar os desafios do século XXI e promover um desenvolvimento inclusivo e sustentável.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA; ENAP, 2018.
- BIELSCHOWSKY, R.; TORRES, M. (orgs.). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decênio*. Santiago, Chile: CEPAL, 2018.
- BOUCKAERT, G. O Estado newweberiano: do modelo tipo ideal à realidade? *Revista do Serviço Público*, v. 75, n. 1, p. 13-61, 2024. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v75i1.10595>.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.
- CARDOSO JR., J. C. (org.). *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília: IPEA, 2009.
- CARDOSO JR., J. C. (org.). *Administração política, planejamento governamental e gestão pública no Brasil contemporâneo: trajetória institucional e dilemas estruturais do Estado no século XXI*. São Paulo: Hucitec, 2017.
- CEPAL. *Construir um futuro melhor: desenvolvimento, transformação produtiva e igualdade*. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2020.

DRECHSLER, W. O novo Estado neweiberiano. *Revista do Serviço Público*, v. 75, n. 1, p. 62-79, 2024. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v75i1.10594>.

FAORO, R. A viagem redonda: do patrimonialismo ao estamento. In: FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Ed. Globo, 2000.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C. (orgs.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, A. de Á.; SÁ E SILVA, M. M. de; LEOPOLDI, M. A. (orgs.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016–2022)*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2023.

GOMIDE, A.; LOTTA, G. Building resilience, agility, and trust: the Neo-Weberian State as a referential model for Brazilian public administration. *Journal of Policy Studies*, v. 39, n. 3, p. 45-55, 2024. DOI: <https://doi.org/10.52372/jps39304>.

KATTEL, R.; DRECHSLER, W.; KARO, E. *Como construir um Estado empreendedor: por que a inovação precisa de burocracia*. Brasília: Enap, 2025.

MAZZUCATO, M. *Mission economy: a moonshot guide to changing capitalism*. Londres: Penguin Books, 2021.

NOGUEIRA, J. D. M.; MIRANDA, D. E. R. De Vargas a Bolsonaro: continuidades e descontinuidades da burocracia no Brasil. In: RIBEIRO, Pedro F.; T. M.; ALBRECHT, N. (orgs.). *Mosaico da burocracia pública brasileira: novos olhares sobre burocratas e interesses no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2022.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. *Revista de Sociologia e Política*, v. 32, e022, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98732432e022>.

RODRIGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

TEECE, D. J. *Dynamic capabilities: foundational concepts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2025.

QUANDO O BÔNUS VIRA ÔNUS: OS RISCOS DE ATRELAR REMUNERAÇÃO A DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO

JOSÉ CELSO CARDOSO JR., DOUGLAS ANDRADE DA SILVA

1. RESUMO EXECUTIVO

No contexto de discussões sobre reforma administrativa, muito se fala da instituição de remuneração variável como incentivo e retribuição ao desempenho individual e à produtividade diferenciada dos servidores públicos na execução e entrega de suas tarefas administrativas. O pressuposto de tais ideias se assenta na crença de que servidores responderão positivamente a tais estímulos, aumentando de modo crescente o seu engajamento e sua produtividade nos seus afazeres cotidianos. Ocorre que vários estudos e experiências concretas têm demonstrado o caráter inócuo de iniciativas que buscam incrementar — e remunerar — o desempenho individual e a

capacidade pessoal de entregas no setor público, a partir de estratégias como remuneração variável, bônus de produtividade, contratos de gestão, acordos de resultados, honorários de sucumbência etc.

Desse modo, considerando: i) as especificidades do setor público brasileiro, se contraposto ao setor privado; ii) a experiência de gestão acumulada na administração pública federal ao longo do tempo; e iii) a literatura nacional e internacional sobre o tema, este artigo fará a crítica dessas propostas e defenderá alternativas mais realistas e promissoras no âmbito da gestão de desempenho no setor público federal, tendo por mote principal a desvinculação da remuneração final dos servidores frente ao seu desempenho individual ou institucional. Busca-se, com a presente contribuição, qualificar a discussão para subsidiar propostas de aprimoramento do Estado brasileiro por meio da sua administração pública federal.

2. INTRODUÇÃO

Tema sempre presente quando se discute a reforma do Estado, a vinculação de parcelas remuneratórias à avaliação de desempenho ou a “entregas” costuma surgir como uma panaceia, isto é, como uma promessa de revolução capaz de impulsionar a produtividade do setor público e, conseqüentemente, dos bens e serviços prestados à sociedade. Os mais entusiastas da premissa “meritocrática” a apresentam quase como uma “bala de prata”, uma solução exemplar que resolverá a “ineficiência” do Estado e reduzirá sua “excessiva burocracia”.

Nesse cenário, este capítulo pretende aprofundar a análise quanto à vinculação de incentivos remuneratórios à gestão de desempenho, recorrendo à experiência brasileira e à literatura nacional e internacional sobre o assunto. Para isso, além dessa breve contextualização, o texto está composto por mais quatro sessões. A primeira ressalta as diferenças entre setor público e setor privado, ponto de partida essencial para a análise proposta. Em seguida, é apresentado um panorama sobre o modelo de vinculação entre

remuneração e desempenho no Poder Executivo federal. A terceira sessão compila algumas referências bibliográficas e resume os problemas indicados por elas. Por fim, a conclusão propõe alguns caminhos de intervenção na agenda pública, especialmente no momento em que se discutem agendas de transformação positiva do Estado.

3. POR QUE O SETOR PÚBLICO NÃO É (E NEM DEVE SER) UMA EMPRESA

Percebe-se que a premissa de vincular produtividade à remuneração nasce sob um contexto de trabalho operacional repetitivo, marcado pelo modelo produtivo que surgiu a partir da Revolução Industrial, tipicamente focado na produção em larga escala de bens tangíveis e precificáveis, com o objetivo inequívoco de obtenção de lucro. Em outras palavras, quanto maior a produção, com menos custos e de modo mais rápido, maior o lucro.

A concepção se disseminou ao longo do tempo, sendo incorporada às práticas de gestão consideradas modernas e eficientes, nas quais parte da remuneração do trabalhador depende exclusivamente de sua capacidade de produção. O movimento da *New Public Management* buscou transpor a mesma premissa para o setor público, em nome da eficiência da atuação do Estado, transposição que inclusive incorporou várias outras práticas típicas do setor privado.

O pressuposto de tais ideias se assenta na crença de que servidores responderão positivamente a estímulos remuneratórios, aumentando de modo crescente o seu engajamento e sua produtividade nos seus afazeres cotidianos. Ocorre que vários estudos, como se demonstrará adiante, têm demonstrado o caráter inócuo de iniciativas que buscam incrementar — e remunerar — o desempenho individual e a capacidade pessoal de entregas no setor público, a partir de estratégias como remuneração variável, bônus de produtividade, contratos de gestão, acordos de resultados, gratificações de desempenho etc.

Isso porque, no setor público, ao contrário do que acontece em parte do setor privado, a operação de individualização das entregas (bens e serviços), que estão voltadas direta e indiretamente para a coletividade, é tarefa estatística e metodologicamente difícil, ao mesmo tempo que política e socialmente indesejável. Afinal, a função-objetivo do setor público não é produzir valor econômico na forma de lucro, mas sim gerar valor social, cidadania e bem-estar de forma equânime e sustentável ao conjunto da população, em toda a diversidade de um país continental como o Brasil.

No setor privado, a competição, disfarçada de cooperação, é incentivada por meio de penalidades e estímulos individuais pecuniários (mas não só) no ambiente de trabalho, em função da facilidade relativa com a qual se pode individualizar o cálculo privado da produtividade e os custos e ganhos monetários por trabalhador. É claro que a aferição, ainda que parcial, de resultados individualizados pode contribuir para a *accountability* democrática e para a melhoria contínua da gestão pública, sem necessariamente reduzir o valor público a uma lógica mercantil.

A individualização não precisa estar associada exclusivamente a métricas de valor econômico. É possível, por exemplo, avaliar entregas em termos de impacto social (redução da desigualdade, ampliação do acesso, qualidade percebida pelos usuários) ou em termos de responsividade democrática (capacidade de atender às demandas da sociedade de forma equânime). Dessa forma, mensurar resultados individuais ou institucionais não significa, necessariamente, mercantilizar o serviço público, mas, sim, tornar mais visível em que medida os deveres legais e institucionais se convertem em benefícios concretos para os cidadãos.

Em outras palavras, dadas as imensas diferenças qualitativas que existem entre as funções de natureza pública (cuja razão última é de índole sócio-política) e as de motivação privada (cuja razão última é de índole econômica, e por isso mesmo mais facilmente quantificável e mensurável), e sendo difícil identificar e isolar as variáveis relevantes necessárias ao cômputo da produtividade no setor público, pode-se concluir que propostas desse tipo são incompatíveis com a essência pública do Estado e suas necessidades de planejamento, gestão e administração.

4. O MODELO DE REMUNERAÇÃO VARIÁVEL POR DESEMPENHO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A experiência brasileira com o modelo de desempenho vinculado à remuneração não é nova e, por isso, a análise histórica de sua aplicação permite algumas reflexões. Desde o começo da década de 1990, o modelo das Gratificações de Desempenho como parcelas que compõem a remuneração mensal dos servidores se disseminou.

Em geral, as premissas são as mesmas para quase todos os planos de cargos e carreiras que as preveem: estabelece-se um total de 100 pontos de avaliação, dividido entre avaliação individual do servidor e avaliação institucional de seu órgão ou entidade. Para a maior parte dos casos, a divisão é 80% para avaliação institucional e 20% para avaliação individual.

A ideia que embasa o modelo é compreensível: estimular o desempenho e a produtividade por meio de incentivos financeiros, que, supõe o modelo, são os que mais mobilizam os indivíduos. Além disso, como o que importa não é apenas o desempenho individual, mas, sobretudo, os resultados institucionais, que são produzidos pela performance agregada dos indivíduos, nada mais coerente que vincular parcela da remuneração ao desempenho coletivo, institucional. O modelo, portanto, é, conceitualmente, bastante lógico. Só há um problema: ele não funciona.

Atualmente, dos cerca de 465 mil servidores ativos, 111.415 recebem Gratificação de Desempenho — GD (os demais são avaliados, como regra, para fins de progressão e promoção na carreira). Além disso, há uma grande disparidade no peso das Gratificações de Desempenho a depender da carreira. Na Carreira do Seguro Social, por exemplo, a GD representa 73% da remuneração total do servidor. Já no Plano Geral de Cargos do Poder Executivo — PGPE, o percentual é de 56%.

Preliminarmente, importa reconhecer que o modelo das Gratificações de Desempenho, quando de sua criação, não tinha apenas o propósito de aumentar a produtividade via incentivos remuneratórios. Havia também a intenção de conceder aumentos remuneratórios a servidores ativos e que

não alcançassem aposentados e pensionistas, reduzindo o impacto fiscal. Esse objetivo foi desvirtuado ao longo do tempo, fazendo com que, atualmente, quase todos os servidores recebam as respectivas gratificações de desempenho na íntegra quando se aposentam.

Como se trata de um sistema com mais de 30 anos, muito já foi produzido e discutido sobre o tema. O modelo não funciona porque a gestão de desempenho no setor público, da qual a avaliação é apenas uma parte — no Brasil e no mundo — é um desafio que ainda não foi superado. Não o foi, aliás, nem no setor privado, uma vez que, dependendo do setor e da atividade, há controvérsia se remunerações baseadas em desempenho ou *performance* são efetivas, como a seção seguinte procurará demonstrar.

No caso do setor público brasileiro, a parcela da gratificação de desempenho, que deveria ser variável, a depender dos resultados individuais e institucionais, acabou se transformando em mera parcela remuneratória, uma vez que as avaliações e, portanto, os valores remuneratórios, tenderam, desde o início do modelo, a ser idênticos para todos. Em outras palavras, os servidores consideram as gratificações de desempenho como parte permanente — e invariável — de sua remuneração, o que é compreensível, já que os resultados das avaliações de desempenho são idênticos (ou muito próximos), considerando todos os servidores. Essa mesma distorção tende a ocorrer com qualquer parcela vinculada a desempenho.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2010; OCDE, 2022), por exemplo, analisou a estruturação da gestão de pessoas no setor público brasileiro em duas oportunidades: em 2010 e em 2022, concluindo em ambas as análises a inefetividade do modelo de gestão de desempenho vinculado à remuneração.

O problema, portanto, não é a ausência de avaliação de desempenho, mas como estruturar uma avaliação que, de fato, funcione, considerando as especificidades do setor público (como os princípios da legalidade, da impessoalidade e da supremacia do interesse público). O discurso político simplista e, por isso, erroneamente atrativo, que perpassa todos os espectros políticos, quando se discute reformas administrativas, é o de que, reitera-se,

os servidores precisam ser avaliados. Ocorre que, à exceção de alguns casos que precisam ser tratados, os servidores no nível federal já são avaliados. O desafio é como realizar uma avaliação condizente com a realidade. E, para isso, infelizmente, não basta um comando legal. Trata-se, em essência, de um problema de cultura organizacional e de gestão cotidiana de pessoas no setor público.

A discussão envolve também duas vertentes: uma que consideraria uma combinação de desempenho institucional e desempenho individual para definição do resultado final e, portanto, da remuneração; e outra que consideraria apenas a avaliação institucional. Aquela é majoritária no sistema de carreiras atuais e busca considerar tanto o fator individual quanto o institucional; esta, por outro lado, entende que os resultados são alcançados sempre por esforços coletivos e, portanto, o fator a ser considerado deveria ser apenas o institucional. As duas vertentes, no entanto, apesar de diferenças conceituais, apresentam as mesmas disfunções tratadas neste texto.

Ganhou força, mais recentemente, a proposta de adoção de um bônus de eficiência ou instrumento similar que leve em consideração apenas o desempenho institucional, modelo que foi, inclusive, implementado para algumas categorias. As disfunções, no entanto, persistem: se o objetivo é valorizar o mérito do servidor, como diferenciar os variados níveis de contribuição? Um servidor que se dedique intensamente e apresente desempenho excepcional, por esse modelo, receberá a mesma remuneração de um servidor pouco comprometido com o trabalho.

Trata-se da mesma disfunção gerada pelos honorários de sucumbência devidos a advogados públicos. Incapaz de diferenciar as reais contribuições individuais de cada servidor, os recursos são igualmente distribuídos entre todos os integrantes da carreira, inclusive inativos, ainda que em proporção menor.

Discute-se ainda uma outra sistemática que estabeleceria uma bonificação anual e não uma parcela a compor a remuneração mensal dos servidores. No entanto, como o modelo de remuneração variável mensal já está disseminado na administração federal, parece desarrastado conciliar as duas

metodologias. Caso a parcela mensal, que deveria ser variável a depender do desempenho, tenha se tornado fixa e indistinta na prática administrativa, evitar que um eventual bônus anual seja diferente pode ser uma aposta, no mínimo, ousada.

Além disso, no caso do Executivo federal, é questionável um servidor receber 100% da Gratificação de Desempenho mensal, como geralmente ocorre, e não receber igualmente os 100% do bônus anual. A tendência é que o bônus anual se torne apenas mais um 14º ou 15º salários aos servidores públicos, que o considerarão, com o tempo, como um direito assegurado e não uma possibilidade a depender do desempenho. Em outras palavras, a experiência e a literatura, como se demonstrará, indicam que há incentivos fortíssimos para a desvirtuação do modelo, por melhores que sejam as intenções de seus proponentes.

Vale lembrar, por fim, que a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que implementou uma reforma gerencial na administração pública, incluiu o § 7º ao art. 39 da Constituição Federal (Brasil, 1988), prevendo que lei específica disciplinaria a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

Ou seja, a ideia, em 1998, era a de que, se houvesse disponibilidade de recursos decorrentes de economia de despesas correntes, poderia ser instituído um “bônus” anual de produtividade aos servidores. Esse dispositivo, de 1998, nunca foi regulamentado e, obviamente, implementado, provavelmente em virtude das dificuldades de gestão aqui apresentadas.

5. O MITO DA REMUNERAÇÃO POR DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO

A literatura e as experiências nacionais e internacionais indicam claramente que vincular incentivos remuneratórios à gestão de desempenho (e, mais especificamente, à avaliação de desempenho) não só constitui prática desaconselhável como pode provocar desdobramentos negativos para a gestão. Em outras palavras, mais que inócua ou ineficaz, a prática pode criar prejuízos expressivos que poderiam ser evitados. Tal reflexão precisa ser considerada seriamente em qualquer proposta de Reforma Administrativa, Transformação do Estado ou qualquer denominação que se atribua a mudanças na burocracia pública.

A literatura especializada, reitera-se, é variada e heterogênea, temporal e geograficamente. A título meramente ilustrativo, Cardoso Jr. *et al.* (2025) relacionam um conjunto de trabalhos que demonstram os problemas gerados pela remuneração vinculada a desempenho. Há, ademais, muitos outros exemplos.

Marsden *et al.* (2000), analisando vários setores do serviço público britânico, concluíram que remuneração por desempenho constitui inclusive um fator desmotivador: a dificuldade de medir o desempenho de forma justa, entre outros motivos, é a principal fonte de desmotivação.

Van Der Meer (2003), por sua vez, conclui que a implementação da remuneração vinculada a desempenho no setor público tem se mostrado problemática e ineficaz. Essa ineficácia é atribuída, principalmente, à dependência de modelos econômicos tradicionais (como a Teoria da Agência) que tendem a negligenciar as complexidades psicossociais e comportamentais exclusivas do setor público. Consequentemente, a ligação incoerente e subjetiva entre a medição de desempenho e as recompensas monetárias resulta em impactos motivacionais negativos (como o efeito *crowding-out* da motivação intrínseca), bem como o surgimento de comportamentos disfuncionais como a manipulação de resultados (*gaming*), a negligência de tarefas não recompensadas e a percepção de iniquidade e desconfiança entre os

funcionários.

Essa amostra de estudos permite registrar os motivos pelos quais a vinculação de remuneração a desempenho ou constitui uma falácia ou só produziria efeitos positivos a partir da existência de um conjunto de variáveis bastante improváveis no setor público. De forma resumida, as principais causas para o mito da remuneração por desempenho são:

- a) Os bens e serviços públicos são, em geral, intangíveis, impossíveis de serem metrificados ou cujos resultados são difusos e com efeitos a longo prazo, difíceis, portanto, de serem associados a desempenhos imediatos aferíveis;
- b) Remuneração variável, de acordo com muitos estudos, não possui impacto no desempenho e na motivação intrínseca dos indivíduos, que é muito mais complexa e impactada por diversos outros fatores;
- c) A vinculação da avaliação de desempenho a um efeito remuneratório gera incentivos comportamentais para que a avaliação não prejudique os indivíduos e, portanto, não reflita a realidade;
- d) Os bens, produtos e serviços públicos são gerados, normalmente, por meio de ações coletivas e desempenho da equipe, de modo que não é possível mensurar, fielmente, a contribuição individual específica de cada servidor para o resultado alcançado. Com isso, servidores com diferentes níveis de comprometimento recebem a mesma retribuição, fomentando a percepção de injustiça;
- e) Em alguns contextos, o incentivo remuneratório pode estimular processos de gamificação (ajustes na conduta, ainda que inadequados, para obter maior ganho) ou de deturpação de métodos, dados e informações;
- f) A depender de como for desenhado, o modelo pode estimular controle e competição, criando um ambiente de falta de confiança que, na realidade, prejudica o desempenho;
- g) Parcelas criadas com caráter variável para refletir o desempenho tendem, ao longo do tempo, por razões distintas, inclusive culturais, a serem percebidas como parcelas remuneratórias garantidas, distorcendo

sua finalidade e deturpando a política de gestão de desempenho que passa a se mesclar com política remuneratória;

- h) Desvirtuamento do *ethos* público e da ocupação de um cargo público, já que os servidores realizam concurso público para o desempenho de determinada atribuição com a clareza de qual será a respectiva remuneração (a Constituição inclusive determina que atividades sensíveis sejam remuneradas por subsídio, parcela única, justamente em nome da transparência). Vincular o bom desempenho a uma parcela remuneratória adicional implica dizer que o servidor, sem a parcela adicional, ainda que receba a remuneração própria de seu cargo, não atuará com comprometimento adequado. Em outras palavras, significa dizer que a remuneração combinada previamente não será suficiente para gerar bom desempenho; apenas os que forem remunerados adicionalmente terão *performance* melhor, o que constitui lógica, no mínimo, questionável;
- i) A multiplicação de parcelas remuneratórias tende a gerar uma pressão no interior do serviço público, fazendo com que cada carreira e categoria pleiteie as mesmas condições remuneratórias — ou melhores, naturalmente — que as demais, ainda que haja especificidades que as diferencie, gerando um ambiente de competição contínua e aumento de desigualdades;
- j) Dados da pesquisa Vozes do Serviço Público (MGI, Enap, 2025) sugerem que o bom desempenho da máquina pública brasileira decorre mais da vocação e do engajamento (*ethos* público) dos servidores do que de incentivos remuneratórios *ad hoc*. A pesquisa sugere que o desempenho ótimo ocorre quando competências individuais e autonomia burocrática para desempenhar se reforçam mutuamente, sob lideranças que garantem segurança psicológica, direcionamento estratégico e ambientes de confiança mútua.

Em resumo, a literatura indica que, para entregas padronizáveis, facilmente individualizadas, operacionais e independentes de quaisquer fatores externos, recompensas remuneratórias podem ser positivas. Não é, naturalmente, a realidade do setor público.

Essa mesma literatura, no entanto, indica quais fatores têm potencial para causar um impacto positivo real e efetivo: ambiente de trabalho seguro e saudável; cooperação entre indivíduos, equipes e instituições; reconhecimento do trabalho realizado, com trocas abertas e construtivas de percepções sobre entregas e competências; identificação clara do propósito e do sentido da atuação profissional, inclusive quanto a seu impacto para a sociedade e para o país; promoção de isonomia e justiça interna no serviço público, contribuindo para que os servidores públicos desenvolvam um sentimento de pertencimento e identificação com a burocracia na qual trabalham. Nada disso, obviamente, é alcançado simplesmente por meio do pagamento por desempenho.

6. CONCLUSÃO

A discussão apresentada neste capítulo permite concluir que propostas de reforma do Estado devem considerar a política de gestão de desempenho e a política remuneratória como processos integrados de gestão de pessoas, mas distintos. A obtenção de melhor desempenho não decorre, direta e automaticamente, de pagamentos adicionais. Ao contrário: no setor público, essa vinculação pode ser prejudicial.

O setor público tem como essência bens, produtos e serviços que, em sua maioria, são intangíveis, imateriais, não quantificáveis e, ao contrário do setor privado, não apenas não almejam o lucro como constituem, por natureza, uma despesa, destinada a atender ao bem-estar da sociedade. Isso não significa que seja impossível criar objetivos, metas e indicadores no setor público; significa, apenas, que vincular esses instrumentos à política remuneratória gera distorções em uma (desempenho) e em outra (remuneração).

As discussões sobre gestão de desempenho e sobre política remuneratória na agenda de transformação do Estado são incontornáveis. Só não é possível, no entanto, considerando a essência do setor público, tratá-las como a mesma coisa.

Resultados muito mais efetivos seriam alcançados com o estímulo à motivação intrínseca dos servidores públicos, o que exige aprimorar a gestão, em todos os seus níveis e em diversas frentes: a alocação inicial adequada dos recém-ingressos, buscando conciliar a necessidade da administração pública com os interesses e perfis individuais de cada profissional; a construção diária do *ethos* público democrático e do propósito das atividades desenvolvidas, deixando claro o porquê o servidor faz o que faz e qual o impacto real e concreto do seu trabalho; a estruturação gradual de percepções de justiça, de isonomia, de pertencimento, de reconhecimento e de valorização individual de cada colaborador, considerando a natural diversidade humana, refletida na força de trabalho do setor público.

Em outras palavras, mais efetivo que mudar normas ou vincular remunerações a desempenho seria aprimorar a gestão no dia a dia de trabalho, do burocrata de nível de rua ao ministro de Estado, reconhecendo que a principal maneira pela qual o Estado se materializa é pelas pessoas que o compõem.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

CARDOSO JR., J. C.; CAMARGOS, R. C. M.; SILVA, D. A. *Gratificação de desempenho e remuneração por resultados no setor público: uma visão crítica*. Cadernos Enap, n. 149. Enap, 2025.

MARSDEN, D.; FRENCH, S.; KUBO, K. *Why does performance pay demotivate? Financial incentives versus performance appraisal*. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, 2000.

MGI; ENAP. *Pesquisa Vozes do Serviço Público*. 1ª edição. Brasília: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos; Escola Nacional de Administração Pública, 2025.

OECD. *OECD Public Service Leadership and Capability Review of Brazil: key findings and recommendations*. Paris: OECD Publishing, 2022. 27 p.

OECD. *Avaliação da gestão de recursos humanos no governo — relatório da OCDE Brasil 2010: governo federal*. OECD Reviews of Human Resource Management in Government. Paris: OECD Publishing, 2010. 337 p.

VAN DER MEER, A. J. M. S. W. Problems with the implementation of performance-related pay in the public sector. *International Review of Administrative Sciences*, v. 69, n. 4, p. 379–390, 2003.

ENTRE O MEDO E A DECISÃO: ENFRENTANDO O APAGÃO DAS CANETAS POR MEIO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

VERA MONTEIRO, GABRIELA LOTTA

1. RESUMO EXECUTIVO

O capítulo analisa a relação entre o Poder Executivo e os órgãos de controle no Brasil e sustenta que, embora o controle seja essencial à democracia, sua expansão e atuação predominantemente punitivista e assimétrica têm gerado disfuncionalidades que afetam negativamente a capacidade de decisão e inovação dos gestores públicos, fenômeno conhecido como “apagão das canetas”. Com base em revisão de literatura e pesquisa empírica qualitativa e quantitativa com servidores das três esferas federativas, o estudo demonstra que o excesso de controle, a sobreposição de competências e o desequilíbrio de forças entre controladores e administradores produzem

medo, aversão ao risco, paralisia decisória, *burnout* e decisões subótimas, ainda que os gestores reconheçam a importância do controle. A partir desse diagnóstico, o capítulo propõe uma agenda de reforma do Estado centrada no fortalecimento da administração pública e de seus profissionais, aliado a uma mudança na atuação dos órgãos de controle em direção a práticas mais colaborativas, preventivas e educativas, de modo a qualificar o controle sem comprometer a efetividade, a inovação e a entrega de políticas públicas.

2. INTRODUÇÃO E DIAGNÓSTICO

Este artigo tem como objetivo contribuir para uma agenda de reforma do Estado a partir da perspectiva da relação entre o Poder Executivo e os órgãos de controle. Partimos dos pressupostos de que a) o controle é essencial para a democracia; b) o desenvolvimento do sistema de controle no Brasil tem ampliado a assimetria entre poderes e criado uma relação muitas vezes disfuncional; c) essas disfuncionalidades podem afetar a capacidade de atuação do Poder Executivo. A partir desses pressupostos, analisamos neste capítulo como tem se dado essa relação entre o Poder Executivo e os órgãos de controle, os potenciais e limites dessa relação e, portanto, quais mudanças poderiam ser feitas em uma agenda de reformas para aprimorar esta relação. Este capítulo se baseia em dados coletados em uma pesquisa anterior sobre o fenômeno do “apagão das canetas”, coordenado por nós.

Em 2024, coordenamos pesquisa sobre os efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. Analisamos o fenômeno que ficou conhecido como “apagão das canetas”. O relatório final está disponível no site da Fundação Tide Setúbal, financiadora do projeto.¹

¹ O relatório da pesquisa está disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/o-fenomeno-do-apagao-das-canetas/>. Acesso em 16/12/25. Os pesquisadores e autores do relatório são: André Rosilho, Anna Migueis, Gabriela Lotta, Gustavo Fernandes, Gustavo Tavares, Julia Lillo, Mariana Villela, Jaedson Gomes, Rodrigo Barreto e Vera Monteiro.

A pesquisa investigou os efeitos do controle sobre o trabalho de servidores do Poder Executivo. Para isso, (i) sistematizou a literatura sobre o tema, apontando o estado da arte na relação entre o controle e o desempenho de gestores e políticas públicas; e (ii) realizou pesquisa qualitativa exploratória, seguida de uma quantitativa, para coletar dados para avaliar se os gestores, de fato, deixam de tomar decisões ótimas diante dos riscos das ações do controle.

Dentre os servidores públicos entrevistados, a ênfase recaiu sobre ordenadores de despesa — aqueles dotados de poder de alocação de recursos públicos — muito embora também tenham sido incluídos servidores públicos que atuam na formulação e execução de políticas públicas.

Partimos da hipótese de que a autoexpansão das competências dos controladores, sobretudo dos ministérios públicos e dos tribunais de contas, tem gerado efeitos negativos não esperados sobre a atuação dos gestores públicos e, conseqüentemente, para a execução de políticas públicas. Alguns estudos apontavam que o excesso de controle pode gerar aversão ao risco, paralisa da ação administrativa e piora nas entregas em termos de políticas públicas. Um deles foi conduzido pelo Laboratório de Inovação do Tribunal de Contas da União (TCU/coLAB-i). Nele, 2.560 servidores, empregados públicos e outros colaboradores responderam a questionário voltado a aferir experiências, dificuldades e desafios relacionados à contratação de soluções inovadoras pela administração pública.² De acordo com a pesquisa, 60,6% dos respondentes ocupantes de cargo ou função de natureza gerencial concordaram que “o medo do controle é um empecilho para o gestor público contratar soluções inovadoras” (p. 49) e 67,7% dos ocupantes de cargo ou função de natureza gerencial discordaram da afirmação de que “os gestores

2 Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/CB/E6/9C/EB/7300371055EB6E27E18818A8/Relatorio_pesquisa_contratacao_solucoes_inovadoras_administracao_publica.pdf. Acesso em 16/12/25.

públicos se sentem seguros para contratar soluções inovadoras” (p. 46).

De fato, o caso brasileiro tem a característica de ter um sistema de controle complexo, com órgãos, responsabilidades e jurisdições sobrepostas e conflitantes. Além disso, passaram a fazer parte do cotidiano dos servidores públicos iniciativas anticorrupção, bem como a frequente contestação da ação administrativa perante tribunais de contas e o Judiciário.

O que buscamos encontrar na nossa pesquisa foram dados e evidências que dialogassem com a percepção de que um controle disfuncional gera inércia, extrema aversão ao risco, piora na tomada de decisões e sufocamento da inovação no governo.

O que nos motivou a realizar a pesquisa foram depoimentos anteriores, nos quais gestores públicos honestos revelaram temer processos judiciais onerosos e o questionamento de suas decisões por tribunais de contas, bem como o risco de lhes serem aplicadas sanções graves, inclusive de natureza pecuniária. O relato era de que, sem meios de se proteger do risco de uma suposta atuação disfuncional do controle, a resposta preferida por muitos era evitar a responsabilidade pela decisão e não decidir ou adotar posturas de extrema cautela. Daí a expressão apagão das canetas, que representa o fenômeno pelo qual ficou conhecida a inação ou mesmo a tomada de decisão subótima.

A percepção inicial que motivou a pesquisa era de que o gestor público honesto não tem o benefício da dúvida a seu favor e termina exposto. Há casos de ações judiciais muito onerosas propostas pelo Ministério Público anos depois de o gestor deixar o serviço público, afinal julgadas improcedentes, mas que lhe impuseram imenso ônus financeiro e reputacional.³ Há

3 No artigo “Os tipos de gestores públicos brasileiros”, Vera Monteiro e Tarcila Reis tratam da figura do gestor perplexo e relatam o caso de dois gestores do Estado de São Paulo. Um deles, que foi presidente do DERSA (Departamento de Estradas e Rodagens do Estado de São Paulo), somente em novembro de 2025, ou seja, mais de 7 anos após a acusação e sua prisão, foi absolvido por não haver prova da existência do fato.

relatos de gestores que recusam promoções para evitar o risco aqui referido. Outros conseguem que a instituição à qual ele está vinculado contrate seguro na hipótese de ele ter que vir a se defender no futuro por suas funções burocráticas.

Políticas efetivas de combate à corrupção são importantes e necessárias. Mas é preciso colocar luz sobre os efeitos não desejados dessas políticas nas ações estatais. Alguns sugerem que o controle deveria participar do processo de tomada de decisão, como forma de evitar problemas e responsabilizações indevidas. Porém, este caminho da diluição da responsabilidade entre gestores e controladores importa em abrir espaço da tomada de decisão a profissionais que estão focados apenas em evitar riscos e desvios e não na criação de políticas públicas eficientes. Além disso, há o inconveniente de o controle não ser institucionalmente responsável pela entrega de políticas públicas para a sociedade, por não se sujeitar ao processo eleitoral.

Ainda que advocacias públicas, controladorias internas e Judiciário façam parte do sistema de controle da administração pública, a percepção é que a atuação, sobretudo, dos ministérios públicos e dos tribunais de contas é a principal causa da paralisia. O Judiciário, como se sabe, só age mediante provocação, de modo que ele, sozinho, não tem impacto sobre gestores públicos. Advocacias públicas, por sua vez, tendem a seguir os padrões dos ministérios públicos e tribunais de contas, apesar de sua função institucional estar voltada para a proteção dos gestores da ação desses órgãos de controle externo. Com relação às controladorias internas, a percepção é que sua atuação não é uma causa da paralisia dos gestores, mas é algo a ser confirmado.

Diferentemente da pesquisa conduzida pelo TCU/coLAB-i, que pretendeu aferir a percepção de agentes públicos acerca dos desafios da administração pública para contratar inovação — sendo a interface com controles, internos e externos, apenas um dos itens do formulário que circulou por órgãos e entes da administração federal —, nossa pesquisa apurou a percepção de agentes públicos especificamente acerca da influência do controle na atividade administrativa em geral — que abarca, mas não se esgota, na

contratação de inovações pelo poder público. Assim, afora o escopo mais amplo, nós ouvimos pessoas das três esferas federativas, e não apenas da União. Além disso, e de forma inédita, nossa pesquisa reviu a literatura sobre o tema.

3. ANÁLISE QUALITATIVA

As entrevistas realizadas pela pesquisa revelaram que gestores, de fato, têm medo de ocupar cargos de ordenação de despesas, têm dificuldades de inovação e sentem ingerência indevida de órgãos de controle em políticas públicas. Além disso, têm medo, desconforto ou insegurança a partir da ação de órgãos de controle.

Foram identificados relatos de aumento do volume de trabalho, com a necessidade de reforço da instrução de processos administrativos, em especial justificativas e documentos que auxiliem na contextualização posterior da tomada de decisão administrativa. Houve, ainda, relatos de agendas frequentes com controladores, inclusive de forma prévia à tomada de decisão pela administração pública, para explicar e relatar políticas públicas e projetos ainda em fase de desenvolvimento, a fim de reduzir riscos de futuras sanções ou determinações dos controladores que pudessem alterar ou retardar o curso de ação administrativa. Também houve relatos sobre aumento da carga de trabalho em atividades relacionadas à prestação de contas.

Alguns entrevistados também apontaram haver conhecidos que foram processados, mas não responsabilizados. Contudo, o mero processo já é considerado pelos entrevistados uma pena, um desgaste emocional e reputacional e uma fonte de gastos com advogados. Além do medo, houve também relatos de frustração com a atuação excessiva de controladores, a dificuldade de inovação e a paralisia decisória decorrentes deste cenário. Alguns entrevistados relataram não possuir mais desejo de ocupar cargos de gestão da administração pública, não obstante reconheçam a possibilidade de, por meio dessa função, fazer a diferença na vida da população. Houve, contudo,

relatos de contribuições positivas devido à elevada capacidade técnica dos quadros dos órgãos de controle, principalmente quando estes atuam em parceria com a administração.

No geral, os resultados das entrevistas qualitativas mostram que o “medo” dos órgãos de controle é algo que acompanha um grande percentual dos servidores participantes da pesquisa. Houve poucas diferenças entre níveis federativos. Apenas a percepção de que é necessário aval prévio dos órgãos de controle antes de decidir questões importantes foi significativamente maior para os servidores estaduais.

Em geral, observou-se, ainda, algum grau de associação entre maior atuação política do entrevistado e menor receio quanto à atuação de controladores e, por outro lado, maior receio entre aqueles que tinham experiência mais técnica, com formação especializada e, muitas vezes, servidores de carreira.

Em relação a possíveis aprimoramentos da atuação de órgãos de controle, de modo geral, gestores gostariam de mais orientação e mais parceria de órgãos de controle. Alguns trouxeram ideias mais inovadoras, como obrigar controladores a passarem algum tempo dentro da administração para conhecer a sua realidade.

4. SURVEY

Com base nas entrevistas realizadas, foi desenhado e aplicado um questionário online (*survey*) para mensurar variáveis relacionadas ao controle e atitudes e comportamentos de trabalho dos servidores.

Os resultados corroboram a hipótese de que uma percepção mais negativa sobre a atuação dos órgãos de controle está associada a uma maior preocupação com os órgãos de controle no dia a dia da gestão. Ou seja, aqueles servidores que acreditam que os órgãos de controle e auditores têm uma atitude mais punitivista e de pouco suporte também expressam maior medo de terem suas ações e decisões questionadas pelos órgãos de

controle.

O fato de o participante ser ordenador de despesas está associado a um pequeno aumento da preocupação com os órgãos de controle; contudo, este efeito é pouco significativo. Outro efeito importante identificado foi a associação entre maior preocupação com órgãos de controle e menor intenção de inovar. Isso leva a crer, portanto, que o fenômeno do apagão das canetas, que leva os gestores públicos a agirem de forma excessivamente conservadora, é real.

Foi identificada também uma leve associação entre a preocupação com os órgãos de controle e o nível de *burnout* declarado pelo participante. Ou seja, aqueles participantes que informaram ter mais preocupação com os órgãos de controle também informaram níveis mais altos de *burnout*. É possível que essa preocupação se traduza em maiores níveis de trabalho e estresse, que, por fim, geram maior esgotamento físico e emocional no servidor. Em linha com esse achado, a preocupação com os órgãos de controle também se mostrou levemente associada a uma maior intenção de deixar o emprego, ainda que não tenha estado associada a menores níveis de satisfação no trabalho.

5. INEDITISMO DA PESQUISA E SEUS ACHADOS

Acreditamos que essa foi a primeira pesquisa que ouviu gestores públicos especificamente sobre o fenômeno do apagão das canetas.

O fato de a amostra não ter sido grande impõe limitações às conclusões. Por exemplo, devido ao número e à distribuição geográfica e profissional dos respondentes e entrevistados, nossa amostra não permitiu análise por região geográfica, nem por área de atuação profissional. No entanto, a análise do estudo qualitativo em conjunto com o resultado da *survey* é interessante. Restou confirmada a percepção geral dos servidores de que a atuação dos órgãos de controle é mais negativa do que positiva.

Além disso, servidores federais, de maneira geral, tendem a ter uma

percepção ainda mais negativa de controladores, em comparação com os servidores municipais e estaduais. Por outro lado, o percentual de servidores estaduais que possuem uma visão positiva dos órgãos de controle é ligeiramente maior do que os demais.

Ficou confirmado, contudo, o sentimento dos atores do Poder Executivo de que o controle seria disfuncional por haver uma desigualdade de forças e de *expertise* que faz com que os tomadores de decisão tenham receio de inovar. A pesquisa confirmou que, apesar de os gestores reconhecerem a importância do controle, o desequilíbrio de forças (administração pública x órgãos de controle) e a percepção de sua disfuncionalidade geram medo, decisões subótimas, falta de estímulo à inovação e *burnout*.

Como a pesquisa centrou-se na percepção de agentes públicos sobre a influência do controle no seu cotidiano, seria impossível, por meio dela, estabelecer relações de causalidade entre a ação de órgãos de controle e a inação de agentes públicos. O estabelecimento de relações de causalidade dependeria da realização de estudos baseados em experimentos científicos na área da psicologia.

6. UMA REFORMA ADMINISTRATIVA

Os achados da pesquisa apontam, fundamentalmente, duas coisas. Uma primeira, relacionada à importância do fortalecimento e qualificação das pessoas da administração pública no diálogo com os órgãos de controle. Uma segunda, sobre o papel dos órgãos de controle, sobretudo dos tribunais de contas. Traçamos aqui algumas breves considerações sobre isso, compreendendo a necessidade de mais debates futuros para aprimorar as proposições.

Para ambos os temas, há muitas abordagens possíveis e medidas em variadas frentes (algumas de natureza legislativa, outras não). Sobre as pessoas da administração pública, especialmente do Poder Executivo, acreditamos que seu fortalecimento é uma ação permanente e contínua. Não se encerra com uma específica reforma, nem com a edição de uma norma.

O fortalecimento das pessoas da administração pública é meio para um serviço público eficaz para a população, tendo em vista a qualidade das políticas públicas. Um dos elementos centrais do enfraquecimento das pessoas que atuam na gestão pública é a falta de igualdade entre as carreiras, com diferenças enormes quanto à remuneração e aos estímulos entre os regimes das categorias de elite (como juízes, promotores, defensores públicos, advogados públicos e auditores) e os agentes públicos que prestam serviços à população (nas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança pública). Para superar este estado de coisas, é preciso enfrentar as distorções salariais e promover a reestruturação das carreiras, desde antes da porta de entrada, com planejamento da força de trabalho, seguido da melhoria dos concursos públicos. As ações a partir de então devem compreender a dimensão da gestão do desempenho e do desenvolvimento dos profissionais do setor público, com garantia de maior equidade étnico-racial e de gênero.

O desafio de fortalecer as pessoas da administração pública é o caminho para tornar o Estado mais efetivo, menos desigual e capaz de entregar mais e melhores serviços à população. Fortalecer as pessoas da administração pública é fundamental para que não se intimidem perante os órgãos de controle e sejam capazes de propiciar serviço público com mais qualidade e sem desperdício de recursos públicos. O servidor público engajado e vocacionado é a chave. Para isso, a agenda a ser perseguida, entre outros pontos, é:

- a) Acabar com promoções e progressões automáticas previstas nas leis de carreira, evitando-se chegar muito rápido ao topo;
- b) Corrigir distorções remuneratórias;
- c) Impedir penduricalhos;
- d) Modernizar concursos públicos, passando-se a medir competências e habilidades, que não são mensuráveis em prova objetiva;
- e) Extinguir carreiras obsoletas, racionalizando-as;
- f) Planejamento unificado da força de trabalho;
- g) Avaliar todos os servidores, inclusive aqueles em fase de experiência (estágio probatório);

- h) Incentivar a melhoria dos servidores estáveis que tenham desempenho insuficiente e, em caso de reiteração, fazer seu desligamento; e
- i) Viabilizar, nas situações adequadas, a utilização de agentes com contratos por tempo determinado ou em regime celetista.

Quanto à lógica do controle, é imprescindível avançar num debate público que ajude a repensar as formas de controle. O desenho constitucional aponta que o controle é, em regra (com algumas exceções), posterior à ação da administração pública. Porém, há uma visão segundo a qual prevenir seria melhor do que remediar, levando à abertura do controle para o diálogo, posicionando o órgão de controle também no momento prévio e anterior à ação estatal (na esfera federal, exemplifica esse cenário a atuação do TCU nos processos de desestatização e sua intermediação nas renegociações de contratos de infraestrutura).

O risco desse movimento é de confusão entre funções administrativa e de controle, com esvaziamento do Executivo e perda de legitimidade do controle (por assumir o papel de “tribunal parceiro”). Isto não significa, porém, que o controle não possa colaborar com a gestão pública, ser construtivo e aberto a uma via de mão dupla.

Como agenda positiva, como já apontamos na pesquisa do apagão das canetas, ao invés de focar no modo de atuação dos controladores, e dado que servidores públicos não se sentem preparados para responder às demandas que chegam dos órgãos de controle, por evitarem assumir riscos e responsabilidade, nossas propostas de enfrentamento do problema são de (i) fortalecimento da administração pública, incluída a capacidade de resposta dos gestores aos órgãos de controle — e, portanto, fortalecimento das pessoas no Poder Executivo; e (ii) atuação mais colaborativa de órgãos de controle com o Poder Executivo, com ampliação de iniciativas de capacitação e diálogo entre as diversas instituições.

Nesse sentido, ainda acreditamos que, paralelamente a uma necessária agenda de fortalecimento das pessoas da administração pública, é relevante o desenvolvimento de uma agenda de *advocacy* com os órgãos do sistema de controle, com o objetivo de sensibilizá-los para que sua atuação tenha foco

no suporte ao gestor, com antecipação dos problemas e atuação positiva de troca e aprendizagem, em substituição ao padrão massivamente repressivo.

É imprescindível, porém, que os órgãos de controle se mostrem dispostos a uma atuação verdadeiramente (e não apenas formalmente) cooperativa e dialética. O tom acusatório, muitas vezes adversarial, deve ceder para o diálogo construtivo entre controladores e controlados.

Os achados da pesquisa que fizemos confirmam o efeito negativo na gestão pública da lógica do quanto mais controle, melhor.⁴ Corrobora o movimento que está tomando corpo na academia de uma visão menos idealizada, que procura investigar os custos e os eventuais problemas da intervenção do controlador.⁵

4 Diogo Uehbe relata os casos envolvendo o BNDES, o BNDESPAR e seus servidores: em março e abril de 2024, o TCU decidiu representações relacionadas a fatos ocorridos há mais de 10 anos, absolvendo todos os servidores, como reconhecimento de que atuaram de boa-fé no exercício de suas funções. Seu argumento é que “Não nos parece normal ou razoável que essas pessoas tenham sofrido com a manutenção prolongada da desesperadora perspectiva de sujeição à imputação de débitos exorbitantes, imposição de multas rigorosas e, em alguns casos, até mesmo à aplicação de restrições à ocupação de cargos públicos. Tudo isso somado ao inevitável massacre reputacional e aos custos inerentes à defesa e à representação processual. Quem paga essa conta?”. “As pazes do TCU com o BNDES: o que os recentes julgamentos têm a nos revelar?”, JOTA, 8 maio 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/as-pazes-do-tcu-com-o-bndes-o-que-os-recentes-julgamentos-tem-a-nos-revelar-08052024>. Acesso em 16/12/25.

5 “O dilema do controle público: quanto mais, melhor?”, Gustavo Leonardo Maia Pereira, JOTA, 4 dez. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/o-dilema-do-controle-publico-quanto-mais-melhor>. Acesso em 16/12/25.

7. CONCLUSÃO

Este capítulo teve como objetivo contribuir para uma agenda de reforma do Estado a partir da perspectiva da relação entre o Poder Executivo e os órgãos de controle. A partir de um diagnóstico dessa relação e de constatações sobre sua relevância e suas limitações no contexto atual, propusemos um conjunto de medidas que podem ajudar a mitigar uma disfuncionalidade potencial do sistema de controle. Esta agenda está vinculada a melhorar o controle no Brasil sem diminuir a capacidade do Poder Executivo de agir, produzir soluções inovadoras e alcançar resultados de políticas públicas. Para tanto, mostramos que é essencial avançar no fortalecimento do Poder Executivo em paralelo a mudanças da relação entre controladores e executores que passam por ações preventivas e educativas. Entendemos que essas medidas deveriam ser prioridade em uma reforma do Estado voltada a um Estado melhor, mais efetivo, eficiente e transparente.

REFERÊNCIAS

LOTTA, G.; MONTEIRO, V. (orgs.). *O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim*. Relatório de pesquisa. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2024.

MONTEIRO, V.; REIS, T. Os tipos de gestores públicos brasileiros. *JOTA*, 12 set. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/os-tipos-de-gestores-publicos-brasileiros-12092018>. Acesso em: 16 dezembro 2025.

PEREIRA, G. L. M. O dilema do controle público: quanto mais, melhor? *JOTA*, 4 dez. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-dilema-do-controle-publico-quanto-mais-melhor-04122019>. Acesso em: 16 dezembro 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de pesquisa: contratação de soluções inovadoras pela Administração Pública*. Brasília, DF: TCU, 2020.

UEHBE, D. As pazes do TCU com o BNDES: o que os recentes julgamentos têm a nos revelar? *JOTA*, 8 maio 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/as-pazes-do-tcu-com-o-bndes-o-que-os-recentes-julgamentos-tem-a-nos-revelar-08052024>. Acesso em: 16 dezembro 25.

O ESTADO EM NÚMEROS: CONSTRUINDO BONS ÍNDICES E INTERPRETAÇÕES DE CAPACIDADE ESTATAL

ANDERSON HENRIQUE, MARIANA BATISTA, LUCAS PORTO, PEDRO PALOTTI

1. RESUMO EXECUTIVO

Quais são os possíveis caminhos metodológicos para se mensurar adequadamente capacidade estatal? A literatura existente apresenta distintas abordagens, desde a ênfase weberiana na burocracia profissional até esquemas multidimensionais que incorporam dimensões fiscais, político-relacionais e administrativas. Contudo, quando aplicadas aos diferentes contextos, grande parte dessas métricas frequentemente refletem discussões puramente teóricas do que a mensuração empírica adaptada à qualidade e à disponibilidade dos dados. Este capítulo propõe uma reflexão metodológica sobre a construção de indicadores para captar as várias dimensões de

capacidade estatal, debatidas amplamente na literatura, em índices sintéticos e metodologicamente robustos. Dialogamos com contribuições recentes que utilizam Análise de Componentes Principais (ACP) e Análise Fatorial (AF), destacando seus avanços e limitações. Argumentamos que a complexidade da capacidade estatal não pode ser reduzida a escores simplificadoros, rankings com inclusão de diversas variáveis e técnicas inapropriadas, pois isso inviabiliza especificidades territoriais, institucionais e torna inteligível o índice. A proposta avança em duas recomendações principais. Primeiro, reconhecer a natureza multidimensional da capacidade estatal descoberta por diversos autores cânones sobre o assunto. Segundo, assegurar transparência metodológica e estatística, explicitando critérios de seleção, combinação e validação de variáveis, de modo a produzir indicadores comparáveis sem perder aderência ao contexto de pesquisa. O argumento central é que medir capacidade estatal não é apenas uma questão técnica, mas política: diferentes escolhas metodológicas influenciam diagnósticos, comparações e estratégias de governança. Ao oferecer diretrizes práticas para a construção de indicadores, o capítulo busca fortalecer a pesquisa comparada e ampliar a utilidade dos instrumentos de mensuração para apoiar políticas públicas em todos os níveis da federação.

2. INTRODUÇÃO

As ciências sociais lidam com fenômenos que são, por natureza, abstratos, subjetivos e dependentes de contexto. Por isso, a tarefa de mensurá-los está longe de ser trivial. Conceitos como “qualidade de vida”, “democracia” ou “vulnerabilidade social” são construtos latentes: não são diretamente observáveis, não possuem fronteiras claras e tampouco contam com consenso pleno sobre seu significado. Além disso, o próprio ato de medir pode alterar o fenômeno observado. A operacionalização jamais é neutra, pois envolve escolhas teóricas e políticas que definem quais aspectos do conceito serão mensurados e, portanto, quais dimensões serão consideradas

relevantes (Jannuzzi, 2002). Em síntese, medir é sempre um exercício intrinsecamente vinculado à teoria.

A capacidade estatal não escapa a esses desafios. Ao contrário, tende a amplificá-los. Seus dilemas começam na própria delimitação conceitual e se intensificam diante de sua natureza multidimensional, da heterogeneidade dos contextos nacionais e da recorrente confusão entre indicadores de meios e de resultados (Gomide *et al.*, 2018; Santos, 2025). Diante desses impasses, este capítulo propõe o aprimoramento da mensuração da capacidade estatal no contexto brasileiro, articulando uma discussão metodológica aplicada aos municípios e incorporando as especificidades federativas, orçamentárias e históricas que estruturam o fenômeno. Argumenta-se que medir capacidade estatal está longe de ser apenas um desafio técnico: trata-se, sobretudo, de uma decisão metodológica e teórica sobre o que deve ser considerado como “Estado capaz”.

Assim, o capítulo está organizado da seguinte forma: a primeira seção examina os principais entraves das mensurações existentes de capacidade estatal, sobretudo no Brasil, tomando como parâmetros: (i) a consistência conceitual das definições mobilizadas; (ii) a delimitação do objeto da capacidade, isto é, capacidade de quê e para quais fins; e (iii) a adequação das estratégias metodológicas empregadas para a construção e redução de indicadores. A partir desses critérios, apresenta-se um panorama das abordagens predominantes e dos indicadores amplamente utilizados. Em seguida, são apresentadas técnicas e recomendações para a mensuração, acompanhadas de diretrizes para a validação e construção de indicadores compostos, garantindo a validade conceitual, do construto e metodológica/estatística. Por fim, o capítulo conclui destacando a importância e os cuidados necessários ao mensurar a capacidade estatal.

3. OS ENTRAVES E PROBLEMAS DAS MENSURAÇÕES EXISTENTES DE CAPACIDADE ESTATAL

3.1. PANORAMA DOS ESFORÇOS DE MENSURAÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS NO BRASIL

A etapa de definição conceitual acerca do que se entende por capacidades estatais possui uma multiplicidade de escolhas teóricas possíveis, observa-se o desafio de sua operacionalização. Ambas as etapas — conceitualização e mensuração — precisam caminhar em conjunto para possibilitar a construção de índices adequados e úteis para os trabalhos de pesquisa aplicáveis à gestão governamental (Jannuzzi, 2005; 2009).

Palotti, Linhares e Henrique (2025) realizaram um levantamento dos esforços realizados por diferentes atores, governamentais e não governamentais, para mensuração de capacidades estatais no Brasil. A pesquisa teve como ponto de partida o trabalho realizado por Demarco e Abrucio (2021), que produziu uma análise minuciosa de três índices compostos e apontou, para subsidiar pesquisas futuras, a existência de outros índices similares a serem mapeados. Em complemento a esse conjunto de índices, os pesquisadores complementaram os esforços de mapeamento por meio da interlocução com especialistas da academia e do governo federal, alcançando o conjunto de 34 índices e indicadores pesquisados que apontam, direta ou indiretamente, para a mensuração de atributos governamentais pertinentes ao campo das capacidades estatais.

Os resultados obtidos apontam para algumas questões relevantes para reflexão sobre como construir índices de capacidades estatais. O primeiro achado de pesquisa é o de que há um predomínio de esforços analíticos para o entendimento dos municípios (28 casos, dentre índices exclusivos a esses entes ou não), algo que se torna mais rarefeito para os estados (13 casos, exclusivos ou não) e com pouquíssimas contribuições para a União (5 casos, exclusivos ou não). Os estudos de natureza quantitativa são, portanto, predominantemente esforços de mensuração das capacidades em nível local.

Tais avanços são dignos de nota, dado o papel central dos municípios na provisão de serviços públicos governamentais pelo Estado brasileiro no pós-1988. Contudo, a lacuna em relação aos dados estaduais e, principalmente, federais são um empecilho para o entendimento mais completo do *policy making* em uma federação como a brasileira.

Outro elemento a ser destacado é o papel relevante dos ministérios e órgãos de controle federais na proposição de índices sintéticos (14 casos). Esse fato confirma o entendimento de pesquisas que argumentam ser o Estado não apenas um consumidor, mas também um produtor de evidências (Mello, 2022). Além desses atores governamentais, destaca-se a participação de associações de diversas naturezas, empresariais, municipalistas, de classe e sem fins lucrativos, além de consultorias privadas (12 casos). Por fim, em menor monta, há índices provenientes diretamente dos esforços de institutos de pesquisa e da literatura acadêmica (8 casos). Essa menor participação da academia em comparação às demais fontes tem a ver com a proposição direta ou “propriedade” dos índices. A academia é mobilizada, diretamente ou por meio de pesquisadores associados, pelas organizações governamentais, pelo mercado e pela sociedade civil, no esforço de pesquisa que realizam.

Palotti, Linhares e Henrique (2025) realizam também uma análise conjunta de agrupamento dos índices e indicadores pesquisados. Embora a maior parte dos índices esteja conceitualmente dedicada a compreender aspectos das capacidades estatais de forma ampla, dedicada a políticas setoriais, a aspectos específicos como capacidades fiscais e de transparência e controle, ou ainda exclusivamente a resultados, quase um quarto dos índices mobiliza, ao mesmo tempo, aspectos relacionados a capacidades e a resultados (9 casos). Esse é um achado preocupante se considerarmos que um dos desafios centrais da agenda de pesquisa sobre capacidades estatais é o de evitar possíveis tautologias, separando bem os resultados dos processos ou capacidades que potencialmente os produzem. Reunir em um mesmo índice medidas de resultados e de processos ou capacidades invalida a interpretação e utilidade desses índices.

Por fim, o conjunto de índices e indicadores pesquisados aponta para uma elevada heterogeneidade de métodos estatísticos mobilizados para sua elaboração, que vão desde uma simples combinação de variáveis com atribuição de pesos arbitrários até o uso de técnicas estatísticas e de validação, como a que discutiremos na próxima seção. Além disso, há *gaps* relacionados à operacionalização de algumas dimensões conceituais do conceito de capacidades, mesmo para os municípios, principalmente pela ausência de dados sistemáticos ou pela dificuldade de se produzir uma mensuração periódica e confiável (Palotti; Linhares; Henrique, 2025).

3.2. TÉCNICAS RECOMENDADAS NA CONSTRUÇÃO DE ÍNDICES PARA OS ESTUDOS INSTITUCIONAIS

Construir indicadores sociais compostos não é uma tarefa trivial. Manter a validade e consistência para refletir os fenômenos estudados é uma tarefa que necessita seguir as técnicas estatísticas adequadas, seguir seus critérios e ter a disponibilidade das melhores mensurações das variáveis desejadas possível.

Índices podem facilitar a tomada de decisão e permitir a avaliação e comparação de fenômenos sociais, institucionais e avaliação de políticas públicas (Jannuzzi, 2005; 2009). Para atingir essa finalidade, é necessário que os indicadores respeitem certas características recomendadas para garantir sua utilidade e confiabilidade (Figueiredo Filho *et al.*, 2013). Em trabalho recente na elaboração de um Índice de Capacidade de Planejamento para Gestão de Risco e Desastre (Henrique, 2025), o autor levou em consideração diretrizes recomendadas pela literatura especializada para a construção de índices robustos (Jannuzzi, 2009), que incluem a necessidade de (1) confiabilidade (consistência), (2) validade (mensurar o fenômeno correto), (3) sensibilidade (captar variações significativas) e (4) especificidade (relação direta com o fenômeno). Além disso, o índice deve assegurar a (5) transparência metodológica de sua construção e a (6) comparabilidade entre diferentes contextos

(idem, 2009).

Essas são características desejáveis para construção de índices, aliadas às técnicas estatísticas de redução de dados apropriadas às características dos indicadores. Índices complexos frequentemente envolvem muitas variáveis observáveis altamente correlacionadas, o que pode dificultar a interpretação e comunicação dos resultados. A redução de dados permite sintetizar esse conjunto vasto em um número gerenciável de componentes ou fatores latentes, que conseguem reter a maior parte da variância (informação) dos dados originais (Figueiredo Filho et al., 2013). Dessa forma, em vez de analisar indicadores isolados, o pesquisador e o gestor podem focar em dimensões conceituais mais amplas (como “Capacidade de Arrecadação”, “Capacidade Político-Relacional”, “Capacidade Administrativa”, “Capacidade Fiscal”, “Qualidade Burocrática”, entre outros), tornando o índice mais inteligível e a intervenção política mais direcionada.

Um dos grandes desafios na construção de índices é evitar a redundância e a multicolinearidade, que ocorrem quando variáveis que medem aspectos muito semelhantes são incluídas simultaneamente. Métodos, como a Análise de Componentes Principais (ACP), criam novos componentes que são, por construção, ortogonais (não correlacionados) entre si, minimizando a superestimação de dimensões redundantes. Além disso, essa técnica oferece um mecanismo de ponderação objetiva. A ACP é reconhecida na literatura como uma técnica multivariada para a construção objetiva de indicadores sociais sintéticos (Figueiredo Filho et al., 2013). Esta técnica opera como um dispositivo de redução de dados, transformando um conjunto grande de variáveis correlacionadas, que medem dimensões latentes e não observáveis, em menos componentes ou fatores.

Essa redução é fundamental para evitar a redundância e conferir ponderação, pois os novos componentes são combinações lineares das variáveis originais, com pesos (cargas fatoriais) definidos pela sua contribuição estatística para a variância total. Por sua vez, a Análise Fatorial (AF) também é uma técnica de redução de dados, mas com foco de identificar e medir fenômenos latentes (não diretamente observáveis) (Hair et al., 2009; Figueiredo Filho et

al., 2013; Bartholomew, 2015). Ela permite testar se um conjunto de variáveis observadas se agrupa de forma coerente, refletindo um conceito subjacente conforme postulado pela teoria (confirmatória) ou de forma exploratória (empírica) (Figueiredo Filho *et al.*, 2013). Isso aumenta significativamente a validade do construto, garantindo que o índice não apenas reduza dados, mas também meça corretamente o fenômeno multidimensional que se propõe a avaliar. O resultado é um índice com maior robustez estatística e aderência teórica, requisitos indispensáveis para fortalecer a pesquisa comparada e subsidiar políticas públicas eficazes.

O valor central da AF reside na sua capacidade de identificar o fator latente (F) que representa ou é a causa da variação das variáveis observadas ($X_1, X_2 \dots$ etc.). Diferentemente da Análise de Componentes Principais (ACP), a AF concentra-se apenas na variância comum (compartilhada) entre as variáveis para produzir os fatores (Figueiredo Filho *et al.*, 2014). Essa abordagem aumenta a validade do construto, garantindo que o índice meça corretamente o fenômeno complexo proposto.

A implementação da AF e ACP requer o cumprimento de critérios rigorosos. A adequabilidade da base de dados é verificada através da matriz de correlação, sendo que a maioria dos coeficientes deve superar o patamar de 0,3, e por meio de testes estatísticos como o Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e o Teste de Esfericidade de Bartlett, serem estatisticamente significativos ($p\text{-valor} < 0,05$), e observar o gráfico de *scree plot*, por meio da regra de Kaiser (*eigenvalue*) estarem acima do corte de 1. O KMO indica a proporção da variância atribuída a um fator comum, com valores próximos a 1 sinalizando maior adequabilidade, enquanto o teste de Bartlett avalia se as variáveis são correlacionadas. No processo de extração, o pesquisador também deve escolher o método (exemplo: a Fatoração do Eixo Principal) e, caso mais de um fator seja extraído, o tipo de rotação, sendo a rotação ortogonal (fatores não correlacionados) mais fácil de interpretar, a oblíqua (fatores correlacionados) teoricamente mais razoável e a Varimax, pressupondo que os componentes do banco de dados não são correlacionados.

Em contextos de pesquisa, sobretudo quando falamos sobre indicadores

para serem utilizados em análise de políticas públicas, a ACP é tipicamente preferida para a simples sumarização de dados onde o objetivo é obter um agregado que capture o máximo de informação. Já a AF é mais apropriada quando o objetivo é testar e identificar construtos teóricos subjacentes (latentes), onde o fator é conceptualizado como a causa das variáveis observadas. Contudo, a literatura ressalta que, na prática, as soluções encontradas por ambos os métodos costumam ser bastante semelhantes, especialmente quando o número de variáveis é elevado (acima de 30) ou quando as correlações entre as variáveis (comunalidade) excedem 0,60 (idem, 2014).

Ao contrário da fragilidade das ponderações arbitrárias baseadas na subjetividade do pesquisador ou em métodos simplistas de média simples ou soma, por exemplo, a Análise de Componentes Principais (ACP) e a Análise Fatorial (AF) conferem uma fundamentação estatística superior à construção de índices. Tais técnicas atribuem cargas fatoriais a cada variável, não por julgamento arbitrário, mas, sim, pela mensuração de sua contribuição estatística para a variância total ou para o fator latente. Esse rigor assegura que o índice composto reflita de maneira mais acurada a estrutura empírica das relações de dados. Para consolidar as distinções e aplicações dessas duas abordagens na mensuração da capacidade estatal, o Quadro I apresenta um resumo comparativo.

Quadro 1 - Principais características da Análise de Componentes Principais (ACP) e Análise Fatorial (AF)

CARACTERÍSTICA	ANÁLISE DE COMPONENTES PRINCIPAIS (ACP)	ANÁLISE FATORIAL (AF)
Foco metodológico	Redução de dados e explicação da variância total. Produz componentes que representam a variância das variáveis observadas.	Deteção da estrutura dos dados subjacentes ou modelagem causal. Produz fatores que causam (ou explicam) as variáveis observadas.
Tratamento da variância	Utiliza toda a variância observada.	Utiliza apenas a variância comum (compartilhada) entre as variáveis.
Natureza do construto	Produz componentes que representam a variância das variáveis observadas.	Produz fatores que causam as variáveis observadas.
Importância/aplicação em estudos de análise institucional	Ideal para criar indicadores sintéticos e descritivos (exemplo: Índice de Qualidade de Moradia – IQM).	Recomendada para identificar e mensurar construtos teóricos latentes (não observáveis), como desempenho institucional, qualidade das políticas ou dimensões de ideologia/democracia. É utilizada para o desenho e validação teórica de instrumentos de medida, garantindo que o índice corresponda ao conceito abstrato desejado.

Fonte: *Elaboração dos autores (2025), a partir de Figueiredo Filho et al. (2013) e Figueiredo Filho et al. (2014).*

3.3 DIRETRIZES PARA A VALIDAÇÃO E CRIAÇÃO DOS INDICADORES COMPOSTOS

Após atender todos os critérios das técnicas, é necessário “aprovar” o novo construto por meio da validação interna e externa. A validação interna foca na confiabilidade (*reliability*) da medida, buscando assegurar que o conjunto de variáveis observadas que compõem o índice é consistente e produzirá resultados similares em repetições da mensuração (Figueiredo Filho et al., 2013). Um dos procedimentos mais recorrentes para avaliar a confiabilidade interna é o Alpha de Cronbach. Esse teste mede a consistência interna

do índice, indicando o grau em que os itens (variáveis) se correlacionam positivamente entre si e medem o mesmo construto latente. Um Alpha de Cronbach elevado (acima de 0,7) sugere que a quantidade de erro aleatório no processo de mensuração é baixa (Hair *et al.*, 2009; Figueiredo Filho *et al.*, 2013). Ter uma alta confiabilidade é importante, pois, como ilustramos, se um instrumento (como uma balança) não produz resultados consistentes, ele é considerado não confiável.

Por sua vez, a validação externa foca na validade (*validity*) do construto, que se refere ao grau de correspondência entre o que o índice mediu e o que ele se propôs a medir. Nas palavras de Jannuzzi (2005), é desejável que os indicadores sejam medidos “tão próximas quanto possível do conceito abstrato ou da demanda política que lhes deram origem” (Jannuzzi, 2005: 139). Este tipo de validação é realizado testando a correlação do índice recém-construído com variáveis externas que, segundo a teoria estabelecida no campo de estudo, deveriam estar correlacionadas¹.

A aderência do índice às relações causais ou correlacionais esperadas, comprovada pelas validações interna e externa, é fundamental. Essa robustez metodológica não apenas assegura a utilidade e a confiança dos indicadores compostos, mas também potencializa sua aplicação no desenho de mensuração de dimensões da capacidade estatal, nas avaliações de políticas públicas e nos fenômenos políticos.

A construção de indicadores compostos enfrenta um desafio crítico quando há a inclusão excessiva de variáveis e o emprego simultâneo de múltiplas técnicas estatísticas, o que, em vez de aumentar a precisão, pode comprometer seriamente a inteligibilidade do índice. Quando o procedimento metodológico se torna excessivamente complexo, ele inviabiliza a clareza e a

¹ Exemplo: um índice válido de qualidade de moradia (IQM) deve apresentar uma correlação positiva com a renda *per capita* e uma correlação negativa com a taxa de mortalidade. A ausência dessas correlações teoricamente esperadas indica que a medida pode ser inválida.

replicabilidade científica, tornando o resultado opaco tanto para pesquisadores quanto para formuladores de políticas públicas.

Adicionalmente, esse excesso de sofisticação metodológica frequentemente falha em capturar as especificidades territoriais e institucionais de contextos diversos, como os municípios brasileiros, resultando em escores simplificadores ou rankings unidimensionais que refletem mais as escolhas de mensuração arbitrárias do que as reais capacidades do sistema. A boa prática recomenda, portanto, que as decisões metodológicas sejam justificadas e as escolhas subjetivas, como a seleção e combinação de variáveis, sejam explicitadas de forma objetiva, preservando a transparência essencial para o uso efetivo do indicador.

A tentação de criar índices “a todo custo”, muitas vezes motivada pela demanda por ranqueamento na administração pública ou nos estudos com grande quantidade de literatura disponível, como o caso dos estudos sobre capacidade estatal, representa um risco à qualidade e utilidade dos instrumentos de mensuração. Esse foco na simplificação para fins de comparação imediata pode levar à negligência de critérios fundamentais de qualidade do indicador, como a validade, a confiabilidade, a sensibilidade e a especificidade.

A finalidade de um indicador deve ser descrever a realidade a partir de dados objetivos e comparáveis e subsidiar a avaliação de políticas públicas e a tomada de decisão. Quando a busca pelo ranking sobrepõe a necessidade de um rigor metodológico transparente e validado, o índice perde sua aderência ao contexto local e inviabiliza a difusão de práticas eficientes, comprometendo a eficiência e a efetividade das políticas.

4. CONCLUSÃO

Este capítulo propôs uma reflexão metodológica sobre a construção de indicadores de capacidade estatal, utilizando mensurações do conceito no Brasil como referência empírica. Ao término dessa discussão, é possível extrair duas conclusões centrais. Primeiro, a capacidade estatal, assim como

qualquer conceito abstrato, está sujeita a inúmeras definições e possíveis formas de mensuração. Neste caso, como demonstrado ao longo do texto, evidencia-se a recorrente confusão entre indicadores de meios e de resultados, agrupando em um mesmo índice aspectos relacionados a capacidades e a resultados, o que incorre em tautologia e compromete a validade analítica das medidas.

No que tange às técnicas de construção de indicadores, a Análise de Componentes Principais (ACP) e a Análise Fatorial (AF) se destacam como ferramentas robustas para a operacionalização de conceitos multidimensionais. Ambas permitem superar limitações de ponderações arbitrárias, conferindo rigor estatístico e transparência metodológica à construção de índices. No entanto, a escolha entre uma e outra deve considerar os objetivos da pesquisa. Enquanto a ACP é mais adequada para sumarizar dados e criar rankings comparativos, a AF é preferível quando o intuito é identificar e validar construtos teóricos latentes. Em ambos os casos, a adoção de critérios de validação interna e externa, como o Alpha de Cronbach e a correlação com variáveis externas, é fundamental para assegurar a confiabilidade e a validade do indicador.

Por fim, enfatizamos a importância dos cuidados metodológicos em todas as etapas de construção de um indicador, desde a fundamentação teórica até as escolhas técnicas de operacionalização. Embora a mensuração da capacidade estatal envolva inescapáveis decisões de caráter teórico, sobre o que se entende por “Estado capaz” e quais dimensões priorizar, isso não deve servir como justificativa para a ausência de rigor ou o descumprimento de boas práticas metodológicas. Pelo contrário, a transparência, a robustez estatística e a aderência ao contexto são imperativos que conferem credibilidade e utilidade aos índices, permitindo que sirvam efetivamente como ferramentas para o diagnóstico, a comparação e o aprimoramento das políticas públicas em todos os níveis da federação.

Cabe ressaltar, por fim, que este capítulo não tem a ambição de esgotar um tema tão complexo, nem de se constituir como um tutorial para a elaboração de indicadores. Sua contribuição reside, sobretudo, em oferecer

uma reflexão metodológica crítica e em fornecer diretrizes para orientar escolhas teóricas e operacionais fundamentadas. Reconhece-se, assim, uma lacuna deliberada: a discussão aqui apresentada serve como um ponto de partida para a construção de medidas válidas e confiáveis, cabendo aos pesquisadores e gestores, a partir de suas necessidades e contextos específicos, aprofundar-se nas técnicas e nos debates aqui sinalizados.

REFERÊNCIAS

BARTHOLOMEW, D. J. Factor analysis and latent structure analysis: overview. In: *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. 2. ed. Amsterdã: Elsevier, 2015. p. 691-697.

DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J. (orgs.). *Capacidades esta-taismunicipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; ROCHA, E. C.; PARANHOS, R.; SILVA, A. H.; SILVA JR., J. A.; SILVA, L.; ALVES, D. P. Análise fatorial garantida ou o seu dinheiro de volta: uma introdução à redução de dados. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 5, n. 2, 2014.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; PARANHOS, R.; ROCHA, E. C. da; SILVA JR., J. A. da; MAIA, R. G. Análise de componentes principais para construção de indicadores sociais. *Revista Brasileira de Biometria*, v. 31, n. 1, p. 61-78, 2013.

GOMIDE, A. D. Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. A. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 87-104.

HAIR JR., J. F.; TATHAM, R. L.; ANDERSON, R. E.; BABIN, B. J.; BLACK, W. C. *Análise multivariada de dados*. Porto Alegre: Bookman Editora, 2009.

HENRIQUE, A. “Missão: imprevisto”: governança, capacidades estatais e desempenho municipal na gestão de risco e desastres no Brasil. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2025.

JANNUZZI, P. de M. *Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil*. Brasília: ENAP, 2005.

JANNUZZI, P. de M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea Editora, 2002.

JANNUZZI, P. de M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea Editora, 2009.

MELLO, J. Produção estatal de evidências e uso de registros administrativos em políticas públicas. In: KOGA, N.; PALOTTI, P. L. M.; MELLO, J.; PINHEIRO, M. M. S. (orgs.). *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), v. I, 2022. p. 457–493

PALOTTI, P. L. M.; LINHARES, P. de T. F.; HENRIQUE, A. *Relatório de Pesquisa sobre Produção de subsídios para a elaboração de um índice de capacidade dos entes que operam as transferências da União*. Texto para discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). No prelo, 2025.

SANTOS, L. P. *Uma revisão do conceito de capacidade estatal na ciência política*. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2025.

POR QUE DADOS E INDICADORES SÃO FERRAMENTAS ÚTEIS PARA A GESTÃO MUNICIPAL?

ANDRÉ MARENCO, NATÁLIA SÁTYRO, LISANDRO ABULATIF

Qual a importância de indicadores para o planejamento da gestão municipal? Este trabalho pretende mostrar como indicadores de gestão podem constituir ferramentas a ser usadas como um roteiro para desenvolver capacidades institucionais. Para isso, está organizado da seguinte forma: na primeira seção, procura mostrar o desafio de gestores públicos municipais em melhorar a qualidade na entrega de políticas públicas. Na sequência, aborda como indicadores vêm sendo empregados estrategicamente para orientar gestores na qualificação de capacidades institucionais para implementar políticas públicas e gerar impactos relevantes em seus territórios. A terceira seção aborda o desafio dos gestores públicos na seleção de indicadores relevantes para os processos de tomada de decisão. Na sequência, é apresentado o Índice QualiGov de Gestão Municipal (i-QualiGov), desenvolvido no âmbito do INCT-QualiGov, destacando os procedimentos metodológicos adotados na sua elaboração e as variáveis empregadas para a reconstituição

das capacidades técnicas, administrativas, informacionais, institucionais e regulatórias. Após a apresentação do i-QualiGov, são apresentadas recomendações práticas sobre como gestores de governos locais podem fazer uso efetivo dos indicadores do Índice, bem como consolidar a produção e o uso de informações como um ativo estratégico para subsidiar processos de planejamento e de tomada de decisão nas gestões municipais. Dessa forma, objetiva-se que o presente texto forneça contribuições para pesquisadores, técnicos e gestores que se dedicam a qualificar as capacidades das administrações públicas dos municípios brasileiros.

1. COMO MELHORAR A QUALIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL?

Como um gestor local pode aumentar sua capacidade institucional de implementar políticas públicas e melhorar o bem-estar da população de um município ou estado? É importante tanto pensar na eficiência e na eficácia da gestão de forma geral como também no desenvolvimento de capacidades para cada setor de política, como educação, saúde, trabalho, transporte, lazer etc. Para pensar em planejamento, o gestor ou a gestora precisa partir de evidências. É possível pensar no desenvolvimento de capacidades na administração pública tanto no que se refere aos sistemas, à estrutura e à própria instituição, mas também é necessário pensar no desenvolvimento de capacidades dos indivíduos, ou seja, dos servidores, técnicos, comissionados, sem vínculo estável etc. Ou seja, é possível pensar no desenvolvimento no nível individual, de cada um dos burocratas, mas também da organização como um todo ou de um departamento ou uma secretaria, especificamente. Isso implica que é importante planejar melhorias e intervenções nos dois níveis.

Capacidades para implementar políticas envolvem diferentes níveis e diferentes habilidades (Wu, Ramesh e Howlett, 2015; Wu, Howlett e Ramesh, 2018). A reflexão que se segue deve ser sobre o nível, se individual ou organizacional, e quais dimensões são necessárias. Assim, Wu, Ramesh

e Howlett (2015; 2018) nos ajudam a pensar quais habilidades devem ser desenvolvidas em cada nível. Eles defendem que é necessário pensar em habilidades analíticas, operacionais e políticas também, tanto para os indivíduos quanto para as organizações. Dessa forma, se se pensa no indivíduo, o gestor ou a gestora deve refletir sobre a formação, o tempo de experiência, as habilidades operacionais, políticas, analíticas e tantas outras. Se o funcionário tem a formação adequada para atuar naquela para a qual foi designado ou se ele seria melhor aproveitado em outra área. No nível organizacional, as mesmas habilidades são pensadas em outro formato, por exemplo, a forma de recrutamento é meritocrática ou é por indicação política? O critério de recrutamento garante formação básica adequada às funções? Há planos de carreira estruturados com incentivos positivos para a melhoria do indivíduo e da carreira? A organização oferece programas institucionalizados de formação continuada, a partir de treinamento de diferentes categorias de funcionários, programas específicos de estágio para treinamento em serviço e vários outros tipos de aprendizagem? Para além disso, no nível organizacional, é preciso pensar em processos, estruturas e sistemas, mas também em recursos.

Como se pode observar, no que se refere aos recursos e à estrutura organizacional, as recomendações são mais objetivas, pois trata-se de recursos financeiros, técnicos e informacionais. Elaboração de planos de carreira, cargos e salários, de estratégias de implementação de recursos humanos de acordo com as lacunas existentes na instituição, mais do que na barganha política. Porém, a demanda pode ser replanejar a estrutura da organização, seus departamentos e funções para dar conta das atribuições e demandas. Soma-se a isso a necessidade de planejamento adequado no que se refere aos processos internos, regras, procedimentos, métodos de trabalho, ferramentas e instrumentos de políticas a serem utilizados. Esses processos, que são o sistema nervoso de uma organização, carecem de inovação de métodos, de revisão das formas de organização do trabalho, de sistemas de gestão, de sistemas informacionais de várias naturezas. Por fim, é preciso também entender as melhores formas de coordenação de equipe, treinamentos e

aquisição de instrumentos e técnicas de formulação de políticas baseadas em evidências, passando por mecanismos de participação social, transparência, entre tantas outras. Se você está em uma função de gestão, você já fez um planejamento? Nele está contido diagnóstico, diretrizes, metas, objetivos e indicadores?

2. O DESAFIO DOS GESTORES PÚBLICOS NA SELEÇÃO DE INDICADORES PARA A TOMADA DE DECISÃO

Mas, quais são os indicadores importantes para a implementação de melhorias no nível individual e no nível organizacional? Quais informações já existem e quais seriam importantes coletar ou produzir?

A crescente complexidade das demandas sociais e a necessidade de otimização dos recursos públicos têm impulsionado a adoção de instrumentos para a análise e avaliação da gestão nos municípios brasileiros. O uso de indicadores e índices de desempenho se apresenta como recurso fundamental não apenas para mensurar a eficiência e a eficácia das políticas públicas, mas também para qualificar as capacidades estatais em nível local. Tais instrumentos possuem potencial para subsidiar processos de planejamento, tomada de decisão e controle social, tanto para o nível local como também para os níveis regional, estadual e federal.

Indicadores adequadamente selecionados possuem potencial para ser integrados a rotinas administrativas e a sistemas de incentivos para a aprendizagem organizacional, otimizar a alocação de recursos e, em última análise, capacitar a gestão a implementar políticas públicas com maior efetividade. Diversas experiências, em âmbitos nacional e internacional, ilustram como os indicadores, quando incorporados no contexto de vontade política e modelos de gestão coerentes, podem ser considerados como ativos estratégicos para uma melhor entrega de bens e serviços por parte da administração pública (Singleton; Spielman e Folch, 2018).

Para exemplificar esse esforço, falaremos de dois projetos que têm a

mesma natureza, um relacionado aos municípios e outro às escolas. Ambos ocorreram durante a reforma educacional do estado do Ceará, iniciada em meados dos anos 2000, cujo sucesso está relacionado ao uso de indicadores para fortalecer as capacidades municipais. No primeiro, o governo estadual implementou o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), que estabeleceu um regime de colaboração focado em resultados. O pilar desse sistema foi a criação e a disseminação de indicadores de desempenho dos alunos, apurados pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE). Ou seja, com o PAIC, os municípios com baixo desempenho, ao invés de penalizados, recebiam compulsoriamente assistência técnica, material didático e formação de professores customizados para suas necessidades. Em contrapartida, aqueles que atingiam as metas recebiam incentivos financeiros, como uma maior parcela na arrecadação do ICMS. No segundo caso, o Programa Escola Nota 10 faz um ranking de todas as escolas e seleciona as 150 melhores e as 150 piores; todas elas receberão um auxílio por estudante, mas só recebem integralmente quando uma das 150 melhores estabelece uma cooperação com uma das 150 piores para rever o projeto pedagógico daquela escola. Esses modelos demonstram como indicadores de resultado (desempenho dos alunos) foram utilizados como diagnóstico para direcionar recursos e fortalecer a capacidade técnico-pedagógica (capacidade instalada) das gestões municipais e escolares, criando um ciclo virtuoso de melhoria (Melo, Menezes Filho e Noronha, 2023). Uma das principais características deste processo está relacionada à ação de atrelar os resultados a ações concretas de fortalecimento institucional em um grande esforço de articulação entre os entes federativos, ou seja, entre o estado e os municípios, mas também entre escolas. Na prática, estamos falando do uso de mecanismo de indução financeira para que a alfabetização se tornasse prioritária para municípios e para as escolas. O que pode ser entendido como uma competição administrada que gera incentivos e não cria um sistema que só premia os melhores.

Na esfera municipal, o Programa de Metas da cidade de São Paulo representa outro exemplo de como a institucionalização de indicadores

pode qualificar a gestão. Exigido por lei orgânica desde 2008, o Programa obriga o prefeito eleito a apresentar, nos primeiros meses de mandato, um plano detalhado contendo as prioridades, os projetos estratégicos, as metas quantitativas e os indicadores correspondentes para cada área da administração. Essa estrutura transforma o plano de governo de uma peça de retórica de campanha em um instrumento de gestão e prestação de contas. Ao definir publicamente, por exemplo, a meta de reduzir o tempo de espera para exames em X% ou construir Y quilômetros de corredores de ônibus, a gestão é compelida a organizar suas secretarias, alinhar orçamentos e monitorar o progresso de forma sistemática. Ou seja, usaram um instrumento regulatório que consegue forçar um comportamento de planejamento. O uso de plataformas online para divulgar o andamento das metas “visa fomentar a participação e o controle social por meio do acompanhamento dos compromissos assumidos pelos governantes” (Secco; Cunha, 2017, p. 7). Embora a sua efetividade seja objeto de debate, o programa é um exemplo de como a obrigatoriedade de selecionar e acompanhar indicadores estratégicos fortalece a capacidade de planejamento e a transparência da burocracia municipal.

Internacionalmente, o caso do CitiStat de Baltimore, nos Estados Unidos, tem sido usado como um exemplo clássico de como o uso intensivo de indicadores pode transformar a capacidade operacional de um governo local. Implementado no início dos anos 2000, o sistema, inspirado no CompStat da polícia de Nova Iorque, baseava-se em reuniões frequentes e rigorosas, lideradas pelo prefeito, nas quais os chefes dos departamentos municipais eram questionados publicamente com base em dados de desempenho atualizados. Indicadores sobre coleta de lixo, reparo de buracos, tempo de resposta a emergências, entre outros, eram mapeados geograficamente e analisados semanalmente. A essência do CitiStat não era apenas o monitoramento, mas “forçar a responsabilidade e o pensamento estratégico em tempo real” (Behn, 2006, p. 340, tradução nossa). Esse processo quebrou silos departamentais, expôs ineficiências e fomentou uma cultura de resolução de problemas orientada por evidências. A capacidade institucional foi qualificada não pela adição de recursos, mas pela criação de uma rotina

de pressão que forçava a burocracia a usar os dados existentes para otimizar suas operações e gerar resultados visíveis para os cidadãos. E, claro, a burocracia envolvida foi entendendo a importância do uso das evidências e o aspecto comparativo, que não é meramente uma competição.

Os exemplos anteriormente listados, embora distintos em escopo e metodologia, convergem em um ponto central: o potencial positivo da incorporação estratégica de indicadores nos processos de gestão da administração pública. Entretanto, se por um lado a incorporação de indicadores apresenta relevante potencial de qualificação das capacidades institucionais da administração pública, por outro lado a vasta gama de dados e classificações disponíveis, embora valiosa, impõe um novo conjunto de desafios relacionados à sua seleção. Aspectos como confiabilidade, robustez e oportunidade (momento no qual os dados são disponibilizados em relação à temporalidade dos eventos que descrevem) das informações podem ser determinantes para a sua eventual utilização.

3. QUAIS INDICADORES ESCOLHER?

Essa é a pergunta que se segue na cabeça de um gestor que chegou até aqui nesta leitura.

O aumento na disponibilidade de índices de desempenho e a crescente disponibilização de dados públicos, embora representem um avanço significativo para a governança, inauguram um paradoxo para os gestores municipais. Se, por um lado, a existência e a crescente sofisticação de tais instrumentos fornecem a planejadores e gestores a possibilidade de uma visão abrangente de seus municípios, por outro lado a vasta gama de dados e classificações disponíveis, embora valiosa, impõe um novo conjunto de desafios relacionados à sua seleção. A transição de um ambiente de escassez de informações para um de alta disponibilidade exige o desenvolvimento de novas capacidades institucionais: a habilidade de discernir, entre centenas de variáveis, quais são as mais relevantes para traduzir a complexa realidade local em insumos

acionáveis para o processo decisório. Autores como Roziq, Widyastuti e Rachbini (2025) defendem que o desenvolvimento de estruturas robustas de medição de desempenho é uma tarefa multifacetada e desafiadora para os governos locais. [Gestor(a), dê o primeiro passo! Eleja uma área setorial, comece por ela! Invista na burocracia e ela retornará em maior capacidade de implementação!]

O primeiro grande desafio reside na avaliação da qualidade intrínseca dos dados. Aspectos como a confiabilidade, a robustez (ou validade) e a oportunidade das informações são determinantes para sua eventual utilização. A confiabilidade diz respeito à fonte e à metodologia de coleta, se esta última gera sempre o mesmo resultado. A robustez refere-se à capacidade de um indicador de refletir consistentemente o fenômeno que se propõe a medir. Contudo, é a oportunidade (o momento no qual os dados são disponibilizados em relação à temporalidade dos eventos que descrevem) que frequentemente se torna o maior obstáculo. Ou seja, não adianta um dado muito bom, mas que só fica pronto depois do evento de interesse. No mundo da política, há coisas que têm tempo de acontecer; no mundo dos indicadores, também! Roberts (1994), em uma pesquisa pioneira sobre as barreiras à avaliação de desempenho em governos municipais, já identificava que dificuldades técnicas, como a dificuldade em desenvolver medidas válidas e confiáveis, representavam um impedimento significativo para a implementação de sistemas de avaliação. O Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (2022) destaca que, em uma perspectiva global, governos locais são propensos a enfrentar dificuldades técnicas em ambas as dimensões e frequentemente não há capacidade dos avaliadores para aferir validade e confiabilidade do indicador. Ou seja, se eles foram bem coletados e se refletem a realidade. A mesma instituição ainda relata que a rápida obsolescência dos dados e os baixos recursos dificultam a geração de informações atuais e relevantes para a gestão cotidiana. Por isso, precisamos investir na capacidade dos técnicos de gerar e analisar os dados.

Além dos desafios técnicos, é crucial diferenciar entre indicadores de capacidade instalada e indicadores de resultado. Os primeiros mensuram

os insumos e as estruturas disponíveis para a administração (recursos técnicos, administrativos, informacionais), referem-se a um potencial de ação, enquanto os últimos tratam sobre o efeito das ações governamentais (por exemplo, na melhora na aprendizagem dos alunos, na redução da mortalidade infantil etc.).

4. ÍNDICE QUALIGOV DE CAPACIDADES INSTITUCIONAIS MUNICIPAIS

O Índice QualiGov foi elaborado buscando identificar quais capacidades institucionais são necessárias para melhorar a implementação de políticas públicas em um município. Para tanto, foram consideradas cinco dimensões: técnica, administrativa, informacional, regulatória e arranjos institucionais.

Indicadores de capacidades técnicas correspondem ao perfil dos servidores públicos municipais. “Estatutários com escolaridade superior” permite aferir tanto a proporção de funcionários de carreira — e, portanto, autonomia, resiliência e continuidade — quanto sua qualificação técnica. Por sua vez, a proporção de servidores “sem vínculo permanente” (SVP) e cargos em comissão (CC), ambos com escolaridade superior, indicam os critérios para contratações flexíveis e nomeações políticas, direcionadas para profissionais mais qualificados. Ainda em relação à capacitação dos servidores, é preciso verificar se o município possui política para o incentivo à ocupação de cargos de chefia por mulheres e se desenvolve ações de formação e treinamento em áreas como educação, saúde, assistência, meio ambiente.

O direcionamento do foco da categoria de alcance territorial para a escala local pode ser realizado considerando a descentralização administrativa e a existência de órgãos administrativos próprios para a execução de políticas estruturantes na gestão municipal, como educação, saúde, assistência social, meio ambiente, habitação (Abulatif; Oliveira, 2024), gestão de riscos e desastres, defesa civil, políticas para mulheres.

Pode-se falar também de capacidade informacional. Afinal, capacidade

para implementar políticas depende do escopo e da qualidade de informações disponíveis para gestores públicos. Arrecadação fiscal própria, por exemplo, requer instrumentos como cadastro imobiliário informatizado e georreferenciado e Planta Genérica de Valores informatizada, ou seja, isso é pré-requisito; Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização auxilia no planejamento do desenvolvimento urbano; recursos para gestão ambiental necessitam de base cartográfica digitalizada; mapeamentos de áreas de risco de enchentes ou inundações instrumentalizam políticas de gestão de riscos e desastres; demanda da população em idade escolar não atendida, cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais orientam a definição de prioridades orçamentárias; disponibilização de serviços em meio digital para a população; existência de estrutura organizacional e infraestrutura adequada para a área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) tornam a gestão municipal mais eficiente, transparente e ágil. Ou seja, a capacidade informacional é base para a implementação de políticas em áreas muito distintas, em áreas-meio e áreas-fim, em políticas sociais, mas também em políticas econômicas, tributárias, industriais, da área de comércio, culturais e assim por diante.

Mas a capacidade regulatória é também muito importante. Capacidades estratégicas correspondem a instrumentos regulatórios que ampliam o potencial para a implementação de políticas municipais. O Plano Diretor Municipal representa o principal instrumento na regulação do espaço urbano e fixação de diretrizes para o desenvolvimento municipal. A Constituição Federal, em seu art. 182, par. 1º, e o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), art. 5º, determinam a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores para municípios acima de 20 mil habitantes e também para municípios inferiores a este porte, mas situados em regiões metropolitanas, além de outras condições. A revisão do Plano Diretor (PDM-R) é obrigatória após 10 anos de sua elaboração. A existência de legislações urbanas como Lei de Contribuição de Melhoria, Lei de Operação Consorciada, Lei das Zonas de Especial Interesse Social, Perímetro Urbano, Parcelamento do Solo, Zoneamento do Solo, legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental

e Código de Obras representam instrumentos de intervenção da gestão municipal sobre o uso e ocupação do solo urbano. Ainda sob o aspecto regulatório, são considerados os planos municipais executivos, tais como os de saúde, educação e assistência social, os quais atuam como reguladores das ações às quais dizem respeito.

Por fim, a importância da governança. Capacidades estratégicas são potencializadas ainda por arranjos institucionais que reforçam a governança local, a colaboração com representações sociais e a implementação de ações e programas. Não apenas a existência, mas principalmente a regularidade no funcionamento de conselhos nas áreas de planejamento e desenvolvimento urbano, habitação, educação, saúde, assistência social, direitos da mulher e transparência devem ser aferidos como recursos para a qualidade da gestão municipal. Paralelamente, a cooperação governamental multinível, por meio da participação em consórcios intermunicipais ou estaduais, permite compartilhar equipamentos e coordenar ações e políticas cuja implementação ultrapassa os limites geográficos municipais.

Com base nisso, é possível organizar uma série de indicadores objetivos que estão contidos em bases de dados de acesso público. Trazemos aqui indicadores que estão disponíveis em nível municipal e que podem ajudar a começar uma análise tanto na academia quanto na gestão. É possível encontrar seu detalhamento e uso em Marengo *et al.*, 2024, no site do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia — Qualidade de Governo e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (QualiGov),¹ assim como a fonte de cada um deles — todos são de acesso universal e estão disponibilizados no site do QualiGov e também na fonte primária.

¹ <https://www.qualigov.pro.br/gestao-publica/interna/igem-um-roteiro-para-capacidades-municipais-de-implementar-politicas>

Quadro I. Dimensões de capacidade estatal do Índice QualiGov de Gestão Municipal

DIMENSÕES
TÉCNICA
TEC - CCs com escolaridade superior (proporção em relação total CCs)
TEC - Estatutários com escolaridade superior (proporção em relação administração direta)
TEC - Existe política de priorização de cargos para mulheres em chefia e assessoramento
TEC - Formação continuada para professores
TEC - Pessoal ocupado na área de assistência social no município participou de cursos de capacitação
TEC - Realiza capacitação para servidores meio ambiente (Existência)
TEC - SVP com escolaridade superior (proporção em relação ao total de SVP)
ADMINISTRATIVA
ADM - Centro de Referência de Assistência Social (Existência)
ADM - Coordenação Municipal de Proteção e Defesa Civil (COMPDEC) ou órgão similar
ADM - Estabelecimento de saúde de responsabilidade da gestão municipal (Existência)
ADM - Estrutura organizacional para a área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) (Existência)
ADM - Existe estrutura organizacional para a área responsável pelo controle interno
ADM - O município executa diretamente serviços socioassistenciais
ADM - Organismo executivo de políticas para as mulheres (Existência)
ADM - Órgão gestão ambiental (Órgão ou secretaria próprio)
ADM - Órgão gestor Assistência Social (Órgão ou secretaria próprio)
ADM - Órgão gestor Educação (Órgão ou secretaria próprio)
ADM - Órgão gestor Habitação (Órgão ou secretaria próprio)
ADM - Órgão gestor planejamento e desenvolvimento urbano (Órgão ou secretaria próprio)
ADM - Órgão gestor Saúde (Órgão ou secretaria próprio)
ADM - Saúde Assistência
ADM - Saúde Vigilância
INF - Cadastro de ISSQN (Existência)
INF - Cadastro imobiliário (Existência)

Quadro I. Dimensões de capacidade estatal do Índice QualiGov de Gestão Municipal (cont.)

INFORMACIONAL
INF - Cadastro imobiliário informatizado e georeferenciado
INF - Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais
INF - Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização
INF - Conhece o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres - S2ID
INF - Infraestrutura de TIC (Computadores e Redes)
INF - Mapeamentos de áreas de risco de enchentes ou inundações
INF - O Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal é realizado no município pelo órgão gestor da assistência social
INF - O município realiza levantamento de demanda da população em idade escolar que não esteja sendo atendida
INF - Planta Genérica de Valores
INF - Planta Genérica de Valores informatizada
INF - Proporção Serviços em Meio Digital para a População
INF - Recursos para gestão ambiental (Base cartográfica digitalizada)
INF - Utiliza sistema próprio na área de Proteção e Defesa Civil
REGULATÓRIA
REG - Código de Obras
REG - Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental
REG - Lei das Zonas de Especial Interesse Social
REG - Lei de Contribuição de Melhoria
REG - Lei de Operação Consorciada
REG - Parcelamento do Solo
REG - Perímetro Urbano
REG - Plano Diretor Municipal
REG - Plano Municipal de Assistência Social (existência)
REG - Plano Municipal de Educação (Existencia)
REG - Plano Municipal de Saúde (Existencia)
REG - Revisão do Plano Diretor Municipal
REG - Zoneamento do Solo

Quadro 1. Dimensões de capacidade estatal do Índice QualiGov de Gestão Municipal (cont.)

ARRANJOS INSTITUCIONAIS
ARRI - Conselho Municipal de Assistência Social (Existência)
ARRI - Conselho Municipal de Assistência Social (reg_ano >=4)
ARRI - Conselho Municipal de Direitos da Mulher (Existência)
ARRI - Conselho municipal de direitos da mulher (reg_ano >=4)
ARRI - Conselho Municipal de Educação (Existência)
ARRI - Conselho Municipal de Educação (reg_ano >=4)
ARRI - Conselho Municipal de Meio Ambiente (Existência)
ARRI - Conselho Municipal de Meio Ambiente (reg_ano >=4)
ARRI - Conselho Municipal de Saúde (Existência)
ARRI - Conselho Municipal de Saúde (reg_ano >=4)
ARRI - Conselho Municipal de Transparência (Existência)
ARRI - Conselho Municipal de Transparencia ou similar (reg_ano >=4)
ARRI - Conselho Municipal Planejamento ou desenvolvimento urbano (Existência)
ARRI - Conselho Municipal Planejamento ou desenvolvimento urbano (Regularidade - 12m)
ARRI - O município faz parte de consórcio público em Gestão de Águas
ARRI - O município faz parte de consórcio público em Planejamento Desenvolvimento Urbano
ARRI - O município faz parte de consórcio público em Saneamento Básico
ARRI - O município faz parte de consórcio público na área ambiental (Intermun, estadual, federal, apoio PPP)
ARRI - O município faz parte de consórcio público na área da Saúde
ARRI - O município faz parte de consórcio público na área de Assistência Social
ARRI - O município faz parte de consórcio público na área de Educação
ARRI - O município faz parte de consórcio público na área de Manejo de Resíduos Sólidos
ARRI - O órgão gestor da saúde faz parte de algum Colegiado de Gestão Regional

Fonte: Marengo et al., 2024.

5. RECOMENDAÇÕES

- a) Usar os 71 indicadores de capacidades institucionais como um roteiro para avaliar sistematicamente a gestão municipal: em quais dimensões e indicadores a administração está mais forte e em quais precisa fazer melhorias.
- b) Não se restringir a esses: refletir no âmbito organizacional quais dados são mais importantes e coletá-los.
- c) Investir na contratação de servidores (sejam estatutários, comissionados ou sem vínculo permanente) com qualificação técnica e capacidades analíticas para o uso de dados e evidências no planejamento de políticas públicas.
- d) Realizar um levantamento de quais planos, programas ou projetos podem se beneficiar do uso de indicadores específicos de capacidades institucionais.
- e) Investir na inovação digital, por meio da adoção de recursos digitais e informacionais na rotina da gestão municipal: infraestrutura de TIC, informatização e georreferenciamento de cadastros e registros imobiliários, carta geotécnica de aptidão à urbanização, base cartográfica digital, sensores para monitoramento de áreas de risco, disponibilização para a população de canais digitais de informação e demandas.
- f) Apoiar e reforçar conselhos municipais, como educação, saúde, assistência, meio ambiente, planejamento, promovendo reuniões frequentes e regulares e ouvindo contribuições e sugestões da sociedade civil, empresários, sindicatos, entidades, terceiro setor etc.
- g) Do ponto de vista de planejamento, elaborar diagnóstico, definir diretrizes, objetivos e metas de forma participativa, determinar quais indicadores ajudarão a acompanhar tais metas e objetivos e como produzi-los.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto se propôs a uma reflexão sobre a importância de indicadores para o planejamento da gestão municipal, em especial no que diz respeito à incorporação do uso sistêmico de informações para suporte ao planejamento e à gestão locais, haja vista que esta é uma das fragilidades não raramente encontradas em municípios brasileiros.

Para isso, trouxemos alguns pontos para que o/a interessado/a se inicie nessa caminhada, desde como pensar em mais de um nível (individual e organizacional) e nas várias dimensões possíveis de capacidade estatal de produzir políticas públicas. Touxemos vários exemplos de desafios que gestores e gestoras locais enfrentam, mas também de como indicadores podem ser usados para incentivar na direção certa, sejam os indivíduos, sejam os municípios. As nossas ideias ganham concretude a partir de uma lista de indicadores que podem ser encontrados facilmente, pois são de acesso universal. Esperamos que isso jogue luz a quem quer iniciar por esse caminho, com intenção de melhorar a gestão local.

REFERÊNCIAS

ABDUL LATIF JAMEEL POVERTY ACTION LAB. *MeE in practice: local government challenges in implementing outcome-based planning and budgeting in Indonesia*. 2022. Disponível em: <https://www.povertyactionlab.org/blog/2022/1-22/me-practice-local-government-challenges-implementing-outcome-based-planning-and>. Acesso em: 19 fevereiro 2026.

ABULATIF, L. I.; OLIVEIRA, C. C. Municipal institutional capacity for the implementation of housing public policies, in the context of metropolitan regions in Brazil. *Cities*, v. 148, p. 104869, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.104869>. Acesso em: 19 fevereiro 2026.

BEHN, R. D. The varieties of CitiStat. *Public Administration Review*, v. 66, n. 3, p. 332–343, 2006.

MARENCO, A.; ABULATIF, L.; BRUXEL, M. *Nota Técnica 3*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Qualidade de Governo e Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, 2024. Disponível em: <https://qualigov.pro.br/igem-um-roteiro-para-capacidades-municipais-de-implementar-politicas>. Acesso em: 19 fevereiro 2026.

MELO, G.; MENEZES FILHO, N.; NORONHA, K. Regime de colaboração e seus impactos na educação: o caso do Ceará. *Policy Paper*, n. 58. São Paulo: Insper, 2023. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2023/04/Policy-Paper-58_Regime-de-colaboracao-e-seus-impactos-na-educacao-o-caso-do-Ceara.pdf. Acesso em: 19 fevereiro 2026.

ROBERTS, G. E. Barriers to municipal government performance appraisal systems: evidence from a survey of municipal personnel administrators. *Public Personnel Management*, v. 23, n. 2, p. 225-236, 1994.

ROZIQ, M.; WIDYASTUTI, S.; RACHBINI, W. Performance measurement framework for local government: a systematic literature review. *International Journal of Research and Innovation in Social Science*, v. 9, n. 14, p. 247–259, 2025.

SECCO, L.; CUNHA, M. A. V. C. Avaliação do portal do Programa de Metas da cidade de São Paulo na perspectiva dos dados abertos. In: *Anais do VII Encontro de Administração Pública da ANPAD*. São Paulo: ANPAD, 2017.

SINGLETON, A. D.; SPIELMAN, S. E.; FOLCH, D. C. *Urban analytics*. Londres: SAGE Publications, 2018.

WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Policy capacity and governance: assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, n. 3, p. 165–171, 2015.

COLABORAGOV: SERVIÇOS COMPARTILHADOS COMO ESTRATÉGIA PARA FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES ESTATAIS

INAJARA OLIVEIRA, THAÍS VILLELA, LAILA FERREIRA HOSSAIN, WANESSA
OLIVEIRA

1. RESUMO EXECUTIVO

A reforma administrativa iniciada após as eleições de 2022 evidenciou o desafio de equilibrar expansão ministerial e eficiência estatal. O aumento de 23 para 37 ministérios demandou o uso racional da estrutura existente, evitando a duplicação de funções e garantindo qualidade nos serviços públicos. Nesse contexto, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) introduziu o modelo de Centro de Serviços Compartilhados (CSC),

materializado no projeto ColaboraGov. Centralizando funções administrativas, este modelo promove padronização, economia de escala e melhoria de processos. O capítulo defende que essa experiência concreta demonstra como um CSC pode ser instrumento estratégico de ampliação da capacidade técnico-administrativa do Estado, na medida em que torna a gestão mais eficiente, com processos padronizados e economia de recursos. Ademais, permite o foco das pastas atendidas em suas políticas públicas finalísticas. A proposta concilia eficiência, inovação e governança colaborativa. Ademais, é um modelo que pode ser replicável em diferentes contextos e níveis federativos.

2. INTRODUÇÃO

A ideia de implementar um centro compartilhado de prestação de serviços administrativos no governo federal brasileiro tem origem nos trabalhos do Grupo de Transição Governamental de 2022¹, que definiu como uma das competências centrais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) “a prestação de serviços compartilhados para os demais ministérios, eliminando estruturas redundantes e garantindo maior economia nas contratações de bens e serviços pelo novo governo”, ideia que se transformaria no núcleo conceitual do ColaboraGov. Assim, os ministérios desmembrados foram concebidos num formato diferente do padrão, com uma unidade de suporte administrativo reduzida quando comparada às existentes até então. Isso abriu espaço para permitir que as pastas concentrassem esforços em suas missões institucionais, cabendo ao MGI a oferta dos serviços de suporte administrativo.

¹ Gabinete de Transição Governamental. *Relatório final de transição governamental – Brasil 2022*. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2025.

No presente capítulo, o que se propõe é responder à pergunta: em que medida a implementação do ColaboraGov, como Centro de Serviços Compartilhados (CSC), representa uma inovação organizacional capaz de fortalecer as capacidades estatais no contexto da reforma administrativa do Estado brasileiro?

Nesse sentido, apresenta-se um breve estudo de caso exploratório sobre a implementação do ColaboraGov, a partir de elementos que incluem lições aprendidas, para demonstrar como novos arranjos podem contribuir para a modernização da máquina pública e para a criação de capacidades estatais mais adaptativas, fortalecidas e orientadas a resultados.

2.1. ABORDAGEM METODOLÓGICA

Esta pesquisa adota a estratégia de estudo de caso de natureza exploratória, tendo como objeto o ColaboraGov enquanto experiência de institucionalização de um CSC na administração pública federal. Segundo Cooper e Schindler *apud* Birochi (2021, p. 39), as pesquisas exploratórias têm como finalidade aumentar o entendimento do problema, refinar a questão de pesquisa e identificar informações relevantes para a formulação das questões investigativas. O recorte temporal compreende o período entre novembro de 2022 e dezembro de 2025. A análise se fundamenta em documentos normativos e institucionais (decretos, portarias, atas e resoluções do CIG-SC), registros administrativos, técnicos e sistematizações, além de publicações nacionais e internacionais sobre outros CSCs públicos. Os autores assumem explicitamente a posição de pesquisadores-praticantes, com inserção institucional no processo analisado, o que proporciona acesso qualificado às informações e compreensão aprofundada das dinâmicas decisórias. Como limitações, destaca-se o recorte temporal ainda recente para avaliação de impacto de longo prazo, bem como a lacuna de estudos avaliativos externos.

3. CASO PRÁTICO: COLABORAGOV

3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICO-POLÍTICA

O Estado brasileiro tem enfrentado, ao longo das últimas décadas, o dilema de ampliar sua capacidade de entrega num cenário de ajuste fiscal. Esse desafio se torna ainda mais evidente diante das transformações políticas recentes. Durante os governos Lula (2003–2010) e Dilma Rousseff (2011–2016), o aumento do número de ministérios buscava refletir a diversidade da sociedade e dar maior visibilidade a agendas específicas, especialmente as relacionadas a grupos vulnerabilizados. A partir do governo Michel Temer (2016–2018), inicia-se um movimento de fusão e redução de pastas, com o intuito de enxugar a máquina administrativa. No governo Jair Bolsonaro (2019–2022), o processo de exclusão e junção de ministérios se intensifica.

Com o retorno do presidente Lula em 2023, observa-se uma inflexão: políticas sociais são retomadas e novos ministérios são criados ou recriados para coordenar tais políticas. Entretanto, os órgãos recém-instalados poderiam não dispor de tempo hábil para uma curva de aprendizagem sobre os serviços, sistemas e processos administrativos próprios do Executivo federal, mas precisariam iniciar de imediato a implementação de suas políticas finalísticas, muitas delas anunciadas na agenda de transição governamental. Além disso, no período de 2010 a 2023 houve quase 246 mil desligamentos por aposentadorias,² vagas para as quais não há previsão de reposição imediata. Isso gera uma tensão estrutural: não seria viável multiplicar indefinidamente cargos, contratos e estruturas de apoio, mas, ao mesmo tempo, era

2 Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Revista Gestão de Pessoas em Evidência* (dez. 2024), p. 15. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revistas/revista-gestao-de-pessoas-em-evidencia.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

essencial se adaptar para garantir a efetividade na implantação ou melhoria de serviços sem interrupções às atividades providas pela máquina.

Assim, ao invés da multiplicação de estruturas, o desafio de entregar os programas planejados foi enfrentado com inteligência organizacional, colaboração entre órgãos³ e capacidade de inovar sem interromper o funcionamento dos serviços já prestados.

3.2. DE ARRANJO COLABORATIVO A CENTRO DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS

A criação do ColaboraGov não surgiu de imediato como um modelo institucionalizado, mas como um arranjo colaborativo. Um arranjo pode ser caracterizado como o conjunto de regras e procedimentos, formais e informais, que definem o modo particular como se articulam atores (e seus interesses) na implementação de política, projeto ou ação governamental (Machado *et al.*, 2018). Adotou-se um formato no qual um ministério mantinha sua estrutura administrativa maior, funcionando como provedor,

3 Atualmente (em setembro de 2025), o ColaboraGov presta serviços a 13 ministérios: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania; Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; Ministério do Esporte; Ministério da Fazenda; Ministério da Igualdade Racial; Ministério das Mulheres; Ministério de Portos e Aeroportos; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério dos Povos Indígenas; Ministério da Previdência Social; Ministério do Turismo e, por fim, ao próprio Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos — pasta na qual se instala. Os serviços de suporte administrativo se concentram nas áreas de orçamento, finanças, contabilidade e custos; tecnologia da informação; administração e logística; gestão de pessoas; e planejamento e gestão estratégica.

enquanto outros, desmembrados ou recém-criados, operavam com unidades administrativas reduzidas, atuando como demandantes. Essa configuração permitia o início imediato das atividades finalísticas das novas pastas. Com a maturidade da instalação do projeto de arranjo colaborativo, tornou-se possível avançar para a institucionalização de um CSC em 2024.

Diferentemente do arranjo colaborativo, o CSC estabelece uma estrutura formal e centralizada, responsável pela prestação de serviços administrativos padronizados a múltiplos órgãos. Conceitualmente, o modelo de CSC é uma abordagem de gestão em que há uma concentração de recursos para atender múltiplos parceiros a um custo menor e com níveis de serviço mais altos, com o objetivo comum de aumentar a satisfação dos clientes e aumentar o valor corporativo (Schulman *et al.*, 1999). No setor público, é uma unidade que atende a múltiplos órgãos, otimizando funções administrativas e permitindo que as instituições concentrem esforços em suas atividades-fim (OCDE, 2010).

Assim, o ColaboraGov foi a transição de um arranjo flexível e emergencial para uma solução institucionalizada e sustentável. Embora o arranjo colaborativo tenha sido a ponte que tornou possível a instalação rápida de novos ministérios; o CSC foi o passo seguinte, inspirado em modelos nacionais, experiências estaduais e experiências internacionais.⁴

3.3. INSTITUCIONALIZAÇÃO E GOVERNANÇA

A definição de uma estrutura de governança é fundamental nos modelos de CSC no setor público, pois estabelece os mecanismos de decisão, coordenação

4 Relatório *Centro de serviços compartilhados — um compêndio de boas práticas no Brasil e no exterior*. Disponível em: <https://www.gov.br/servicoscompartilhados/pt-br/acesso-a-informacao/assuntos/CentraldeConteudo/Publicacoes/Relatorios/csc-experiencias.pdf/@@download/file>. Acesso em: 24 set. 2025.

nação e *accountability* entre os envolvidos. Uma governança bem delineada proporciona clareza de papéis, transparência na gestão dos recursos e alinhamento estratégico com os objetivos institucionais e políticas públicas. Além disso, favorece a sustentabilidade do modelo, ao promover confiança entre os atores e assegurar a continuidade e qualidade dos serviços prestados.

A partir de uma lógica mais horizontal e participativa, as decisões estratégicas do CSC vêm sendo discutidas em colegiados. Essa forma de organização favorece a construção coletiva do modelo, buscando que as soluções propostas reflitam as demandas dos ministérios atendidos e criem bases para a cooperação interinstitucional.

Para isso, a governança do ColaboraGov foi institucionalizada⁵ por meio de uma estrutura que integra o órgão provedor, os órgãos atendidos e fóruns temáticos permanentes. O Comitê Interministerial de Governança de Serviços Compartilhados (CIG-SC) possui, vinculado a ele, um Subcomitê de Gestão e cinco câmaras temáticas de apoio à governança de serviços compartilhados que tratam de:

- a) Orçamento, Finanças, Contabilidade e Custos;
- b) Tecnologia da Informação;
- c) Administração e Logística;
- d) Gestão de Pessoas; e
- e) Planejamento e Gestão Estratégica.

Tais câmaras temáticas estão no nível operacional de governança. Elas são de natureza eminentemente consultiva e são responsáveis pelo encaminhamento de propostas técnicas para deliberação superior. Por sua vez, o Subcomitê de Gestão, no nível tático, é responsável pelas decisões gerenciais. No nível estratégico e de natureza deliberativa, está o CIG-SC, que responde pelas decisões político-institucionais.

5 A instituição do ColaboraGov e do Comitê Interministerial de Governança (CIG-SC) foi formalizada por meio do Decreto nº 11.837/2023. A estrutura de apoio ao CIG-SC foi formalizada por meio da Portaria MGI nº 14/2024.

Está prevista a participação de representantes do órgão prestador e de todos os ministérios solicitantes para todas as instâncias, promovendo a participação ativa dos envolvidos com transparência, corresponsabilidade e adaptação constante do modelo às necessidades da administração pública federal. Tanto a realização das reuniões como a participação dos representantes são monitoradas por meio de indicadores desde a instituição formal desses colegiados.

4. DO PROJETO À POLÍTICA: DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UM NOVO MODELO

Com a janela de oportunidade do início de um novo governo, apoio da cúpula decisória e a força de uma equipe tecnicamente preparada, a criação, a estruturação e a adesão do ColaboraGov puderam ser efetivadas em um modelo *top-down* de implementação. Com isso, as principais fraquezas e ameaças foram derivadas justamente da implantação e adesão obrigatórias (em determinados ministérios). As equipes que já trabalhavam com serviços de suporte administrativo nas respectivas pastas ministeriais que viriam a ser atendidas apresentaram resistências e dúvidas sobre sua eficácia. Os principais questionamentos surgiram, especialmente, quando constatado o aumento da demanda (um servidor, por exemplo, que prestava o serviço de gestão de pessoas para um ministério deveria passar a atender a treze ministérios) e uma possível abdicação da autonomia administrativa ministerial.

Assim, a abordagem metodológica do ColaboraGov foi de caráter dinâmico e incremental, estruturando-se em um contexto de “construir enquanto se aplica”, elencando riscos decisórios, orçamentários e operacionais. Isso exigiu constante capacidade de adaptação de gestores, assim como comunicação clara aos atores envolvidos. A natureza iterativa do projeto demandou ajustes nos planos de execução ao passo que também envolveu a necessidade de institucionalização e fortalecimento de seus mecanismos de governança, dois pontos que trouxeram segurança e legitimidade à ação pública.

A implantação de um CSC exige uma reorganização da força de trabalho, abrindo espaço para inovações na forma de operacionalizar o trabalho. No caso do ColaboraGov, foram instituídos núcleos temáticos em estrutura matricial, especialmente nas áreas de logística e gestão de pessoas, abordando temas como manutenção predial, energia renovável, consumo de energia, aposentadoria, folha de pagamento, plano de saúde, férias, entre outros, composta por servidores públicos federais lotados em todo o país, atuando em rede. Desse modo, foi possível ampliar o atendimento e prover serviços de maior qualidade, especialmente para os órgãos que não dispunham de profissionais especializados em determinados temas.

No que se refere à implementação do modelo de compartilhamento de serviços, exigiu-se uma grande revisão da maneira de se operacionalizar determinadas rotinas administrativas sem a necessidade de amplas revisões legais e normativas. A estrutura administrativa, ainda organizada exclusivamente em torno da lógica de sistemas estruturadores com órgãos centrais e setoriais, não estava adequada à operacionalização do CSC. Desse modo, foi necessário criar a figura do órgão setorial executor,⁶ papel desempenhado pela unidade centralizadora na execução de serviços administrativos relacionados a esses sistemas.⁷ Em paralelo, há um grande esforço de adaptação dos sistemas estruturantes para garantir maior fluidez na operacionalização dos serviços.

6 Atuação disciplinada por meio da Portaria MGI nº 6.149/2025.

7 Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação — Sisp; Sistema de Administração Financeira Federal; Sistema de Contabilidade Federal; Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo — Siga; Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal — Siorg; Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal — Sipe; Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal; e Sistema de Serviços Gerais — Sigs.

Do ponto de vista da efetividade e da almejada *Public Service Orientation*, o modelo de CSC tem apresentado soluções inovadoras que fortalecem a governança e a transparência na administração pública. Como exemplo prático, vale mencionar o ColaboraHub,⁸ que é uma ferramenta que viabiliza a qualquer interessado (agente público, cidadão, imprensa) o acesso aos dados sobre os serviços prestados por meio do ColaboraGov, focando em transparência e controle social.

Observa-se, portanto, que um CSC no setor público pode não apenas modernizar a máquina pública, mas também reposicioná-la como agente ativo de transformação democrática e sustentável, em um modelo que pode ser replicável para diferentes níveis federativos.

4.1. CAPACIDADE ESTATAL E INOVAÇÃO ORGANIZACIONAL

Existem diversas abordagens para definição de “capacidade estatal” na literatura, que variam conforme o entendimento sobre o papel do Estado. Neste capítulo, a capacidade estatal é considerada como o papel ativo do Estado na definição e na implementação de estratégias de desenvolvimento ou transformação da realidade socioeconômica (Gomide, 2016). Entendendo como um conceito abrangente e de natureza complexa, Gomide (2016) cita que essas capacidades podem ser entendidas a partir de esferas como a coercitiva, a fiscal, a administrativa, a relacional, a legal e a política — todas fundamentais para que o Estado mantenha a ordem, arrecade e utilize recursos, implemente políticas públicas, interaja com a sociedade, estabeleça normas e exerça liderança política. Assim, a noção de capacidade estatal

8 Para mais informações, ver: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/mgi-lanca-colaborahub-plataforma-de-transparencia-de-servicos-compartilhados-entre-ministerios>. Acesso em: 3 out. 2025.

envolve o domínio técnico e a gestão eficiente dos recursos, bem como a capacidade de articular instituições, políticas e atores em torno de metas compartilhadas.

Em perspectiva analítica, Gomide *et al.* (2018) ressaltam que as capacidades do Estado podem ser observadas em duas dimensões complementares: (1) a técnico-administrativa, que refere-se à competência das estruturas burocráticas em operar de modo coordenado, apoiadas por recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados, além de instrumentos de monitoramento e avaliação; e (2) a político-relacional, que diz respeito à habilidade do Estado em incluir diferentes atores e promover processos decisórios legítimos e inovadores. A combinação equilibrada dessas dimensões é essencial para que o Estado seja capaz de formular políticas de qualidade, assegurar sua execução e aprimorar continuamente sua governança. Nesse sentido, a capacidade adaptativa do Estado pode ser compreendida como expressão dinâmica dessas dimensões, isto é, como a habilidade institucional de reorganizar estruturas, rever rotinas e incorporar aprendizagem diante de mudanças no ambiente político, fiscal e social. A adaptação não se limita à reação a crises, mas envolve a construção de arranjos organizacionais capazes de reduzir incertezas e ampliar a coordenação estatal ao longo do tempo.

Especificamente no caso prático do ColaboraGov, observa-se que ele fortalece as capacidades estatais ao atuar diretamente nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional. Ao centralizar serviços administrativos essenciais à máquina pública, o programa permite que os órgãos públicos se concentrem em suas funções finalísticas, aumentando a eficiência operacional e reduzindo redundâncias. Essa centralização gera economias de escala e otimiza o uso de recursos humanos e materiais, ampliando a capacidade do Estado de implementar políticas públicas. Do ponto de vista empírico, a centralização promovida pelo ColaboraGov produziu efeitos mensuráveis na racionalização da estrutura administrativa. Considerando a quantidade de “CCE-unitário” — parâmetro utilizado para mensuração comparativa do custo relativo de cargos comissionados nas áreas de suporte administrativo da Administração Pública Federal — observou-se redução de

aproximadamente 45% entre dezembro de 2022 e janeiro de 2023, mesmo com a ampliação do número de ministérios. Tal evidência sugere que o modelo de CSC contribuiu para absorver a expansão institucional sem incremento proporcional de estruturas administrativas, fortalecendo a capacidade técnico-administrativa do Estado.

Por sua vez, a inovação organizacional no setor público compreende a “criação de organizações ou alteração de processos decisórios ou de gestão, inclusive mediante a utilização de laboratórios de inovação, voltados a processos de aprendizagem e experimentação” (Cavalcante e Cunha, 2017, p. 18). Para o contexto deste capítulo, a inovação organizacional está relacionada à introdução de novas formas de estrutura, gestão e prestação de serviços que alterem significativamente o funcionamento de organizações governamentais, que é o formato proposto pelo ColaboraGov.

Além disso, a inovação organizacional está inserida em um contexto amplo de gestão pública, que abarca a inovação em gestão (novas práticas, processos e técnicas gerenciais) e a inovação em serviços públicos (mudança na forma de entrega de serviços à sociedade). No nível da organização, o foco recai sobre as capacidades da organização para modificar a forma de operar, aprender e se adaptar. Como apontado por Silva e Buvinich (2017, p. 205), a gestão da inovação dependerá da “capacidade das instituições de transformar as incertezas do processo criativo em conhecimento, e este em novos serviços, produtos ou processos para melhoria de resultados”. Assim, a inovação organizacional não é apenas uma ideia nova, mas sua internalização em práticas sustentadas e apropriadas pelas organizações públicas. Quando internalizada, a inovação organizacional passa a atuar como mecanismo estruturante da capacidade adaptativa do Estado, pois amplia sua aptidão para revisar procedimentos, integrar informações dispersas e realocar recursos de maneira mais estratégica. Assim, inovação e capacidade estatal não são categorias independentes, mas dimensões interdependentes de um mesmo processo de fortalecimento institucional.

O ColaboraGov exemplifica a inovação organizacional no setor público ao introduzir novas formas de estrutura, gestão e prestação de serviços que

alteram significativamente o funcionamento das organizações governamentais. Ao centralizar serviços de suporte administrativo, reorganiza fluxos internos e redefine papéis e responsabilidades, o que reflete mudanças estruturais e processuais que aumentam a eficiência, promovem a aprendizagem institucional e criam capacidades para adaptação contínua, alinhando-se à perspectiva sobre inovação organizacional como transformação efetiva das práticas de gestão e operação no setor público.

O caso prático do ColaboraGov mostrou que um CSC no setor público pode incorporar os princípios de gestão pública inovadora ao integrar tecnologias digitais, serviços compartilhados e processos colaborativos interinstitucionais. Essa combinação fortalece a capacidade do Estado de experimentar, iterar e internalizar boas práticas, transformando incertezas em conhecimento aplicável para a melhoria contínua dos serviços públicos. Ao criar uma estrutura que favorece a aprendizagem, a coordenação e o uso eficiente de recursos, o projeto contribui para que a inovação deixe de ser apenas conceitual e se traduza em mudanças concretas na operação diária do setor público.

O modelo implementado também reflete os princípios internacionais para inovação no setor público, ao capacitar servidores, cultivar parcerias e promover o compartilhamento de experiências e práticas de sucesso. Dessa forma, aprimora a eficiência administrativa, além de legitimar e modernizar a atuação do Estado, consolidando-se como um exemplo de inovação organizacional e institucional aplicada à gestão pública.

5. CONCLUSÃO: PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

A implementação de um CSC no setor público pode representar uma nova forma de pensar a gestão estatal, conciliando eficiência, inovação e responsabilidade social. Ao reunir diferentes órgãos em torno de objetivos comuns e promover decisões articuladas entre provedores e usuários dos serviços, o modelo desafia estruturas tradicionais e verticalizadas, abrindo

espaço para uma administração mais colaborativa e adaptativa. No entanto, nesse processo há desafios inerentes ao equilíbrio entre padronização e flexibilidade, bem como ao gerenciamento das expectativas dos órgãos em relação ao ritmo e à profundidade das mudanças.

A proposta de criação e institucionalização do ColaboraGov surgiu diante de três desafios: entregar mais e melhores serviços à sociedade em um contexto de forte restrição orçamentária, expansão da estrutura ministerial e necessidade de modernização do Estado a partir de tecnologias públicas eficientes. Este capítulo buscou analisar como a implementação de um centro de serviços compartilhados na administração pública pode oferecer respostas a esses dilemas, ao promover eficiência administrativa, racionalização de recursos e fortalecimento da governança colaborativa. Ao longo da discussão, foi possível demonstrar que o ColaboraGov respondeu, de forma rápida e assertiva, às demandas imediatas de gestão.

Com base nessa análise, algumas recomendações podem orientar a consolidação e expansão do modelo. Em primeiro lugar, é essencial aprofundar a cultura de colaboração entre os órgãos envolvidos, garantindo que a padronização dos serviços não comprometa a flexibilidade necessária às especificidades de cada ministério. Também se recomenda o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e avaliação, com indicadores de impacto claros e instrumentos de transparência com linguagens acessíveis à sociedade. A experiência do ColaboraGov deve ser consolidada metodologicamente para que possa se tornar mais facilmente replicável, tanto para entes subnacionais como para órgãos que desejem adaptar este projeto para suas entidades vinculadas, ou até mesmo ser objeto de cooperação internacional.

A experiência do ColaboraGov oferece, assim, três mensagens centrais para o futuro da reforma do Estado brasileiro. A primeira é que a modernização administrativa não deve ser entendida apenas como otimizar processos, mas como construção de capacidades estatais para responder rapidamente a desafios complexos e intersetoriais. A segunda é que a governança colaborativa, quando institucionalizada e bem estruturada, fortalece a legitimidade e melhora a qualidade das políticas públicas. E a terceira é que a inovação pode

transformar o modo como o Estado entrega valor público.

Nesse sentido, conclui-se que a implementação de um CSC no setor público não representa apenas uma solução técnica para a gestão, mas um instrumento estratégico para a construção de um Estado mais eficiente, inclusivo e alinhado às demandas da sociedade contemporânea.

REFERÊNCIAS

BIROCHI, R. *Metodologia de estudo e de pesquisa em administração*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2015. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/643242/2/Metodologia%20de%20Estudo%20e%20de%20Pesquisa%20em%20Administra%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

CAVALCANTE, P. L. C.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap/Ipea, 2017. p. 17-34.

EUROPEAN COMMISSION: DIRECTORATE-GENERAL FOR STRUCTURAL REFORM SUPPORT; THIJS, N. *The organisation of shared service centres (SSCs) in public administration*. Publications Office of the European Union, 2022.

GOMIDE, A. A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. (org.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016. p. 15-47.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. A. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Enap/Ipea, 2018. p. 85–104.

MACHADO, R. A.; GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura no Brasil. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (org.). *Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*. Rio de Janeiro: Ipea. 2018.

OCDE. *Public administration after “New Public Management”: value for money in government*. Paris: OECD Publishing, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264086449-en>.

SCHULMAN, D. S.; HARMER, M. J.; DUNLEAVY, J. R.; LUSK, J. S. *Shared services: adding value to the business units*. Wiley, 1999.

SILVA, G. H. T.; BUVINICH, D. P. R. Fábrica de ideias: a experiência da Anvisa como estratégia para fomentar e incorporar a inovação como método de trabalho no ambiente institucional. In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap/Ipea, 2017. p. 205-2014.

CAMINHOS PARA A EFETIVAÇÃO DA DIVERSIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VERÔNICA PAULINO DA CRUZ

1. RESUMO EXECUTIVO

Este capítulo explora a evolução das políticas de diversidade no setor público brasileiro, analisando em que medida o Estado tem avançado na promoção da inclusão e equidade. O estudo analisa um conjunto de políticas públicas, consideradas boas estratégias de inovação no setor público com a finalidade de capacitar o Estado e seus agentes para uma melhor tomada de decisão. O arcabouço teórico integra perspectivas de inovação institucional (North, 1990), diversidade organizacional (Hong e Page, 2004; Milliken e Martins, 1996) e interseccionalidade (Crenshaw, 1991; Collins, 1990), buscando compreender os “efeitos de segunda ordem”, ou seja, as consequências políticas e institucionais indiretas que uma política pública produz além de seus resultados imediatos (Lowi, 1964), e a transformação de processos

decisórios. A análise é enriquecida por um panorama de inovações internacionais e pela crescente produção acadêmica nacional sobre o tema. Já no plano nacional, o estudo apresenta um panorama atual e revela avanços significativos na formalização de direitos e na representatividade, mas também desafios persistentes na operacionalização e na superação de resistências institucionais às estratégias inclusivas de que o país dispõe. Com base nesses achados, são propostas recomendações para uma implementação mais efetiva e sustentável de políticas de diversidade no setor público brasileiro.

2. INTRODUÇÃO

A promoção da diversidade e inclusão (doravante Del) no setor público tem se consolidado como um imperativo democrático e uma estratégia para aprimorar a capacidade estatal. A representatividade da burocracia é crucial para a legitimidade das instituições e para a efetividade das políticas públicas, garantindo que as necessidades de diferentes grupos sociais sejam consideradas (Meier e O'Toole, 2006). No Brasil, a última década foi marcada pela promulgação de diversas normativas que visam combater desigualdades históricas e promover a inclusão de grupos sub-representados na administração pública. Contudo, a mera existência de leis e decretos não garante sua implementação efetiva nem a transformação das estruturas e culturas organizacionais.

Este capítulo busca responder à pergunta central: em que medida o Estado brasileiro tem avançado na promoção da diversidade e inclusão no setor público? E, no caso de avanços observados, interessa verificar quais foram os desafios e oportunidades para a consolidação dessas intervenções. Para tanto, o estudo se debruça sobre a implementação de políticas emblemáticas. A análise dessas políticas permite identificar padrões de inovação institucional e os “efeitos de segunda ordem” (Lowi, 1964) que elas geram nos processos decisórios e na cultura organizacional.

O trabalho está estruturado em quatro seções principais, além de

introdução e conclusão. A primeira seção apresenta as perspectivas teóricas integradas que fundamentam a análise e a comparação entre algumas experiências internacionais semelhantes àquelas que se desenvolvem no Brasil, comprometidas com a inclusão de grupos nativos, minorias raciais e de gênero e outros. A segunda seção detalha o desenho empírico da pesquisa, incluindo os casos selecionados e a metodologia. Nessa parte, o texto analisa políticas com impactos distintos, aplicadas a grupos igualmente diversos, e evidencia as diferenças no processo de implementação de todas elas, a partir dos custos, apoios, resistências e necessidades de ações complementares. A terceira seção conclui sintetizando os principais achados e suas implicações. Por fim, a última seção propõe recomendações para a implementação de políticas de diversidade e inclusão.

O desenho metodológico, todo em base qualitativa, apoia-se em fontes secundárias que destrincham os efeitos de inovações institucionais internacionais em perspectiva comparada. Em adição, é selecionado um conjunto de políticas públicas comprometidas com Del e, a partir delas, tomadas como referência, o estudo constrói uma matriz de inovações institucionais que descrevem o estágio atual da administração pública em termos de inovações pró-inclusão. Com vistas a fornecer ao gestor público um trajeto seguro para aprimorar a adoção de inovações institucionais, são estabelecidas algumas categorias que o permitirão identificar os maiores desafios e contorná-los em prol de uma burocracia que reflita a sociedade na qual se insere.

2.1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS INTEGRADAS E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

A análise da implementação de políticas de diversidade no setor público exige um arcabouço teórico multifacetado que capture as complexidades da mudança institucional e dos impactos sociais. Este estudo integra três perspectivas principais: a inovação institucional, a diversidade organizacional e a interseccionalidade.

A inovação institucional é compreendida a partir da teoria de North (1990), que distingue entre instituições formais (leis, regras, constituições) e informais (normas de conduta, convenções, códigos de ética). A introdução de políticas de diversidade representa uma inovação formal que busca alterar as instituições informais e os padrões de comportamento, ou seja, “as regras do jogo”.

No contexto brasileiro, temos como exemplo a Lei nº 12.990/2014, atualizada pela Lei 15.142/2025. Conhecida como a Lei de Cotas, ela ampliou a reserva de vagas para candidatos negros (pretos e pardos), indígenas e quilombolas de 20% para 30% em concursos públicos federais e manteve a heteroidentificação. O Decreto 8.727/2016 dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Há ainda a Lei nº 12.764/2012, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (doravante TEA). Há a chamada Lei Brasileira de Inclusão (nº 13.146/2015), que constitui a base legal para a acessibilidade e combate à discriminação de pessoas com deficiência, incluindo os neurodivergentes. E tem-se também a Lei 14.254/2021, que institui a Política Nacional de Atenção à Pessoa com Déficit de Atenção e Hiperatividade (doravante TDAH) e dislexia, garantindo suporte educacional e de saúde. Essas normas compõem bons exemplos de inovações formais que visam reconfigurar as práticas de recrutamento, combater a discriminação, garantir a acessibilidade, o tratamento adequado e, finalmente, o reconhecimento de identidades no serviço público.

Por outro lado, a percepção de inovação desenvolvida por Kattel, Mazzucato e Drechsler (2022) nos diz que a inovação é a transformação dos processos de criação e entrega de valor público. Segundo esses autores, a inovação envolve necessariamente a adoção de novos serviços públicos ou a melhoria radical dos existentes. A efetividade dessas inovações depende da capacidade do Estado em desenvolver capacidades estatais, tanto técnico-administrativas quanto político-relacionais, para traduzir as intenções normativas em resultados concretos (Gomide e Pires, 2014). Transferindo a

teoria para os exemplos mencionados, a inovação institucional é operacionalizada por meio da análise de como a introdução de cotas raciais, o reconhecimento do nome social e o ingresso de estudantes autistas nas escolas buscam alterar as regras do jogo e as expectativas de comportamento dentro dos órgãos federais.

A perspectiva da diversidade organizacional foca nos impactos da heterogeneidade de características dos indivíduos em grupos e organizações. Hong e Page (2004) argumentam que a diversidade cognitiva pode levar a melhores resultados na resolução de problemas, enquanto Milliken e Martins (1996) exploram os múltiplos efeitos da diversidade, tanto positivos (criatividade, inovação) quanto negativos (conflito, rotatividade). No setor público, a diversidade de gênero, raça, etnia e orientação sexual pode aprimorar a qualidade das políticas públicas, tornando-as mais representativas e eficazes. A diversidade organizacional será operacionalizada pela análise de como a inclusão de servidores negros e pessoas transexuais, por exemplo, busca enriquecer a composição dos quadros funcionais, trazendo novas perspectivas e experiências para a formulação e implementação de políticas públicas em diversos órgãos federais.

A interseccionalidade, conceito cunhado por Crenshaw (1991) e aprofundado por Collins (1990) no pensamento feminista negro, reconhece que as categorias de identidade (raça, gênero, classe, sexualidade etc.) não operam isoladamente, mas se interligam, criando sistemas complexos de opressão e privilégio. A aplicação da lente interseccional é crucial para entender como as políticas de diversidade podem impactar de forma diferenciada indivíduos que pertencem a múltiplos grupos minorizados. Por exemplo, uma mulher negra trans enfrenta desafios distintos de um homem branco gay ou de uma mulher negra cisgênero.

A literatura sobre implementação de políticas públicas, especialmente a obra de Lipsky (1980) sobre a “burocracia de rua”, complementa essa análise ao destacar o papel crucial dos servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos. São esses burocratas que, em sua discricionariedade, moldam a política na prática, podendo tanto reforçar quanto subverter as

intenções normativas. A burocracia representativa (Meier e O'Toole, 2006) sugere que uma burocracia que espelha a diversidade da população tende a ser mais responsiva e a produzir resultados mais equitativos.

Uma burocracia diversa e representativa da população para a qual atua é, no sentido dado por Souza (2016), uma estrutura administrativa dotada de qualidade, competência e habilidade que um Estado precisa para promover o desenvolvimento em todos os aspectos. E, no entendimento deste estudo, cada grupo social, uma vez no interior da administração pública, pode funcionar como um lembrete constante da existência do grupo em questão e, por conseguinte, de suas demandas.

Contudo, no caso brasileiro, há que se considerar a formação histórica da burocracia pública que, assim como a sociedade brasileira, é marcada por desigualdades estruturais. Assim, a composição da burocracia em todos os níveis por muitos anos quase se limitou a homens brancos, e, em se tratando de níveis decisórios mais elevados, pode-se afirmar que exclusivamente a homens brancos. Apenas ao final dos anos oitenta, quando a principal agenda no Brasil foi a construção de instituições democráticas, nas quais o acesso ao serviço público pela via do concurso se inseriu como forma de romper com a patronagem e de fazer cumprir os requisitos de uma democracia avançada — bandeiras que foram consagradas na Constituição Federal de 1988 —, permitiu a observação de mudanças tímidas.

Enquanto o Brasil amadureceu suas políticas pró-diversidade a partir de uma agenda governamental bastante específica, e que encontrava suporte na própria militância partidária, em outros países já nos anos oitenta se adotavam inovações voltadas para a inclusão de grupos minoritários. As políticas internacionais de diversidade selecionadas e apresentadas no Quadro I provocaram alterações profundas na composição do setor público e nos processos decisórios. Corroborando a tese deste estudo, o exemplo da Noruega é emblemático, no qual a lei de cotas de gênero estabeleceu que 40% dos assentos em conselhos de empresas públicas fossem ocupados por mulheres, resultando não apenas em mudança na representação, mas na reformulação de agendas e prioridades políticas em áreas como licença

parental e educação infantil (Ahern e Dittmar, 2012).

No Canadá, o Employment Equity Act (1986) obrigou órgãos públicos federais a implementar planos de equidade para quatro grupos designados (mulheres, povos indígenas, pessoas com deficiência e minorias visíveis), criando mecanismos de monitoramento e *accountability* que transformaram a cultura organizacional e os critérios de recrutamento e promoção. Na África do Sul, o Employment Equity Act de 1998 foi além da correção de desigualdades históricas do *apartheid*, estabelecendo metas numéricas vinculantes e comitês de equidade em todas as instituições públicas, com impacto direto na redistribuição de poder decisório e na criação de políticas sociais sensíveis à interseccionalidade racial e de gênero.

Conforme Ahern e Dittmar (2012) destacam, essas políticas também alteraram fundamentalmente os processos de tomada de decisão institucional. Na Nova Zelândia, a incorporação dos princípios do Tratado de Waitangi (1840) na governança pública desde os anos 1980 institucionalizou a co-governança com povos Māori, exigindo que todas as políticas públicas sejam avaliadas quanto ao impacto sobre comunidades indígenas e estabelecendo mecanismos de consulta obrigatória que redistribuem poder decisório.

No Reino Unido, o Equality Act de 2010 consolidou nove legislações antidiscriminação em uma única estrutura legal, criando o Public Sector Equality Duty, que obriga todos os órgãos públicos a demonstrar ativamente como eliminam discriminação, promovem igualdade e fomentam boas relações entre grupos diversos. Segundo os autores, isso resultou na institucionalização de análises de impacto de igualdade (*Equality Impact Assessments*) em todos os processos de formulação de políticas, transformando a diversidade de aspiração normativa em procedimento operacional padrão, com efeitos mensuráveis na pluralização de perspectivas em áreas como saúde pública, educação e segurança.

Mesmo diante de evidências como as apontadas tanto pela literatura quanto pela análise das experiências internacionais no Quadro I, cuja centralidade da inovação institucional é notória, é importante reconhecer as limi-

tações de abordagens que focam excessivamente na legislação¹. Lowi (1964) já alertava para os “efeitos de segunda ordem” das políticas, que podem ser não intencionais ou se desviar dos objetivos originais. A dependência de trajetória (Pierson, 2004) e a resistência à mudança institucional (Thelen, 2004) são fatores que podem dificultar a plena implementação das políticas de diversidade, exigindo um olhar atento para as dinâmicas de poder e as capacidades estatais necessárias para superar esses obstáculos.

I Igualmente rica, a literatura brasileira tem se dedicado crescentemente ao tema da diversidade no setor público, com muitas contribuições relevantes. Estudos como os de Daflon, Feres Júnior e Campos (2013), sobre cotas raciais nas universidades, e Silva e Lopez (2015), sobre diversidade de gênero e raça na burocracia federal, fornecem um panorama importante dos avanços e desafios. Loureiro e Abrucio (2018) aprofundam a discussão sobre gênero e raça na burocracia, enquanto Santos (2012) e Rios e Silva (2015) contribuem com análises sobre ações afirmativas e interseccionalidade no contexto brasileiro. Mais recentemente, Facchini e França (2020) têm explorado as políticas de inclusão LGBTQIA+ no Brasil, evidenciando a complexidade e a necessidade de abordagens interseccionais. Essas pesquisas nacionais, além de configurarem novas bases para a questão da Del, com achados expressivos quanto ao contexto brasileiro, permitem a identificação de lacunas a serem preenchidas nas políticas públicas de natureza inovadora.

Quadro I. Algumas experiências internacionais

PAÍS	POLÍTICA/ LEGISLAÇÃO	ANO	GRUPOS-ALVO	MECANISMO PRINCIPAL	IMPACTO NOS PROCESSOS DECISÓRIOS
Noruega	Lei de Cotas de Gênero em Conselhos	2003	Mulheres	40% de representação obrigatória em conselhos de empresas públicas	Reformulação de agendas em licença parental e educação infantil
Canadá	Employment Equity Act	1986	Mulheres, povos indígenas, PcD, minorias visíveis	Planos de equidade obrigatórios com monitoramento e accountability	Transformação de critérios de recrutamento e promoção; mudança na cultura organizacional
África do Sul	Employment Equity Act	1998	População negra, mulheres, PcD (pós- <i>apartheid</i>)	Metas numéricas vinculantes e comitês de equidade em todas as instituições públicas	Redistribuição de poder decisório; políticas sensíveis à interseccionalidade racial e de gênero
Nova Zelândia	Incorporação do Tratado de Waitangi	Anos 1980	Povos Māori	Co-governança institucionalizada com consulta obrigatória e avaliação de impacto	Redistribuição de poder decisório; todas as políticas avaliadas quanto ao impacto indígena
Reino Unido	Equality Act (Public Sector Equality Duty)	2010	Nove características protegidas (idade, deficiência, raça, religião, sexo, orientação sexual etc.)	Obrigaçao de demonstrar ativamente eliminação de discriminação; Equality Impact Assessments obrigatórias	Institucionalização de análises de impacto em todas as políticas; pluralização de perspectivas em saúde, educação e segurança

Fonte: elaboração própria.

2.2. O PANORAMA ATUAL DAS INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS DE DEI NA BUROCRACIA BRASILEIRA

Para viabilizar a descrição e a análise empírica do atual contexto de implementação de iniciativas públicas destinadas a diversificar o quadro burocrático brasileiro, esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa a partir da comparação de inovações institucionais, privilegiando profundidade

analítica sobre um conjunto aleatório de políticas voltadas para a inclusão. A partir da observação de cada uma delas, é possível afirmar, ainda que em termos gerais, quão avançada é (ou não é) a administração pública brasileira na promoção da diversidade, aproximando-se da sociedade.

A escolha das políticas públicas selecionadas para esta análise, descritas na seção anterior, justifica-se por elas representarem diferentes dimensões da diversidade social brasileira (raça, identidade de gênero, neurodivergência)². Tratam-se de políticas públicas que possuem marcos legais consolidados e apresentam desafios distintos de implementação documentados na literatura. Os grupos protegidos formalmente por essa regulação são: pessoas negras, travestis e transexuais, autistas, disléxicos e pessoas com TDAH.

Agregadas às políticas públicas selecionadas, somam-se várias outras inovações institucionais observadas no âmbito da administração pública, tendo em vista a já mencionada complexidade de implementação das mesmas. Contudo, o avanço progressivo na adoção dessas inovações caminha em velocidades variadas e assume escopos e profundidades diversos no Estado brasileiro. Entender essa variação de incorporação de inovação das organizações equivale a compreender onde o Estado é mais maduro e agregador e onde as elites opositoras ao processo de inclusão de grupos minorizados oferecem mais resistência.

Para elucidar essa observação, o estudo apresenta uma análise e uma proposta de matriz de priorização para intervenções em diversidade e inclusão (Del) no contexto das organizações públicas brasileiras. O propósito é oferecer um guia estratégico para gestores e formuladores de políticas que buscam promover ambientes de trabalho mais equitativos, representativos e inovadores no setor público, incluindo-se aí os postos de liderança e decisão. A discussão é fundamentada em evidências da literatura acadêmica, que

2 Cumpro esclarecer que o estudo, por escolha, se limitou a tais categorias. No entanto, as desigualdades no Brasil, refletidas na Administração Pública, não se encerram com elas.

ressalta tanto os benefícios da diversidade quanto os desafios inerentes à sua implementação.

A literatura contemporânea, conforme Page (2007) e Phillips (2014), demonstra que equipes heterogêneas impulsionam a criatividade e a capacidade de resolução de problemas, gerando soluções mais inovadoras. Hong e Page (2004) reforçam que a diversidade cognitiva pode superar a habilidade individual na eficácia de grupos. No setor público, a diversidade é crucial para a legitimidade democrática e a representatividade burocrática, melhorando a capacidade de resposta às demandas de públicos heterogêneos e contribuindo para a justiça reparativa e a correção de desigualdades históricas (Ricucci e Van Ryzin, 2017; Selden e Selden, 2001; Wise e Tschirhart, 2000).

Contudo, a implementação de políticas de Del não é isenta de desafios. A heterogeneidade pode, sem uma gestão adequada, gerar conflitos, dificuldades de comunicação e lentidão nos processos decisórios (Milliken e Martins, 1996; Williams e O'Reilly, 1998). Ely e Thomas (2001) alertam que resistências internas, preconceitos velados e a falta de preparo dos gestores podem esvaziar as iniciativas de diversidade, tornando-as meramente simbólicas. No Brasil, Silva e Lopez (2021) evidenciam que políticas pró-diversidade enfrentam barreiras estruturais no serviço público federal, especialmente em carreiras de elite, e Gomide e Pires (2014) destacam a importância dos arranjos institucionais de implementação para o sucesso dessas políticas.

Diante desse cenário complexo, o estudo considera não apenas o impacto e a dificuldade das intervenções, mas também os custos (financeiros e políticos). O objetivo é fornecer uma ferramenta prática e contextualizada para que as organizações públicas brasileiras possam planejar e executar suas estratégias de Del de forma mais eficaz e sustentável. Para fins analíticos, as intervenções identificadas foram organizadas em três categorias distintas, considerando sua função estratégica no processo de implementação: *quick wins*, transformadoras e estruturantes. Essa categorização inspira-se em Kotter (1996) sobre vitórias rápidas em processos de mudança organizacional, em Mahoney e Thelen (2010) sobre transformação institucional gradual e em Gomide e Pires (2014) sobre a importância de “arranjos de implementação robustos”.

Quadro 2. Intervenções em Diversidade e Inclusão

INTERVENÇÃO	PÚBLICO ALVO	IMPACTO	DIFICULDADE	CUSTO	PRIORIDADE	JUSTIFICATIVA
Nome social	Travestis e Transexuais	Alto	Baixa	Baixo	Alta	<i>Quick win</i> , impacto imediato, baixo conflito
Cotas em concursos	Pessoas Negras, PCD, TEA	Alto	Alta	Baixo-médio	Alta	Transformador, mas enfrenta resistência
Hetero-identificação	Pessoas Negras, PCD, TEA	Alto	Alta	Médio	Alta	Essencial para cotas funcionarem
Comitês de diversidade	Pessoas Negras, LGBTQIA, Mulheres, Mulheres Negras, Indígenas, PCD, Pessoas Idosas, Neurodivergentes	Médio-alto	Média	Baixo	Alta	Estrutura base para outras intervenções
Grupos de afinidade	Pessoas Negras, LGBTQIA, Mulheres, Mulheres Negras, Indígenas, PCD, Pessoas Idosas, Neurodivergentes	Médio-alto	Baixa	Baixo	Alta	Sustenta mudanças, fortalece coalizões
Capacitação anti-viés	Todos os servidores públicos	Baixo-médio	Baixa	Médio	Alta	Efetivo só se combinado com outras ações
Metas em Liderança	Mulheres, Pessoas Negras, Mulheres Negras*	Alto	Alta	Médio-alto	Média	Alta resistência em carreiras de elite
Auditorias de equidade	Toda a sociedade	Médio	Alta	Médio	Média	Importante para <i>accountability</i>

*Até o momento, a maior ênfase tem sido dada a esses grupos.

Fonte: Elaboração própria

As intervenções *quick wins*, como a implementação do nome social e o apoio à criação de grupos de afinidade, são fundamentais para gerar engajamento inicial e demonstrar compromisso institucional com baixo investi-

mento. O nome social, regulamentado pelo Decreto nº 8.727/2016, possui impacto imediato na dignidade de pessoas trans e travestis, requer apenas ajustes administrativos em sistemas e comunicação e enfrenta resistência mínima quando comparado a outras políticas. Os grupos de afinidade (coletivos de mulheres, negros, LGBTQIA+, pessoas com deficiência) funcionam como catalisadores de mudança organizacional, criando redes de apoio, mobilizando servidores em torno da pauta e fornecendo perspectivas essenciais para o desenho de políticas. Ambas as intervenções geram resultados visíveis rapidamente, criam entrosamento e articulação política favorável, além de estabelecerem credibilidade para ações mais complexas.

As intervenções transformadoras, representadas pelas cotas raciais e as cotas focadas em pessoas com deficiência, povos indígenas e quilombolas, quando associadas aos mecanismos de heteroidentificação, são estruturalmente capazes de alterar a composição demográfica do serviço público e, conseqüentemente, os processos decisórios e a cultura organizacional. Embora enfrentem alta dificuldade de implementação devido a resistências ideológicas, conflitos sobre meritocracia e complexidades operacionais, essas políticas possuem efeito cascata de longo prazo ao introduzir grupos anteriormente excluídos nos espaços de poder. A heteroidentificação não é uma ação com fim em si mesma, mas é uma condição necessária para que as cotas funcionem efetivamente, combatendo fraudes e garantindo que os benefícios alcancem quem de fato enfrenta discriminação. Silva e Lopez (2021) demonstram que, apesar dos desafios, essas políticas aceleraram significativamente o ingresso de pessoas negras no funcionalismo federal, tornando-se essenciais para qualquer estratégia séria de promoção da diversidade.

As intervenções estruturantes, como a criação de comitês ou coordenações de diversidade, não geram impacto direto imediato, mas funcionam como infraestrutura institucional permanente que viabiliza, sustenta e aprimora todas as demais ações. Sem uma estrutura formal responsável por coordenar políticas, mobilizar recursos, monitorar indicadores e articular atores, as iniciativas de diversidade tendem a ser fragmentadas, descontinuidas ou meramente simbólicas. Comitês bem estruturados — com represen-

tação diversa, mandato claro, orçamento dedicado e canal direto com a alta liderança — transformam diversidade de pauta eventual em compromisso organizacional permanente, garantindo que práticas inclusivas sobrevivam a mudanças de governo e se consolidem como parte do funcionamento regular da administração pública.

Ainda de acordo com o Quadro II, vê-se que a capacitação anti-viés está diretamente relacionada à criação das metas de liderança, ou seja, sem a capacitação, as metas falharão por rejeição tanto nos níveis de decisão quanto de execução, ocasionando o boicote (consciente ou inconsciente). Por outro lado, a capacitação, se bem-sucedida, cria uma linguagem comum e reduz as resistências às cotas e às metas, mostrando que o viés é um erro cognitivo e não apenas moral. Os custos são baixos, uma vez que são gratuitos para o servidor e oferecidos em uma plataforma digital, no caso dos servidores públicos federais. Essa estratégia reforça muito o papel desempenhado pelas escolas de governo, como é o caso da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). O avanço desse tipo de intervenção tem alta prioridade, porque a mudança cultural deve ser imediata e o letramento em promoção da diversidade, urgente.

É muito comum na administração pública se ouvir falar em capacitação e formação de pessoas para liderança; todavia, gestores seguem distribuindo cargos e responsabilidades na administração muito mais por proximidade (confiança), além da velha prática da indicação, o que termina por não garantir que os servidores que foram preparados para liderar de fato o façam. Diversos autores reforçam que focar especificamente em mulheres negras é estratégico, pois esse grupo enfrenta a dupla barreira (gênero e raça). Resolver essa disparidade tende a corrigir o sistema como um todo. Nota-se que essa intervenção tem grande impacto na implementação, transformando a estrutura de poder e a qualidade das políticas públicas. Ainda que encontre severas dificuldades, há que se enfrentar tanto a resistência política quanto a corporativista. Uma ferramenta que auxilia o gestor nesse sentido é o monitoramento constante, por meio da atualização de dados demográficos do setor público.

Finalmente, cumpre lembrar que o gestor deve considerar o grau de maturidade da organização. Existem aquelas com perfil altamente elitizado e, certamente, por isso, mais tradicionais e resistentes. E há outras organizações mais modernas e afeitas aos desafios contemporâneos que os países vivenciam atualmente. Nessas últimas, a incorporação de iniciativas pró-inclusão e promoção da diversidade já se encontra em estágios mais avançados e, possivelmente, as intervenções mencionadas neste texto já tenham sido incorporadas. São exemplos de organizações alinhadas à promoção da diversidade o Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, a Escola Nacional de Administração Pública e autarquias como a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Dados os limites deste capítulo, a identificação e análise do produto dessas intervenções em alguns desses órgãos ficam aqui como sugestão para pesquisas futuras.

3. CONCLUSÃO

Para concluir, retoma-se aqui a pergunta que orientou este trabalho: em que medida o Estado brasileiro tem avançado na promoção da diversidade e inclusão no setor público, e quais os desafios e oportunidades para a consolidação dessas políticas? Este estudo demonstrou que o Estado brasileiro tem avançado na formalização de políticas de diversidade, como a Lei de Cotas Raciais mais intensamente e o Decreto do Nome Social em proporção muito menor, representando inovações institucionais significativas, mas com impactos distintos. A efetividade de ambas as políticas ainda enfrenta desafios consideráveis na sua operacionalização e na superação de resistências culturais e estruturais tanto no interior da administração pública como na sociedade em geral. A análise das experiências internacionais e da literatura nacional reforça a necessidade de abordagens multifacetadas que considerem as dimensões institucional, técnico-administrativa, político-relacional e processual para garantir que as intenções normativas se traduzam em transformações concretas e sustentáveis.

As recomendações propostas visam fornecer um roteiro para gestores públicos e formuladores de políticas, buscando consolidar a diversidade como um pilar da administração pública brasileira. Estas recomendações reconhecem que políticas de diversidade não são transplantáveis mecanicamente, exigindo adaptação às especificidades institucionais, políticas e culturais brasileiras. No entanto, as experiências internacionais e a produção nacional recente oferecem princípios orientadores para transformar aspirações de inclusão em práticas institucionalizadas e sustentáveis.

4. RECOMENDAÇÕES

Com base nas experiências internacionais analisadas e na literatura sobre capacidades estatais, propõem-se algumas diretrizes para a implementação efetiva de políticas de diversidade no setor público brasileiro:

- a) **Formalização e *accountability*:** estabelecer mecanismos de monitoramento contínuo com metas mensuráveis, prazos definidos e responsabilização clara de gestores. Recomenda-se a criação de relatórios periódicos públicos sobre composição demográfica, progressão na carreira e participação em processos decisórios de grupos sub-representados.
- b) **Comitês de equidade multissetoriais:** constituir comitês permanentes com representação paritária de grupos diversos, poder deliberativo e recursos orçamentários próprios. Estes comitês devem ter atribuição de revisar políticas internas, processos seletivos e critérios de promoção sob perspectiva interseccional.
- c) **Avaliação de impacto obrigatória:** toda proposta de política deve responder: “Como esta decisão afeta diferentes grupos?”
- d) **Capacitação contínua:** implementar programas obrigatórios de formação sobre vieses implícitos, competência intercultural e liderança inclusiva para todos os níveis hierárquicos, especialmente gestores de recrutamento e avaliação de desempenho.
- e) **Redes de apoio internas:** criar e apoiar grupos de afinidade, garantindo

espaços seguros de articulação, mentoria e influência em decisões organizacionais.

- f) Liderança comprometida: assegurar compromisso público e visível de lideranças executivas com metas de diversidade, vinculando avaliação de desempenho de gestores ao cumprimento de objetivos de equidade. No caso brasileiro, convém pontuar que a ênfase na alocação de mulheres negras em cargos de chefia é bem-vinda, porque é transformadora.

Em conjunto, essas medidas apontam para a necessidade de tratar a diversidade não como iniciativa pontual ou simbólica, mas como componente estrutural da gestão pública. Ao institucionalizar mecanismos de monitoramento, participação e responsabilização, o Estado brasileiro pode ampliar sua capacidade de produzir políticas mais justas, refletindo de forma mais fiel a pluralidade social que compõe a sociedade.

REFERÊNCIAS

AHERN, K. R.; DITTMAR, A. The changing of the boards: the impact on firm valuation of mandated female director quotas. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 127, n. 1, p. 137–197, 2012.

COLLINS, P. H. *Black feminist thought: knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. Routledge, 1990.

CRENSHAW, K. W. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, v. 43, n. 6, p. 1241–1299, 1991.

DAFLON, V.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas nas universidades federais: um panorama da pesquisa. *Dados*, v. 56, n. 2, p. 505–544, 2013.

ELY, R. J.; THOMAS, D. A. Cultural Diversity at Work: The Effects of Diversity Perspectives on Work Group Processes and Outcomes. *Administrative Science Quarterly*, v. 46, n. 2, p. 229–273, 2001.

FACCHINI, R.; FRANÇA, I. L. Políticas de inclusão LGBTQIA+ no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 102, e3510204, 2020.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Ipea, 2014.

HONG, L.; PAGE, S. E. Groups of diverse problem solvers can outperform groups of high-ability problem solvers. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 101, n. 46, p. 16385–16389, 2004.

KATTEL, R.; MAZZUCATO, M.; DRECHSLER, W. *Innovation Bureaucracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

KOTTER, J. P. *Leading Change*. Boston: Harvard Business School Press, 1996.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, 1980.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Gênero e raça na burocracia pública brasileira: desafios para a representatividade. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 6, p. 1083–1102, 2018.

LOWI, T. J. American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 677–715, 1964.

MAHONEY, J.; THELEN, K. (orgs.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MEIER, K. J.; O'TOOLE, L. J. Political control versus bureaucratic expertise: the impact of politics on the performance of public organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 2, p. 189–211, 2006.

MILLIKEN, F. J.; MARTINS, L. L. Searching for common threads: understanding the multiple effects of diversity in organizational groups. *Academy of Management Review*, v. 21, n. 2, p. 402–433, 1996.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 1990.

PAGE, S. E. *The Difference: How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, and Societies*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton University Press, 2004.

RICCUCCI, N. M.; VAN RYZIN, G. G. Representative Bureaucracy and Performance: A Field Experiment. *Public Administration Review*, v. 77, n. 3, p. 468–478, 2017.

RIOS, F.; SILVA, M. *Interseccionalidade: conceitos e desafios*. Editora da Universidade Federal da Bahia, 2015.

SANTOS, J. T. *O que é ação afirmativa?* Editora Brasiliense, 2012.

SELDEN, S. C.; SELDEN, F. Rethinking Diversity in Public Organizations: A Study of Workforce Diversity and Organizational Performance. *Public Administration Review*, v. 61, n. 5, p. 611–623, 2001

SILVA, A. L.; LOPEZ, F. G. Diversidade na burocracia federal brasileira: um estudo sobre gênero e raça. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 4, p. 481–506, 2015.

SILVA, D.; LOPEZ, F. Desigualdades e barreiras institucionais na implementação de políticas pró-diversidade no serviço público brasileiro. *Cadernos de Administração Pública*, 2021.

SOUZA, Celina. Estado, instituições e democracia: repensando a capacidade estatal no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 91, p. 1–18, 2016.

THELEN, K. *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press, 2004.

WISE, L. R.; TSCHIRHART, M. Examining empirical evidence on diversity effects. *Public Administration Review*, v. 60, n. 5, p. 386–394, 2000.

MULHERES E PESSOAS NEGRAS EM CARGOS DE LIDERANÇA NA BUROCRACIA FEDERAL: PANORAMA E PERSPECTIVAS PARA A INCLUSÃO E A PERMANÊNCIA

RAFAEL ROCHA VIANA, MICHELLE FERNANDEZ

1. RESUMO EXECUTIVO

A ocupação de cargos de liderança no setor público federal brasileiro ainda reflete desigualdades estruturais persistentes, especialmente no que se refere à presença de mulheres e pessoas negras. Apesar de avanços normativos e institucionais recentes do governo federal, os desafios para a inclusão e a permanência desses grupos em posições estratégicas permane-

cem significativos. Nesse sentido, este capítulo tem como objetivo analisar o panorama da presença de mulheres e pessoas negras em cargos de liderança no governo federal. A análise se apoia em dados recentes sobre composição racial e de gênero nos Cargos Comissionados Executivos (CCE) e Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE). A partir disso, apresentamos recomendações para a transformação do Estado com vistas à promoção de uma burocracia mais representativa e efetiva, aumentando a legitimidade e a efetividade da atuação estatal diante da sociedade brasileira.

2. INTRODUÇÃO

A discussão sobre desigualdades de gênero e raça no serviço público se insere em um debate mais amplo sobre a capacidade do Estado de produzir decisões legítimas, inclusivas e responsivas. No Brasil, a ocupação de cargos de liderança no setor público federal ainda reflete a persistência de hierarquias estruturais que historicamente limitaram o acesso de mulheres e pessoas negras às posições de comando e influência. Em um contexto em que a burocracia é responsável por formular soluções para problemas coletivos, definir prioridades e materializar políticas públicas, torna-se evidente que a composição social da força de trabalho estatal não é uma variável periférica, mas um componente central da qualidade democrática e da eficácia das ações governamentais.

A literatura sobre burocracia representativa, desde Kingsley (1944) até pesquisas contemporâneas sobre representação substantiva e diversidade organizacional (Meier, 2019), demonstra que burocracias que refletem a pluralidade da sociedade tendem a produzir resultados mais robustos e equitativos (Meier e O'Toole, 2006; Riccucci, 2009; Selden, 1997). Isso ocorre porque a diversidade institucional amplia repertórios cognitivos, tensiona epistemologias hegemônicas e incorpora perspectivas historicamente marginalizadas, influenciando tanto processos internos de decisão quanto resultados de políticas (Pitkin, 1967; Riccucci e Van Ryzin, 2017; Page, 2007). Nesse

sentido, embora este capítulo se concentre nas desigualdades de gênero e raça, é importante reconhecer que as desigualdades na administração pública vão além dessas dimensões. Ainda assim, gênero e raça não são apenas indicadores sociais, mas expressões de assimetrias de poder que se reproduzem no interior das instituições públicas, moldando padrões de acesso, permanência e autoridade.

Partindo desse debate teórico, este capítulo tem como objetivo analisar o panorama de grupos sub-representados na alta administração pública federal. A análise mobiliza dados recentes sobre a composição racial e de gênero dos Cargos Comissionados Executivos (CCE) e das Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE). Além disso, apresentamos recomendações para fomentar a promoção da equidade nos cargos de liderança da burocracia federal. As recomendações apresentadas devem ser interpretadas como diretrizes analíticas baseadas na literatura e nas evidências empíricas discutidas, e não como soluções uniformes aplicáveis a todos os contextos institucionais.

2.1. BREVE DEBATE SOBRE LIDERANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A liderança ocupa posição central nos estudos de gestão, sendo concebida como um processo relacional de influência voltado ao alcance de objetivos coletivos (Dias e Borges, 2015). Bergue (2019) reforça essa compreensão ao defini-la como influência exercida em grupos organizados, deslocando-a de uma perspectiva estritamente hierárquica para uma atuação incremental sobre rotinas e metas (Dias e Borges, 2015). Essas concepções foram incorporadas à gestão pública ao longo da redemocratização e das reformas gerenciais dos anos 1990 (Bresser-Pereira, 1997), momento em que a liderança passou a ser tratada de forma prescritiva como condição para desempenho, produtividade e inovação, posição também defendida pela OCDE ao vinculá-la à confiança pública e à efetividade das políticas (OCDE, 2019). Estudos mostram que lideranças ineficientes impactam negativamente organizações e sociedade, enquanto lideranças qualificadas produzem efeitos

positivos duradouros (Lambright e Quinn, 2011).

No setor público, liderar envolve particularidades, como a mediação de múltiplos objetivos, racionalidades e interesses (Oliveira et al., 2010) e a dependência de lideranças formais e de membros experientes nos processos de mudança organizacional (Sobis et al., 2012). Soma-se a isso a assimetria entre a estabilidade dos liderados e a instabilidade de líderes, especialmente em cargos políticos ou comissionados, o que compromete continuidade e coesão institucional (Lopez e Silva, 2020). Além disso, normas rígidas e procedimentos burocráticos limitam autonomia e inovação (Saraiva, 2002), configurando paradoxos que reduzem o impacto de programas de desenvolvimento de lideranças (Seidle et al., 2016).

No contexto brasileiro recente, iniciativas como o decreto de 2019 sobre critérios de nomeação para cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e Funções Comissionadas (FCPE) indicam que o tema tem sido incorporado à agenda governamental, ao valorizar reputação, experiência e qualificação acadêmica (Brasil, 2019). Apesar disso, dados da OCDE (2019) mostram que, embora os servidores demonstrem grande interesse em aprimorar suas competências, apenas metade das lideranças percebe oportunidades efetivas para tal, evidenciando lacunas no desenvolvimento de capacidades gerenciais. A literatura tem avançado também na análise das características individuais dos líderes, destacando competências éticas, adaptabilidade, capacidade gerencial, habilidade política, empreendedorismo e gênero, dimensões que influenciam suas interações com contextos organizacionais (Lambright e Queen, 2011).

A compreensão da administração pública como lócus de tomada de decisão, formulação e implementação de políticas torna indispensável incorporar aos estudos sobre liderança a análise das desigualdades estruturais que atravessam a ação estatal (Peters, 2010; Denhardt e Denhardt, 2015). Raça e gênero não são apenas objetos da política pública, mas elementos constitutivos da própria organização administrativa e da formação de seus agentes (Acker, 2006; Bento, 2022). Assim, enfrentar desigualdades estruturais é simultaneamente um objetivo da ação estatal e um desafio interno às instituições que a compõem.

Por essa razão, a construção de políticas inclusivas e responsivas depende do enfrentamento das desigualdades presentes na composição das estruturas administrativas (Kingsley, 1944; Selden, 1997; Meier e O'Toole, 2006). A literatura sobre representatividade burocrática converge para a importância de estruturas mais diversas, argumentando que lideranças plurais ampliam perspectivas, fortalecem a legitimidade institucional e aprimoram a capacidade do Estado de responder a problemas complexos (Page, 2007; Riccucci e Van Ryzin, 2017). Nesse sentido, gênero e raça operam como marcadores estruturais que moldam trajetórias profissionais, padrões de recrutamento, processos de legitimação e condições de permanência em cargos estratégicos (Acker, 2006; Crenshaw, 1991; Riccucci, 2009), tornando indispensável sua incorporação ao debate sobre liderança pública.

Contudo, a literatura também indica que a adoção de políticas de diversidade e inclusão na administração pública não ocorre de forma automática nem homogênea entre organizações estatais. Barreiras institucionais, resistências organizacionais, disputas políticas e limitações de capacidade administrativa podem restringir ou distorcer a implementação dessas iniciativas, produzindo resultados desiguais entre setores e níveis de governo. Assim, recomendações normativas precisam ser analisadas à luz das condições concretas de implementação e dos contextos organizacionais específicos.

3. GÊNERO E RAÇA EM POSTOS DE LIDERANÇA

3.1. GÊNERO NA LIDERANÇA

A igualdade de gênero consolidou-se, nas últimas décadas, como um princípio normativo central das democracias contemporâneas e das agendas internacionais de desenvolvimento, adquirindo particular densidade a partir da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim. A respectiva Plataforma de Ação reafirmou o compromisso com o empoderamento das mulheres, com a institucionalização da transversalidade de gênero nas polí-

ticas públicas e com a ampliação da sua presença em espaços de poder e decisão, dimensões reconhecidas como estruturantes para a qualidade da democracia e para a eficácia da ação estatal (Viotti, 1995). Em que pese esses avanços no plano normativo e institucional, a desigualdade de gênero no trabalho persiste, marcada pela divisão sexual do trabalho e pela expectativa de que mulheres conciliem emprego e responsabilidades de cuidado não remunerado. Uma parcela significativa das mulheres em idade ativa permanece fora do mercado de trabalho ou indisponível para o emprego remunerado em razão das responsabilidades de trabalho não pago, realidade agravada por desigualdades de raça e classe, o que limita sua inserção formal e a qualidade das ocupações disponíveis (Falquet, 2008; CEPAL-OIT, 2019).

A desigualdade de gênero também se manifesta na informalidade e na precarização do trabalho: 54% do trabalho feminino na América Latina e Caribe é informal, proporção que chega a 83% no sul da Ásia e 74% na África Subsaariana (Vanek *et al.*, 2014). Mesmo com avanços no mercado formal, persistem barreiras à paridade, como a concentração de mulheres em empregos precarizados e de tempo parcial, com menor acesso a benefícios (CEPAL-OIT, 2019), além dos “guetos femininos” em áreas como magistério, assistência social e cuidados (Viana e Tokarski, 2019). A desigualdade salarial permanece expressiva: mulheres ganham, em média, 17% menos por hora na América Latina e Caribe (CEPAL-OIT, 2019), e a baixa presença em cargos de chefia reforça que representatividade numérica não se traduz automaticamente em poder decisório.

A administração pública ocupa posição central nesse debate. Nos países da OCDE, o serviço público representa, em média, 24% dos empregos, e, na América Latina e Caribe, há quase paridade entre homens e mulheres, 49,7% e 50,3%, respectivamente, diferindo da OCDE, onde mulheres são 59% do funcionalismo (OCDE, 2016). Essa maior participação decorre de fatores como estabilidade e concentração de mulheres em profissões tradicionalmente femininas, como magistério e enfermagem (CEPAL-OIT, 2019). Ainda assim, a igualdade substantiva depende de superar barreiras salariais, o acesso limitado a posições de alta liderança (*glass ceiling*) e a segregação

entre áreas masculinizadas e feminilizadas (*glass wall*) (ENAP, 2004). No Brasil, a presença feminina no setor público aumentou nas últimas décadas: equiparava-se à masculina em 1986 e chegou a 59,3% em 2017, sobretudo devido ao crescimento do emprego municipal; nas esferas estaduais, elas também predominam, com cerca de 58%, embora, no nível federal, ainda prevaleça a presença masculina (López e Guedes, 2020).

Apesar do ingresso por concurso público e do princípio da isonomia, a média salarial dos servidores civis homens segue superior à das mulheres nos três níveis federativos, tendência que vem se intensificando nas últimas décadas (López e Guedes, 2020). Essas desigualdades são fruto da presença feminina nos escalões mais baixos do serviço público. Dados mais recentes apontam que, embora as mulheres representem uma fatia significativa da força de trabalho no serviço público federal, a sua presença em cargos de liderança e de maior prestígio ainda é profundamente desigual. Segundo análises baseadas no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), de dezembro de 2024, a maior parte dos cargos de natureza especial é ocupada por homens brancos (62,7%), enquanto mulheres brancas representam apenas 14,9% desse total, e mulheres negras, apenas 9,0%, percentuais ainda mais baixos para mulheres indígenas e amarelas (ENAP, 2025). Esses dados revelam que a representação feminina diminui progressivamente à medida que se avança na hierarquia e que as desigualdades interseccionais de gênero e raça se acentuam nos níveis superiores da administração pública federal, evidenciando barreiras estruturais ao acesso e à ascensão desses grupos.

Análise da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP) indica que mulheres representam apenas cerca de 30% nas carreiras federais mais estruturadas e prestigiadas, associadas ao ciclo de gestão e à elite do serviço público (secretarias nacionais, executivas e ministérios). Esse padrão evidencia a persistência do “teto de vidro”, que limita seu acesso a espaços de maior influência decisória (ANESP, 2020; Viana e Tokarski, 2019). A distribuição também é desigual entre áreas: enquanto mulheres são maioria (66%) na carreira de analista técnica de políticas sociais — voltada a ministérios da área social —, elas representam

apenas 13% na carreira de analistas de tecnologia, confirmando a atuação dos estereótipos de gênero na organização das funções na gestão federal (ANESP, 2020).

Os estudos indicam que os desafios enfrentados por mulheres na busca por cargos de liderança na administração pública federal são estruturais e atravessados por desigualdades de gênero, raça e classe (Fernandez, Marques e Corrêa, 2024; Fernandez e Marques, 2024). Essas barreiras incluem o “teto de vidro”, estereótipos que associam liderança a atributos masculinos, cobrança desproporcional, invisibilidade do trabalho e menor credibilidade, especialmente para mulheres negras (Fernandez, Marques e Corrêa, 2024). A conciliação entre trabalho e cuidado, sobretudo a maternidade, e padrões organizacionais moldados para perfis masculinos intensificam esses obstáculos, resultando em trajetórias mais longas e desgastantes (Fernandez e Marques, 2024). Assim, a liderança permanece estruturada por normas masculinas e racializadas, exigindo das mulheres qualificação elevada e constante negociação de sua legitimidade.

3.2. RAÇA NA LIDERANÇA

A literatura sobre gestão pública, elites estatais e racismo institucional demonstra que o acesso a cargos de liderança no Estado não é neutro, sendo atravessado por desigualdades estruturais de gênero e raça que moldam trajetórias, oportunidades e formas de reconhecimento da autoridade (Vaz, 2013; Silva e Lopez, 2021; Passos e Machado, 2022). No Brasil, essas desigualdades se enraízam em um Estado historicamente estruturado sobre bases racialmente excludentes, no qual o poder decisório foi majoritariamente reservado a homens brancos, reforçando padrões de dominação racial herdados do período escravocrata e pós-abolicionista (Souza, 2017; Silva e Silva, 2014).

Do ponto de vista empírico, embora tenha havido aumento da presença de pessoas negras no serviço público federal, essa ampliação não se refletiu

proporcionalmente na liderança. Entre 1999 e 2024, houve crescimento paulatino da participação de homens e mulheres não brancos nos cargos comissionados, mas, em 2024, homens brancos ainda ocupavam cerca de 46% dos postos de alta liderança, enquanto homens não brancos representavam 16% e mulheres não brancas, apenas 11%. Apesar do avanço em relação a 1999, quando elas eram 1,6%, persiste um padrão racializado de sub-representação no topo da burocracia (Pinheiro, 2023; Xavier, 2024; Afro-Cebrap, 2025). Padrão semelhante aparece no médio escalão, onde homens brancos mantiveram entre 35% e 43% dos cargos, enquanto mulheres não brancas oscilaram entre 10% e 15%, evidenciando um “teto racial” análogo ao “teto de vidro” identificado nos estudos de gênero (Silveira e Almeida, 2021; Pinheiro, 2023).

Como na literatura de gênero, essas desigualdades variam entre setores estatais. Ministérios estratégicos, como Fazenda, Infraestrutura, Relações Exteriores e áreas econômicas, seguem dominados por homens brancos, enquanto a maior presença de pessoas negras ocorre em pastas sociais, culturais e de direitos. Tal configuração, interpretada como segmentação institucional do poder (Vaz, 2013; Silva e Lopez, 2021), indica que a diversidade racial e de gênero é mais aceita em áreas de menor prestígio político e orçamentário, limitando não apenas o acesso, mas também o impacto substantivo das lideranças negras na formulação das políticas mais estruturantes.

As políticas de ação afirmativa têm ampliado o ingresso de pessoas negras no funcionalismo: entre 2012 e 2022, sua participação passou de 32% para 37,6% na administração direta e de 25,8% para 33,5% nas autarquias. Contudo, esses instrumentos têm alcance limitado quando não acompanhados de mudanças nos critérios de promoção, seleção e avaliação para cargos de liderança, pois a reserva de vagas diversifica a base, mas não altera, por si só, a lógica de reprodução das elites estatais no topo (Silva e Silva, 2014; Pinheiro, 2023; Afro-Cebrap, 2025).

A literatura sobre racismo institucional evidencia ainda desafios simbólicos enfrentados por lideranças negras, que frequentemente lidam com a não legitimação de sua autoridade, desconfiança, questionamentos implícitos sobre competência e episódios de desqualificação cotidiana. Esses

mecanismos informais — operados por normas e expectativas racializadas — desestabilizam o exercício do poder por pessoas negras, mesmo em posições formais de comando (Almeida, 2019; Xavier, 2024; Afro-Cebrap, 2025). Soma-se a isso a opacidade dos processos de progressão: embora apresentem alta qualificação acadêmica e técnica, esses profissionais continuam a enfrentar mecanismos decisórios baseados em redes informais de indicação, capital político e reconhecimento entre pares, historicamente racialmente homogêneos, o que reproduz a exclusão nos níveis mais elevados da burocracia (Passos e Machado, 2022; Silveira e Almeida, 2021).

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA O EXERCÍCIO DA LIDERANÇA POR MULHERES E PESSOAS NEGRAS

As evidências empíricas apresentadas demonstram que a sub-representação de mulheres e pessoas negras em cargos de liderança no setor público federal não resulta apenas de escolhas individuais ou de déficits de qualificação, mas de dinâmicas organizacionais e institucionais que envolvem critérios pouco transparentes de nomeação, redes informais de indicação, estereótipos associados ao perfil de liderança e práticas que reproduzem perfis tradicionais de poder. Mesmo quando alcançam posições de comando, mulheres e pessoas negras enfrentam maiores desafios de legitimação, maior exposição ao escrutínio e carreiras mais curtas, reforçando a existência de um “teto de vidro” — ou, mais precisamente, um “teto interseccional” — especialmente severo para mulheres negras. Essas desigualdades têm implicações substantivas para a capacidade estatal e a governança pública, pois a literatura de representatividade burocrática indica que a diversidade nas instâncias decisórias amplia a responsividade institucional, fortalece a legitimidade democrática e contribui para políticas públicas mais efetivas (Kingsley, 1944; Selden, 1997; Meier e Nicholson-Crotty, 2006; Riccucci e Van Ryzin, 2017). Assim, a persistente sub-representação de determinados grupos limita o potencial transformador da liderança pública e compromete

a capacidade do Estado de enfrentar problemas complexos em um contexto marcado por profundas desigualdades de raça e gênero.

Diante desse cenário, torna-se possível delinear recomendações analíticas e institucionais para enfrentar os desafios vividos por pessoas negras, especialmente mulheres negras, no exercício da liderança estatal. Um primeiro eixo diz respeito à necessidade de deslocar o foco exclusivo do ingresso para políticas de mobilidade e permanência, o que requer revisar critérios de seleção, nomeação e promoção para funções de confiança e cargos comissionados, hoje marcados por informalidade e baixa transparência (Passos e Machado, 2022). A institucionalização de procedimentos claros e objetivos, acompanhada de monitoramento sistemático da composição racial e de gênero da alta administração, pode reduzir a reprodução das elites burocráticas tradicionais e enfrentar tanto o “teto de vidro” quanto o “teto de concreto”. Um segundo eixo consiste em enfrentar a segmentação institucional do poder, ampliando deliberadamente a presença de mulheres e pessoas negras em áreas centrais, orçamentariamente relevantes e com maior poder decisório. Isso envolve políticas de recrutamento ativo, mapeamento de quadros qualificados e valorização do capital burocrático acumulado, evitando que a diversidade permaneça restrita a pastas sociais ou funções associadas a estereótipos femininos.

Outro conjunto de recomendações refere-se à formação e ao letramento institucional. Investimentos contínuos em programas de letramento racial e formação de lideranças, especialmente nas altas chefias do Estado (Fernandez e Marques, 2024), podem desnaturalizar práticas discriminatórias, ampliar a compreensão sobre machismo e racismo institucionais e fortalecer ambientes organizacionais mais inclusivos, condição central para legitimar a autoridade exercida por pessoas negras, particularmente mulheres negras (Almeida, 2019; MIR, 2024). Esses programas são essenciais para desenvolver capacidades gerenciais sensíveis às desigualdades e reduzir vieses implícitos nos processos de gestão de pessoas. Como exemplo, o Ministério da Igualdade Racial (MIR) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) constituíram o Programa FIAR (Formação e Iniciativas Antirracistas),

que busca inserir a perspectiva racial de forma transversal nas políticas públicas e na formação e capacitação dos servidores públicos, contribuindo para uma gestão pública mais inclusiva e justa (Oliveira, Viana e Dias Silva, 2025). Soma-se a isso a necessidade de aprimorar mecanismos de monitoramento, avaliação e escuta institucional capazes de captar, além de indicadores quantitativos, as experiências vividas por mulheres e pessoas negras no exercício do poder. Pesquisas periódicas, canais de denúncia, espaços de diálogo e acompanhamento qualitativo podem alinhar avanços normativos a transformações reais na cultura organizacional do Estado.

É importante reconhecer, contudo, que a implementação dessas recomendações envolve custos institucionais, desafios organizacionais e potenciais resistências políticas e burocráticas. Processos de mudança em estruturas de liderança estatal frequentemente confrontam padrões estabelecidos de poder, redes informais de indicação e culturas organizacionais consolidadas, o que pode gerar obstáculos à adoção de medidas de diversidade e inclusão. Além disso, as capacidades administrativas e os contextos institucionais variam significativamente entre órgãos e níveis federativos, tornando improvável a existência de soluções homogêneas para todo o aparato estatal.

Por fim, embora a análise se concentre na administração pública federal, é importante reconhecer que dinâmicas semelhantes podem assumir configurações distintas em governos subnacionais, cujas estruturas organizacionais, capacidades administrativas e contextos políticos variam significativamente. Isso reforça a necessidade de abordagens sensíveis ao contexto na formulação e implementação de políticas de diversidade no Estado. Em síntese, construir uma administração pública mais representativa e inclusiva exige articular mudanças normativas, inovações organizacionais e transformações culturais profundas. Sem esse esforço conjunto, os avanços permanecerão parciais e frágeis, limitando o potencial transformador da diversidade racial e de gênero nas estruturas de liderança estatal. Ao enfrentar esses desafios de forma estratégica e contínua, o Estado brasileiro poderá fortalecer sua legitimidade, aprimorar sua capacidade de resposta e consolidar um compromisso renovado com uma democracia substantiva e plural.

REFERÊNCIAS

- ACKER, J. Inequality regimes: Gender, class, and race in organizations. *Gender & Society*, v. 20, n. 4, p. 441–464, 2006.
- AFRO-CEBRAP. *Lideranças negras no Estado brasileiro (1995–2024): Relatório executivo*. São Paulo: Afro-Cebrap, 2025.
- ALMEIDA, S. L. de. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen, 2019.
- BENTO, C. *O pacto da branquitude*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- BERGUE, S. T. *Gestão de pessoas: Liderança e competências para o setor público*. Brasília: Enap, 2019.
- BRASIL. Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019. Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores — DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo — FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9727.htm.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 1, p. 5-25, 1997.
- CEPAL. *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: Retos para la inclusión*. Santiago: CEPAL, 2021.
- CEPAL-OIT. *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: Evolución y perspectivas de la participación laboral femenina en América Latina*. Santiago: CEPAL, 2019. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11362/44916>. Acesso em: 20 fev. 2026.

CRENSHAW, K. Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, v. 43, n. 6, p. 1241–1299, 1991.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. *The new public service: Serving, not steering*. 4. ed. Londres: Routledge, 2015.

DIAS, M. A. M. J.; BORGES, R. S. G. Estilos de liderança e desempenho de equipes no setor público. *REAd — Revista Eletrônica de Administração*, v. 21, n. 1, p. 200–221, 2015.

ENAP. *Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal*. ENAP, 2004. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/650>. Acesso em: 20 fev. 2026.

ENAP. *Informe de pessoal*. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3215>. Acesso em: [s.d.].

ENAP. *Desafios de acesso das mulheres no serviço público federal brasileiro: uma análise de gênero e raça*. Brasília: Enap, 2025. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/acontece/noticias/desafios-de-acesso-das-mulheres-no-servico-publico-federal-brasileiro-uma-analise-de-genero-e-raca/>. Acesso em: 20 fev. 2026.

FALQUET, J. *Repensar as relações sociais de sexo, classe e “raça” na globalização neoliberal*. *Mediações — Revista de Ciências Sociais*, v. 13, n. 1/2, p. 121–142, 2008.

FERNANDEZ, M.; MARQUES, A. *Liderança de mulheres na burocracia federal: Dificuldades e desafios para ascensão*. *Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências*, v. 3, n. 1, p. 57–83, 2024.

FERNANDEZ, M.; MARQUES, A.; CORRÊA, M. *Mulheres em cargos de liderança na burocracia federal: Reconhecendo desafios e identificando caminhos para igualdade (Relatório de pesquisa)*. Movimento Pessoas à Frente, 2024. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/mulheres-em-cargos-de-lideranca-na-buracracia-federal/>. Acesso em: 20 fev. 2026.

KINGSLEY, J. D. *Representative bureaucracy: An interpretation of the British civil service*. Antioch Press, 1944.

LAMBRIGHT, W. H.; QUINN, M. M. Understanding leadership in public administration: The biographical approach. *Public Administration Review*, v. 71, n. 5, p. 782–790, 2011.

LOPEZ, F. G.; GUEDES, E. P. *Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986–2017)*. Brasília: IPEA, 2020.

LOPEZ, F. G.; MOREIRA, T. O carrossel burocrático dos cargos de confiança: Análise de sobrevivência dos cargos de direção (DAS) do Executivo federal brasileiro (1999–2017). *Dados*, v. 65, 2022.

LOPEZ, F.; SILVA, T. *O carrossel burocrático nos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do executivo federal brasileiro*. Texto para discussão n. 2597. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10264/2/t_d_2597_sumex.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

MEIER, K. J. Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research. *Perspectives on Public Management and Governance*, v. 2, n. 1, p. 39–56 2019.

MEIER, K. J.; NICHOLSON-CROTTY, J. *Gender, representative bureaucracy, and law enforcement: The case of sexual assault*. *Public Administration Review*, v. 66, n. 6, p. 850–860, 2006.

MEIER, K. J.; O'TOOLE, L. J. *Bureaucracy in a democratic state: A governance perspective*. Johns Hopkins University Press, 2006.

MESQUITA, C. S. Desigualdade de gênero na remuneração persiste na burocracia federal brasileira. ANESP, 2020. Disponível em: <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/3/11/desigualdade-de-gnero-na-remuneracao-persiste-na-burocracia-federal-brasileira>. Acesso em: 10 mai. 2026.

MINISTÉRIO DA IGUALDADE RACIAL (MIR). *Mulheres negras no Serviço Público Federal: escritórias que transbordaram pelo atlântico*. Brasília: MIR, MGI e Enap, 2024.

OCDE. *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2017*. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264266391-es>. Acesso em: 20 fev. 2026.

OCDE. *Innovation skills and leadership in Brazil's public sector: Towards a senior civil service system*. Paris: OECD Publishing, 2019.

OCDE. *Government at a glance 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. Acesso em: 20 fev. 2026.

OCDE. *Recommendation on public service leadership and capability*. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm>. Acesso em: 20 fev. 2026.

OIT. *Manual de capacitação e informação sobre gênero, raça, pobreza e emprego: Guia para o leitor*. Brasília: OIT, 2012. Disponível em: http://www.ilo.org/brasilia/publicacoes/WCMS_229462/lang-pt/index.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

OLIVEIRA, F. B.; SANT'ANNA, A. S.; VAZ, S. L. Liderança no contexto da nova administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 44, p. 1453–1475, 2010.

OLIVEIRA, J. de S.; VIANA, R. R.; DIAS SILVA, T. Caminhos para um Estado antirracista: reflexões sobre cotas raciais e transformações institucionais em curso. *Revista do Serviço Público*, v. 76, n. b, p. 6–18, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v76ib.11852>. Acesso em: 20 fev. 2026.

PAGE, S. E. *The difference: How the power of diversity creates better groups, firms, schools, and societies*. Nova Jérsei: Princeton University Press, 2007.

PASSOS, J. M. E. M.; MACHADO, F. G. *Desigualdades e elites no Estado brasileiro*. In: LOPES, F. G.; CARDOSO JR., J. C. (Orgs.). *Trajetórias da burocracia na Nova República*. Brasília: IPEA, 2022.

PETERS, B. G. *The politics of bureaucracy*. 6. ed. Londres: Routledge, 2010.

PINHEIRO, L. Quando o teto de vidro se torna de concreto. In: LOPES, F. G.; CARDOSO JR., J. C. (Orgs.). *Trajetórias da burocracia na Nova República*. Brasília: IPEA, 2023.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley, Los Angeles e Londres: University of California Press, 1967.

RICCUCCI, N. M. *Diversity in the public sector: Values, challenges, and practices*. Westview Press, 2009.

RICCUCCI, N. M.; VAN RYZIN, G. G. Representative bureaucracy. *Public Administration Review*, v. 77, n. 1, p. 21–30, 2017.

SANTOS, A. P.; DIANA, G. M. O perfil racial nos quadros da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 4, p. 951–982, 2018.

SARAIVA, L. A. S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 6, n. 1, p. 187–207, 2002.

SEIDLE, B.; FERNANDEZ, S.; PERRY, J. L. Do leadership training and development make a difference in the public sector? *Public Administration Review*, v. 76, n. 4, p. 603–613, 2016.

SELDEN, S. C. *The promise of representative bureaucracy*. Armonk: M. E. Sharpe, 1997.

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. G. *Perfil racial do serviço civil ativo do Executivo federal (1999–2020)*. Brasília: IPEA, 2021.

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. *Reserva de vagas para negros em concursos públicos*. Nota Técnica nº 17. Brasília: IPEA, 2014.

SILVEIRA, L. S.; ALMEIDA, L. A. D. *Segregação ocupacional e desigualdade salarial por raça e gênero no setor público brasileiro*. Brasília: IPEA, 2021.

SOBIS, I.; VAN DEN BERG, F.; DE VRIES, M. S. The limits of leadership. *NIS-Pacee Journal of Public Administration and Policy*, v. 5, n. 1, p. 131–154, 2012.

SOUZA, J. *A elite do atraso: Da escravidão à Lava Jato*. São Paulo: Leya, 2017.

VAZ, F. T. *A dimensão racial da burocracia brasileira*. Brasília: Enap, 2013.

VANEK, J.; CHEN, M. A.; CARRÉ, F.; HEINTZ, J.; HUSSMANN, R. Statistics on the informal economy: Definitions, regional estimates and challenges. *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)*. Working Paper (Statistics), v. 2, n. 1, p. 47–59, 2014.

VIANA, R. R.; TOKARSKI, C. P. B. B. Burocracia representativa: uma (re) produção de desigualdades de gênero e raça no setor público federal. *NAU Social*, v. 10, n. 19, p. 65–84, 2019.

VIOTTI, M. L. R. *Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Pequim, 1995*. 1995.

XAVIER, M. *Teto de vidro e chão pegajoso disparidades de rendimentos por gênero e raça no setor público brasileiro (2012–2022)*. 2024. 102 f. Dissertação (Mestrado em Economia) — Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2024.

AGRADECIMENTO

Agradecemos o financiamento concedido pela Universidade de Brasília a Michelle Fernandez, para o projeto “Mulheres e liderança na burocracia federal: desafios e dificuldades enfrentados e facilitadores para a ascensão na carreira”, no âmbito do Edital DPI/DPG nº 04/2024. Esse apoio foi fundamental para o desenvolvimento das atividades de pesquisa que subsidiaram a elaboração deste capítulo.

PARTE III

Transformar

Estado, riscos e desenvolvimento no século XXI

GOVERNANÇA DO IMPREVISTO: INDICADORES, DIAGNÓSTICOS E JANELAS DE OPORTUNIDADE NA GESTÃO DE RISCO E DESASTRES¹

ANDERSON HENRIQUE, LUIZ ANTÔNIO C. SOARES

I Declaramos que utilizamos neste capítulo inteligência artificial (IA), por meio da ferramenta ChatGPT (versão 5.1), para a revisão ortográfica da escrita e sugestões de reescrita de alguns parágrafos do texto. Os *prompts* utilizados foram: "ChatGPT, você é um professor de gramática da língua portuguesa, corrija a gramática dos trechos a seguir:" e "ChatGPT, sugira três versões de escrita do trecho, seguindo a lógica acadêmica:". Assumimos total responsabilidade por inconsistências que porventura possam surgir.

1. RESUMO EXECUTIVO

Como indicadores institucionais moldam a capacidade do Estado de converter desastres em mudança institucional? Este capítulo propõe analisar a gestão de riscos e desastres a partir da noção de “governança do imprevisito”. A proposta parte de uma provocação: desastres funcionam como testes de estresse para o Estado e, simultaneamente, como janelas de oportunidade para reorganizar políticas e redefinir prioridades. Ao mesmo tempo, indicadores institucionais de implementação, resultado e/ou impacto da gestão de risco e desastre carecem de padronização, transparência metodológica e aderência às realidades para comparabilidade. Pretendemos oferecer três contribuições: (i) primeiro, identificar os mecanismos pelos quais desastres se tornam “eventos-foco” capazes de mobilizar atenção política e recursos; (ii) segundo, analisar criticamente os indicadores de gestão de desastres já existentes, discutindo seus limites e potenciais para orientar políticas; e (iii) formular um conjunto de princípios para o desenvolvimento de indicadores de gestão de desastres orientados à mensuração da capacidade sistêmica, superando abordagens tecnicistas e incorporando a dimensão política, institucional e federativa da governança do imprevisito. O objetivo é qualificar o debate sobre governança em contextos de crise ao propor diretrizes para a construção e uso de indicadores como instrumentos de evidência na formulação e avaliação de políticas climáticas e de gestão de riscos.

2. INTRODUÇÃO

Eventos climáticos extremos têm se tornado cada vez mais intensos e recorrentes. Desastres de proporções inéditas têm tensionado os limites da capacidade de resposta dos sistemas de defesa civil existentes, em diferentes contextos políticos, sociais e institucionais ao redor do mundo. Nesse contexto, a agenda em gestão de risco de desastres tem ganhado importância política e acadêmica. Quanto mais recorrentes os desastres, maior a

demanda por uma política que antecipe e se prepare para enfrentar esses riscos.

Um conceito central nas discussões mais recentes sobre o desenvolvimento de políticas de gestão de risco é o de “governança do imprevisto”. Esse conceito abarca as estratégias e reações de governos e instituições públicas em contextos de crise e de desastres. O que se tem identificado na literatura é que a governança em momentos de crise possui características e comportamentos próprios que a distinguem da ação em períodos “regulares”, impelindo os atores a reagir de acordo com os procedimentos e recursos disponíveis para a resposta à emergência.

Na ausência de procedimentos bem definidos ou de recursos suficientes, a ocorrência de desastres pode levar a falhas políticas (*policy failures*), com consequências para a credibilidade do governo perante a população. Nessas situações, o governo pode ser pressionado a adotar novas políticas de resposta a esta categoria de crise, o que pode abrir uma janela de oportunidade para a mudança política e a reorganização de prioridades dos governantes. Situações como esta configuram a ocorrência de desastres como “testes de estresse” institucionais, que oferecem uma resposta imediata sobre a suficiência ou não dos sistemas de governança e gestão de risco vigentes.

Nesse contexto, a produção e utilização de indicadores de gestão de risco de desastres contribuem para o diagnóstico prévio e para a comparação entre sistemas de prevenção e resposta, permitindo avaliar sua capacidade de enfrentar eventos adversos. Além disso, tais indicadores fornecem subsídios relevantes para a avaliação de políticas públicas, tanto no que se refere à implementação quanto aos seus resultados e impactos.

Na primeira seção, será apresentada uma revisão da literatura em gestão de risco e desastres e em produção política e abertura de janela de oportunidades no contexto deste tipo de evento. Na segunda seção, apresentaremos a discussão a respeito do papel e importância da utilização de indicadores na gestão de políticas públicas, com ênfase no seu papel para a governança. Em seguida, na terceira seção, temos um diagnóstico dos limites dos indicadores atuais e quais caminhos podem ser adotados para torná-los mais eficazes e relevantes aos gestores.

3. REVISÃO DA LITERATURA

3.1 DESASTRES COMO “EVENTO FOCALIZADOR”: MECANISMOS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL

A ocorrência de desastres não deve ser vista apenas como uma fatalidade ambiental, mas sim como um momento socialmente construído e profundamente político que gera rupturas e oferece oportunidades singulares de análise e transformação institucional, sobretudo aquelas com caráter político (Reinhardt; Ross, 2019). O estudo de eventos extremos, portanto, fornece uma lente única para observar a sociedade e a política em ação, algo que outros eventos críticos dificilmente conseguem fazer (idem, 2019).

Em particular, o desastre, tido como um evento catastrófico, atua como um “evento focalizador” (*focusing event*) na agenda política (Birkland, 1998; Birkland; Lindsay, 2008; DeLeo, 2018). Um evento focalizador é definido como algo súbito, relativamente incomum, capaz de revelar a possibilidade de grandes danos futuros, com prejuízos concentrados em uma área geográfica ou comunidade de interesse, e que é conhecido por formuladores de políticas e pelo público simultaneamente (DeLeo, 2018; Birkland, 1998). Um evento focal pode ser catalisador para uma série de transformações na agenda em políticas públicas, podendo abrir uma “janela de oportunidade” e provocar uma interação entre interesse público, vontade dos formuladores de políticas públicas atuarem e possibilidade de atuação de instrumentos existentes (Kingdon, 2011).

A força de um desastre em atrair atenção reside no fato de que ele causa mortes, destruição e danos econômicos generalizados (DeLeo, 2018), causando impactos no setor privado e público aos quais todos,

independentemente de classe social, estão suscetíveis². Sua natureza surpreendente (imprevisibilidade) amplifica o choque e impede que qualquer grupo dominante controle o enquadramento (*frame*) inicial do evento (DeLeo, 2018). Essas circunstâncias são propícias para que o desastre abra uma “janela de oportunidade” (Kingdon, 2003; Reinhardt; Ross, 2019), que catalisa a mobilização política. Isto é, que haja uma interação entre o interesse público, vontade dos formuladores de políticas públicas atuarem e possibilidade de atuação de instrumentos existentes (Kingdon, 2011).

Outro ponto importante é a cobertura midiática desses eventos. Grandes coberturas são capazes de amplificar o seu efeito, transformando-os em prioridade para formuladores de políticas (Barnes *et al.*, 2008; DeLeo, 2018), em especial quando acompanhadas de um enquadramento que responsabilize os gestores pela falha política e aponte soluções que poderiam tê-la evitado (Crow *et al.*, 2017a, 2017b). Um exemplo prático disso ocorreu quando a mídia desempenhou um papel histórico na cobertura do furacão Katrina, em 2005, nos Estados Unidos, ao pressionar os governos estaduais e federal a agir rapidamente, focando na sua responsabilidade e não na preparação individual (Barnes *et al.*, 2008).

Essa amplificação midiática facilita a mobilização de recursos. A atenção política e a mobilização pública, que a princípio podem gerar o efeito *rally*

2 Apesar desse argumento, existe um debate contemporâneo que contesta essa ideia de “pluralidade nos efeitos adversos”, focando no chamado racismo ambiental. Em termos gerais, o racismo ambiental pode ser definido, em poucas palavras, como a injustiça socioambiental que penaliza desproporcionalmente grupos étnico-raciais minoritários ou comunidades de baixa renda com a exposição a riscos causados pela ação do homem ou por desastres naturais, poluição e falta de acesso a recursos e serviços ambientais essenciais. Para maiores informações, ver Herculano (2006; 2008) e Jesus (2020).

'round the flag³, frequentemente intermediadas pela mídia, podem prontamente favorecer a disponibilização de fundos federais de socorro e doações de organizações privadas e externas, aumentando a capacidade de resposta local (Yeo; Knox, 2019).

A crise resultante de um desastre tem o potencial de ser um motor para a inovação institucional e a redefinição de políticas. Desastres são frequentemente interpretados como falhas de política pública (*policy failures*) e, nesse sentido, direcionam a atenção para problemas não resolvidos e persistentes que, geralmente, existiam antes do evento (Birkland; Lindsay, 2008; DeLeo, 2018). Essa exposição de falhas institucionais é o que força a mudança. A crise estimula três tipos de aprendizado, que podem levar a mudanças na política (Birkland; Lindsay, 2008):

- 1) Aprendizado Instrumental: envolve a avaliação das políticas existentes para realizar ajustes de *policy design* e melhorar o desempenho;
- 2) Aprendizado Social: ocorre quando se reconhece a construção social do problema, levando a uma melhor compreensão da teoria causal subjacente;
- 3) Aprendizado Político: envolve a integração de novas informações pelos defensores e opositores de uma política para reformular suas estratégias e táticas políticas.

Apesar disso, o potencial de transformação da crise não é garantido. Muitas vezes, a mudança da política pública é resistida pela falta de vontade política e pela tendência institucional de retorno ao *status quo* (Plein, 2019). Obstáculos cognitivos, como a falta de conhecimento sobre políticas de prevenção de desastres alternativas às já empregadas, bem como obstáculos provocados pela indisponibilidade de recursos materiais e organizacionais, podem dificultar uma mudança política de caráter estrutural no contexto

3 Segundo Baker e Oneal (2001), esse efeito consiste no aumento a curto prazo da popularidade local do *incumbent* frente a um evento extremo.

pós-desastre (Di Giulio et al., 2019). Adicionalmente, eventos climáticos podem criar oportunidades de exploração política, sendo mobilizados por atores eleitos, em contextos favoráveis, para ampliar seu capital político e obter ganhos eleitorais (Pope; Leland, 2019; Healy; Malhotra, 2009). Evidências indicam que, nesses casos, há maior incentivo à adoção de medidas de transferência direta de recursos após o desastre, em detrimento de investimentos preventivos (Healy; Malhotra, 2009).

A resposta a eventos extremos funciona como um teste de estresse para o Estado (Reinhardt; Ross, 2019) e para a resiliência democrática, especialmente no âmbito municipal. Em situações de desastre, a interação entre cidadãos e governo se torna mais direta e intensa, criando condições para observar de forma mais nítida as consequências da atuação governamental (Reinhardt; Ross, 2019). Nesse contexto, o desempenho estatal configura-se como variável politicamente relevante, influenciando a reputação pública e as avaliações atribuídas aos governantes (Kapucu et al., 2011).

A maneira como o Estado responde ou falha a um desastre afeta diretamente a confiança política na capacidade e na credibilidade dos governantes, o que, por sua vez, influencia a capacidade de governar em períodos subsequentes (Reinhardt, 2019). A experiência em desastres pode levar à rotatividade política e a mudanças duradouras nas opiniões (Darr et al., 2019). No caso brasileiro, as evidências apontam que receber uma declaração de seca antes de uma eleição municipal reforça a vantagem eleitoral dos prefeitos incumbentes que concorriam à reeleição, sugerindo que os eleitores podem recompensar os políticos por trazerem recursos concentrados (*pork barrel*) em resposta à crise (Bastos; Miller, 2013). Portanto, essa governança do imprevisto não apenas testa a capacidade operacional e institucional dos municípios, mas também molda o comportamento eleitoral e a legitimidade das instituições democráticas.

4. O PAPEL ESTRATÉGICO E CRÍTICO DOS INDICADORES DE GESTÃO DE DESASTRES

A mensuração em gerenciamento de risco e desastres (GRD) transcende sua função meramente técnica para assumir um papel estratégico e crítico também no âmbito da Ciência Política e da Administração Pública. Longe de serem neutros, os indicadores são construções sociais e políticas que modelam o diagnóstico, informam o planejamento e definem o sucesso ou o fracasso da ação governamental em face do imprevisto (Henrique, 2025).

O uso de indicadores é uma necessidade metodológica para operacionalizar conceitos complexos, como capacidade estatal, resiliência ou desempenho na gestão de desastres (Figueiredo Filho *et al.*, 2013; Henrique, 2025). Ao quantificar o fenômeno, os indicadores se tornam a linguagem pela qual a administração pública avalia a si mesma e justifica suas prioridades.

Para além disso, o papel estratégico dos indicadores na área de GRD reside em dois grandes componentes:

- 1) Definir as metas a serem avaliadas: se um indicador foca primariamente em perdas econômicas, o “sucesso” governamental será definido pela minimização de danos, o que pode levar a um subinvestimento em prevenção e preparativos, visto que os eleitores tendem a recompensar o gasto em alívio pós-desastre em vez do investimento em preparativos pré-desastre (Healy; Malhotra, 2009). Em termos de avaliação de políticas públicas, é um passo importante para saber se determinada política deve ou não ser continuada pelo gestor e os recursos direcionados de maneira ótima (Batista, 2022); e
- 2) Informar o diagnóstico: indicadores com dados institucionais fornecem um diagnóstico estrutural sobre a capacidade estatal do governo de implementar políticas sobre o tema. Ademais, eles permitem que os gestores identifiquem onde estão as maiores vulnerabilidades, seja em capacidade de coordenação, planejamento, orçamentária ou recursos humanos. Tal diagnóstico, quando bem fundamentado, é a base para

o planejamento estratégico e para a alocação eficiente de recursos em diferentes fases do ciclo do desastre (Carreño *et al.*, 2007).

Todavia, apesar de seu potencial estratégico, a construção de índices existentes na temática enfrenta desafios significativos que comprometem sua validade, legitimidade e reprodutibilidade (Henrique, 2025). A ausência de um consenso metodológico resulta em indicadores que, muitas vezes, não são diretamente comparáveis entre diferentes realidades territoriais e/ou apresentam problemas de mensuração (*idem*, 2025). Embora a comparabilidade seja um objetivo (Banco Mundial, 2023), ela é frequentemente comprometida pela dificuldade de aplicar as mesmas técnicas estatísticas aos contextos institucionais, geográficos e sociais diferentes.

Outro ponto reside na complexidade inerente à construção de índices compostos, que agregam diversas variáveis em uma única variável. A carência de critérios claros e explícitos para a seleção de variáveis compromete a replicabilidade e a credibilidade do índice (Figueiredo Filho *et al.*, 2013). Sem transparência, o indicador corre o risco de ser visto como uma “caixa-preta” que impõe um resultado, ao invés de ser uma ferramenta analítica que facilita o entendimento.

Além disso, diversos índices enfrentam o problema da simplificação excessiva. A agregação de grande número de variáveis em indicadores sintéticos, sem atenção às especificidades conceituais de cada dimensão, tende a diluir diferenças substantivas e obscurecer o fenômeno analisado (Henrique, 2025). Elementos como governança, coordenação interinstitucional e capacidade de aprendizado passam a ser tratados como categorias uniformes, apesar de sua variação empírica.

Nesse sentido, as críticas aos indicadores de risco e desastre existentes referem-se: (i) à redução do fenômeno a dimensões exclusivamente técnicas ou ambientais; (ii) à homogeneização das variáveis empregadas; e (iii) à aplicação inadequada de métodos estatísticos de redução dimensional. Dado que desastres constituem eventos intrinsecamente políticos e institucionais (Reinhardt; Ross, 2019), falhas conceituais e metodológicas não são apenas técnicas, mas afetam a própria interpretação do fenômeno.

Em suma, o papel estratégico dos indicadores de desastre é mensurar a capacidade do sistema político-administrativo de lidar com a incerteza. Para cumprir essa função, devem ser construídos com rigor conceitual e metodológico, assegurando a coerência entre os construtos teóricos, como resiliência ou capacidade estatal, e as variáveis observáveis, de modo a evitar problemas de mensuração. Além disso, é necessário superar abordagens tecnicistas por meio da escolha adequada de técnicas estatísticas de redução de dados, como Análise Fatorial (AF) ou Análise de Componentes Principais (ACP), garantindo transparência, reprodutibilidade e sensibilidade à complexidade política e institucional que caracteriza os desastres (Henrique, 2025).

5. BOAS PRÁTICAS PARA A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES NO CONTEXTO DE UMA GOVERNANÇA DO IMPREVISTO

A gestão de eventos extremos exige uma abordagem que vá além da resposta reativa imediata ao evento. O conceito de governança do imprevisível abrange o conjunto de arranjos institucionais (leis, planos diretores, estrutura administrativa e burocracia especializada) e escolhas políticas que se manifestam e se consolidam na sequência de eventos críticos e inesperados (Reinhardt; Ross, 2019). Essa governança é inerentemente política, uma vez que desastres são classificados como “eventos focalizadores” capazes de alavancar a mobilização e inserir ou redefinir questões na agenda pública (Birkland, 1998; DeLeo, 2018).

A governança de desastres expressa-se na capacidade do sistema político e social de resistir, adaptar-se e transformar-se diante de choques exógenos (Comfort, 2005). Crises e catástrofes operam como mecanismos reveladores: expõem vulnerabilidades institucionais, déficits de coordenação e limites da capacidade estatal (Sylves, 2008; Handmer; Dovers, 2012). No plano político, o desempenho governamental nesses contextos influencia diretamente processos de legitimação ou deslegitimação. A má gestão tende a erodir confiança e reputação (Kapucu *et al.*, 2011), enquanto respostas

bem-sucedidas podem abrir janelas críticas para reformas e inovação institucional (Birkland, 1998; Sylves; Lindsay, 2008).

Se a governança é testada sob estresse, sua mensuração torna-se componente estratégico. A construção de indicadores de gestão de desastres deve, portanto, apoiar-se em diretrizes capazes de informar, qualificar e aprimorar essa capacidade institucional. São elas:

Diretriz 1: transparência e aderência contextual

A construção de indicadores compostos deve garantir a transparência metodológica e a aderência às realidades locais. A transparência é alcançada ao se detalharem explicitamente as variáveis, a utilização de técnicas estatísticas de redução de dados adequadas no processo de mensuração (Carreño *et al.*, 2007) e o uso de banco de dados secundários confiáveis e públicos. Essa abertura é fundamental para aumentar a confiança dos atores políticos, burocratas e da população. À medida que a aderência contextual deve ter um foco central na construção.

O desempenho de risco e desastre, para ser um instrumento útil de política pública, precisa ser sensível às especificidades territoriais e institucionais, evitando a simplificação inerente a métricas excessivamente agregadas. A comparabilidade entre diferentes unidades (como municípios, regiões e estados) deve ser balanceada com a necessidade de um diagnóstico institucional fiel que ajude a identificar e reduzir as vulnerabilidades locais, que variam substancialmente (Banco Mundial, 2023).

Diretriz 2: criar indicadores de processo

A avaliação da gestão de desastres não deve se limitar à mensuração de consequências (*outcomes*), como danos materiais, perdas econômicas ou despesas pós-evento, nem apenas aos insumos mobilizados. Enquanto política pública, ela requer métricas capazes de capturar a qualidade dos processos de governança ao longo de todas as fases da crise.

Isso implica desenvolver indicadores que avaliem dimensões como: (a) coordenação interinstitucional, entendida como a eficácia da cooperação entre diferentes níveis de governo e agências (Comfort, 2005; Carreño *et al.*, 2007); (b) comunicação de risco, isto é, a capacidade de emitir alertas tempestivos, disseminar informações claras e manter coerência nas mensagens públicas, aspecto frequentemente fragilizado em grandes catástrofes (Barnes *et al.*, 2008); e (c) aprendizado e capacidade adaptativa, que se referem à flexibilidade institucional e à habilidade de aprimorar decisões sob incerteza por meio de processos contínuos de aprendizagem (Comfort, 2005).

Diretriz 3: integração de agendas

A construção de indicadores de risco e desastre deve ser concebida em articulação com agendas públicas estruturantes e de longo prazo (Banco Mundial, 2023). A gestão de riscos não constitui um domínio isolado, mas uma dimensão transversal que atravessa diferentes áreas governamentais, como política climática, desenvolvimento econômico, segurança, educação e saúde (Handmer; Dovers, 2012, p. 116).

Nesse contexto, e diante da crescente incidência de eventos extremos associados às mudanças climáticas, os indicadores devem incorporar dimensões de adaptação e mitigação, permitindo avaliar não apenas a resposta imediata a desastres, mas também a capacidade de alinhar a redução de riscos a objetivos de sustentabilidade e resiliência no longo prazo (Banco Mundial, 2023).

Assim, a governança do imprevisto exige que a inovação na construção de indicadores esteja orientada à mensuração da capacidade sistêmica de enfrentar múltiplas ameaças (*all-hazards*), integrando resposta, adaptação e transformação institucional. Isso pressupõe o fortalecimento de redes cooperativas resilientes, cuja flexibilidade e capacidade de coordenação superam os limites de estruturas hierárquicas rígidas na administração da incerteza (Lee, 2019). O objetivo maior não é apenas medir reações a eventos específicos, mas promover e sustentar a resiliência global do sistema político-administrativo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ocorrência de crises, como aquelas associadas a eventos climáticos extremos, continuará a desafiar governos em diferentes níveis a aperfeiçoar estratégias de resposta mais eficientes e resilientes. Conforme argumentado ao longo do capítulo, tais eventos atuam simultaneamente como “testes de estresse” das capacidades estatais de preparação e resposta, dos arranjos de governança e da resiliência democrática. Ao mesmo tempo, podem funcionar como eventos focalizadores, abrindo janelas de oportunidade para reformas na gestão de riscos e estimulando processos de aprendizado social e institucional nesse campo.

Nesse cenário, a construção de indicadores de gestão de risco mais robustos, transparentes em seus fundamentos metodológicos e sensíveis às especificidades territoriais torna-se elemento estratégico para o avanço da governança frente a eventos climáticos extremos. O capítulo evidenciou como tais instrumentos contribuem para aprimorar processos de avaliação e monitoramento das políticas públicas, ao mesmo tempo em que reforçam a necessidade de revisar e aperfeiçoar os modelos de mensuração existentes.

Os argumentos apresentados contribuem para o avanço no entendimento sobre as condições que obstaculizam ou favorecem a governança em contextos de crise. A adoção de uma governança preventiva da gestão de riscos, ainda que dificultada pelo sistema de incentivos eleitorais que favorecem a adoção de respostas voltadas apenas ao período pós-crise, ainda é fundamental para a construção de sistemas efetivos que mitiguem os impactos de desastres e catástrofes. No contexto de aumento da frequência de eventos climáticos extremos em virtude da crise ambiental, a construção de sistemas efetivos de governança de riscos torna-se ainda mais premente.

Pesquisas futuras podem aprofundar essa agenda ao examinar o papel dos indicadores como instrumentos de produção de evidência no ciclo de políticas públicas, investigando sua influência sobre decisões estratégicas, alocação de recursos e ajustes institucionais na gestão de riscos. A análise comparada entre diferentes contextos sociais e políticos pode revelar sob

quais condições tais indicadores efetivamente orientam a ação governamental. Paralelamente, a construção colaborativa e a atualização contínua desses instrumentos podem ampliar sua relevância analítica, incorporando variáveis sensíveis às transformações institucionais e territoriais.

A consolidação de boas práticas na governança do imprevisto depende de sua articulação com uma agenda mais ampla de gestão pública baseada em evidências. Dados de qualidade e metodologicamente transparentes fortalecem processos decisórios, qualificam a alocação de recursos e ampliam a *accountability* institucional. Diante de crises cada vez mais frequentes e agravadas pela emergência climática, essa orientação pode determinar se o sistema político-administrativo responderá com resiliência ou enfrentará processos de desestruturação.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. *GFDRR Bringing Resilience to Scale: GFDRR Annual Report 2023*. Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, 2023.

BAKER, W. D.; ONEAL, J. R. Patriotism or opinion leadership? The nature and origins of the “rally ’round the flag” effect. *Journal of Conflict Resolution*, v. 45, n. 5, p. 661–687, 2001.

BARNES, M. D.; CAYWOOD, J.; THOMPSON, S. S. Analysis of media agenda setting during and after Hurricane Katrina: implications for emergency preparedness, disaster response, and disaster policy. *American Journal of Public Health*, v. 98, n. 4, p. 604–610, 2008.

BASTOS, P.; MILLER, S. *Politics under the weather: droughts, parties and electoral outcomes*. IDB Working Paper Series, n. IDB-WP-455. Inter-American Development Bank, 2013.

BATISTA, M. *Políticas públicas baseadas em evidências: mapeamento e direções*. Cadernos Enap v. 106. Brasília: Enap, 2022.

BIRKLAND, T. A. *After disaster: agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.

BIRKLAND, T. A. Focusing events, mobilization, and agenda setting. *Journal of Public Policy*, v. 18, n. 1, p. 53–74, 1998.

BIRKLAND, T. A.; LINDSAY, B. Do catastrophes teach policy makers? *Public Administration Review*, v. 68, n. 2, p. 402–404, 2008.

CARREÑO, M. L.; CARDONA, O. D.; BARBAT, A. H. A disaster risk management performance index. *Natural Hazards*, v. 41, n. 1, p. 1–20, 2007.

COMFORT, L. K. Risk, security, and disaster management. *Annual Review of Political Science*, v. 8, n. 1, p. 335–356, 2005.

CROW, D. A.; LAWHON, L. A.; BERGGREN, J.; HUDA, J.; KOEBELE, E.; KROEPSCH, A. A narrative policy framework analysis of wildfire policy discussions in two Colorado communities. *Politics & Policy*, v. 45, n. 4, p. 626–656, 2017a.

CROW, D. A.; MOON, S.; KNIPP, K. Local media coverage of wildfire disasters: an analysis of problems and solutions in policy narratives. *Environment and Planning C: Politics and Space*, v. 35, n. 5, p. 849–871, 2017b.

DARR, J. P.; CATE, S. D.; MOAK, D. S. Who'll stop the rain? Repeated disasters and attitudes towards government. *Social Science Quarterly*, v. 100, n. 7, p. 2581–2593, 2019.

DELEO, R. A. Agenda setting and natural hazards. *Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard Science*, 2018.

DI GIULIO, G. M.; TORRES, R. R.; LAPOLA, D. M.; BEDRAN-MARTINS, A. M.; VASCONCELLOS, M. da P.; BRAGA, D. R.; FUCK, M. P.; JUK, Y.; NOGUEIRA, V.; PENNA, A. C.; JACAÚNA, T.; FETZ, M.; PESSOA, Z.; PONTES, R.; SCHONS, M.; PREMEBIDA, A. Bridging the gap between will and action on climate change adaptation in large cities in Brazil. *Regional Environmental Change*, v. 19, p. 2491–2502, 2019.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; PARANHOS, R.; ROCHA, E. C. da; SILVA JR., J. A. da; MAIA, R. G. Análise de componentes principais para construção de indicadores sociais. *Revista Brasileira de Biometria*, v. 31, n. 1, p. 61–78, 2013.

HANDMER, J.; DOVERS, S. (org.). *The handbook of disaster and emergency policies and institutions*. Londres: Routledge, 2012.

HEALY, A.; MALHOTRA, N. Myopic voters and natural disaster policy. *American Political Science Review*, v. 103, n. 3, p. 387–406, 2009.

HENRIQUE, A. H. “Missão: imprevisto”: governança, capacidades estatais e desempenho municipal na gestão de risco e desastres no Brasil. 2025. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2025.

HENRIQUE, A.; BATISTA, M. A politização dos desastres naturais: alinhamento partidário, declarações de emergência e a alocação de recursos federais para os municípios no Brasil. *Opinião Pública*, v. 26, p. 522–555, 2021.

HENRIQUE, A.; BATISTA, M.; PORTO, L. S. Variedades de governos locais: mensurando capacidade estatal nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 2025. No prelo.

HERCULANO, S. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. *Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente*, v. 3, n. 1, p. 1–20, 2008.

HERCULANO, S.; PACHECO, T. Racismo ambiental, o que é isso. Projeto Brasil Sustentável e Democrático: FASE, 2006.

JESUS, V. Racializando o olhar (sociológico) sobre a saúde ambiental em saneamento da população negra: um continuum colonial chamado racismo ambiental. *Saúde e Sociedade*, v. 29, e180519, 2020.

KAPUCU, N.; AUGUSTINE, S.; GARTHWAITE, K. A. U.S. Presidents and their roles in emergency management and disaster policy 1950–2009. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, v. 2, n. 3, 2011.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. Nova York: Longman, 2003.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Glenview: Pearson, v. 128, 2011. p. 251-257.

LEE, D. W. Local government's disaster management capacity and disaster resilience. *Local Government Studies*, v. 45, n. 6, p. 803-826, 2019.

POPE, J. V.; LELAND, S. M. Isn't a flood "a rainy day?" Does the political nature of disasters impact the use of states' rainy day funds? *Social Science Quarterly*, v. 100, n. 7, p. 2555–2566, 2019.

REINHARDT, G. Y. The intersectionality of disasters' effects on trust in public officials. *Social Science Quarterly*, v. 100, n. 7, p. 2567–2580, 2019.

REINHARDT, G. Y.; ROSS, A. D. Expanding social science through disaster studies. *Social Science Quarterly*, v. 100, n. 7, p. 2523–2529, 2019.

SYLVES, R. FEMA, Katrina, and operations research. *Public Manager*, v. 37, n. 1, p. 68, 2008.

SYLVES, R. T.; LINDSAY, B. Do catastrophes teach policy makers? *Public Administration Review*, v. 68, n. 2, p. 402–404, 2008.

YEO, J.; KNOX, C. Public attention to a local disaster versus competing focusing events: Google trends analysis following the 2016 Louisiana flood. *Social Science Quarterly*, v. 100, n. 7, p. 2542–2554, 2019.

O DESEMPENHO MUNICIPAL NO ENFRENTAMENTO AO RISCO DE DESASTRES EM UM CONTEXTO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS: UMA ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO

EDUARDO GRIN, GUSTAVO FERNANDES

1. RESUMO EXECUTIVO

Quão preparados estão os municípios brasileiros para enfrentar o crescimento e a intensificação da mudança climática? Para responder à pergunta, o trabalho se apoia na literatura de capacidades estatais para analisar os recursos e competências municipais para lidar com a gestão de riscos e desastres. A Constituição brasileira atribui aos municípios responsabilidades para lidar com políticas ambientais e gestão de riscos de desastres, o que afeta seu papel na governança federativa, já que as localidades possuem autonomia

para organizar suas políticas públicas para esse setor. Mas, como a carência de capacidades estatais municipais para essa área de ação permanece um desafio, os municípios dependem muito do suporte dos governos estadual e federal. Por meio de um indicador original, o capítulo mostra a heterogeneidade das capacidades estatais municipais para a gestão de riscos e desastres, indicando ser essa uma lacuna central dos governos locais no Brasil.

2. INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira atribui aos municípios responsabilidades para lidar com políticas ambientais e gestão de riscos de desastres. Os municípios mantêm a autonomia para organizar seus sistemas de defesa civil, alinhados às normas constitucionais e ao Sistema Nacional de Defesa e Proteção Civil. Contudo, embora os municípios sejam constitucionalmente incumbidos de planejar e implementar políticas públicas nessa área, suas capacidades estatais permanecem sendo um limitador.

Um levantamento nacional de 2017 sobre municípios brasileiros mostrou que, nos últimos quatro anos, 48% das cidades foram afetadas por secas, 31% sofreram inundações, 20% sofreram processos erosivos e 29% enfrentaram chuvas intensas e inundações (IBGE, 2018). Estudos do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais mostram que mais de 2 mil municípios são suscetíveis a deslizamentos, inundações, tempestades e outros tipos de desastres climáticos. Juntos, eles abrangem 70% da população nacional (140 milhões de pessoas), enquanto 56% dos desastres naturais estão associados a chuvas, inundações e deslizamentos resultantes do crescimento urbano desordenado. De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios — CNM (2025), de 2013 a 2024, houve 70.361 decretos de anormalidade (emergência ou estado de calamidade pública) em 95% das cidades.

Nossa premissa básica é que as capacidades estatais municipais são essenciais para a compreensão da extensão de sua intervenção, planeja-

mento e prevenção de desastres. A Gestão de Riscos de Desastres envolve o desenvolvimento de capacidades, preparação e resiliência dos governos locais, considerando dimensões técnicas, financeiras, gerenciais e de liderança (Barcena *et al.*, 2020). Entretanto, o debate sobre capacidades estatais na literatura sobre gestão de riscos e desastres permanece escasso (Oda *et al.*, 2025). Com efeito, esta é uma área de investigação importante por razões teóricas, além da relevância empírica, considerando as deficiências de capacidades estatais dos municípios brasileiros. Nesse sentido, esta pesquisa mapeia as capacidades estatais municipais e sua desigualdade territorial, mas não se propõe a explicar causalmente seus determinantes ou efeitos.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1. A REALIDADE MUNICIPAL BRASILEIRA NA GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES

A Constituição Federal atribui aos municípios responsabilidades para lidar com políticas ambientais e gestão de riscos de desastres. Os municípios são autônomos para definir como organizar seus sistemas de defesa civil, desde que cumpram as normas constitucionais e aquelas do Sistema Nacional de Defesa e Proteção Civil sobre a sua atuação na prevenção de desastres e no apoio às populações afetadas por catástrofes ambientais e naturais (Brasil, 2017). Mas, embora os municípios sejam constitucionalmente incumbidos de planejar e implementar políticas públicas nessa área, sua capacidade de atuar de forma eficaz permanece um desafio.

De acordo com a legislação federal, cabe aos municípios: (a) responder às causas dos desastres e incorporar o planejamento e a execução da política nacional de proteção e defesa civil; (b) informar a população; (c) incentivar a participação cidadã; (d) fiscalizar áreas de risco; (e) adotar ações preventivas e medidas de mitigação (e.g., realocação e abrigos temporários); (f) estabelecer uma unidade responsável pela prevenção e proteção contra desastres naturais, bem como um orçamento para o financiamento das ações. As

normas brasileiras de Defesa Civil recomendam que os servidores municipais tenham conhecimento técnico e de normas legais. Esse perfil dos servidores municipais é essencial para a atuação em gestão e prevenção de desastres. Todavia, especialmente em cidades menores e naquelas que sofrem desastres frequentes, essas exigências estão longe de ser realidade (Grin, Carrera e Nickson, 2025).

As cidades brasileiras estão mal equipadas para lidar com esses problemas. Embora 69% possuam Coordenações Municipais de Defesa Civil, apenas 17% possuem Corpo de Bombeiros, 7% possuem Centro de Defesa Civil e 25% não possuem um órgão responsável pela Gestão de Riscos de Desastres (IBGE, 2018). Os Centros de Defesa Civil são espaços de participação da sociedade civil, nos quais os governos municipais discutem suas agendas com os atores sociais, para o que precisam de capacidades políticas e relacionais (Grin, Demarco e Abrucio, 2021). Em geral, a Gestão de Riscos de Desastres é precária quanto à capacidade de planejamento. Em 60% das cidades, não há instrumento para esse planejamento preventivo. Com efeito, há escassez de capacidade técnica, de disponibilidade de pessoal e de recursos financeiros. Superar essas limitações é crucial para o fortalecimento da resiliência urbana (Heinzlef et al., 2020).

Uma situação semelhante ocorre na gestão de áreas de alto risco de deslizamentos, pois 71% das cidades não dispõem de nenhum tipo de mecanismo (por exemplo, mapeamento de áreas de risco e sistema de alerta de desastres) para lidar com esse problema. A vulnerabilidade na gestão de riscos contra inundações e tempestades não é diferente, pois 60% das cidades não possuem nenhuma iniciativa desse tipo. A mais comum é o mapeamento de áreas de risco, mas há pouca ação preventiva e planos de contingência, políticas de mitigação (e.g., programas habitacionais), apoio à população (sistemas de alerta precoce de desastres) ou medidas de implementação (cadastro de riscos e fiscalização de áreas de risco). Esses números estão em linha com a análise da situação nas menores cidades brasileiras (Ribeiro, Saito e Alvalá, 2022).

Para avaliar as capacidades estatais dos municípios para o enfrenta-

mento de desastres, construiu-se um indicador como uma variável categórica ordenada e aditiva, resultante da soma de quatro dimensões temáticas. Essas dimensões — (i) instrumentos de planejamento, (ii) gestão de risco de enchentes, (iii) gestão de risco de deslizamentos e (iv) capacidade de resposta a desastres — correspondem a instrumentos levantados pela MUNIC 2017 do IBGE. O Quadro I detalha a composição do indicador.

Cada dimensão foi calculada somando itens binários (sim/não) indicativos de medidas em cada município. Por exemplo, instrumentos de planejamento agregam até oito medidas relacionadas à incorporação do tema de desastres nos planos e leis municipais, tais como Plano Diretor com prevenção a enchentes e Lei de Uso do Solo com diretrizes contra enchentes. Já as dimensões de gestão de risco incluem a existência de ações de mapeamento e prevenção tanto para enchentes quanto para deslizamentos. Por exemplo, mapeamento de áreas de risco e programas de reassentamento, dentre outras medidas.

A dimensão de resposta a desastres contempla a estrutura institucional de reação, como possuir unidade local do Corpo de Bombeiros, COMDEC ou NUDEC ativos. Cada item afirmativo contribui com um ponto para a respectiva dimensão, e a soma das quatro dimensões gera o indicador geral de capacidade do município. Essa pontuação final varia de 0 (nenhuma medida presente) até 25 (todas as medidas presentes em todas as dimensões). No tratamento dos dados, respostas como “não sabe” ou informações ausentes foram recodificadas como valores nulos, garantindo que apenas medidas efetivamente existentes fossem contabilizadas. Assim, o indicador sintetiza em um escore ordinal o grau de preparo institucional de cada município frente a desastres em contexto de mudanças climáticas. O indicador geral é a soma dos indicadores por dimensão.

Quadro I. Composição do Indicador de Capacidade Municipal

DIMENSÃO	ITENS (VARIÁVEIS DA MUNIC)	DESCRIÇÃO
Instrumentos de Planejamento (máx. 8 pontos)	Plano Diretor com diretrizes contra enchentes Lei de Uso e Ocupação do Solo com prevenção a enchentes Lei específica contra enchentes Plano Diretor com diretrizes contra deslizamentos Lei de Uso do Solo com prevenção a deslizamentos Lei específica contra deslizamentos Inclusão de gestão de risco em legislação urbanística Inclusão de gestão de risco em outro instrumento normativo	Verifica se a temática de desastres foi incorporada aos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial
Gestão de Risco de Enchentes (máx. 7 pontos)	Mapeamento de áreas de risco de inundação Obras de drenagem/infraestrutura preventiva Programas habitacionais para remoção de áreas de risco Sistemas de alerta precoce para enchentes Cadastro municipal de áreas de risco de enchente Fiscalização de ocupação em áreas de risco Planos de contingência para enchentes	Avalia medidas preventivas e corretivas voltadas ao risco de inundações e enxurradas
Gestão de Risco de Deslizamentos (máx. 7 pontos)	Mapeamento geotécnico de áreas de encosta Planos de contingência contra deslizamentos Fiscalização de ocupação em áreas de encosta Programas de reassentamento em áreas seguras Sistemas de alerta para chuvas fortes/deslizamentos Cadastro municipal de áreas de risco de deslizamentos Obras de contenção de encostas	Avalia medidas de prevenção e resposta específicas para áreas sujeitas a deslizamentos
Capacidade de Resposta a Desastres (máx. 3 pontos)	Presença de Coordenação Municipal de Defesa Civil (COMDEC) Existência de Corpo de Bombeiros no município Presença de Núcleo Comunitário de Defesa Civil (NUDEC)	Capta a existência de estruturas institucionais locais para reação emergencial

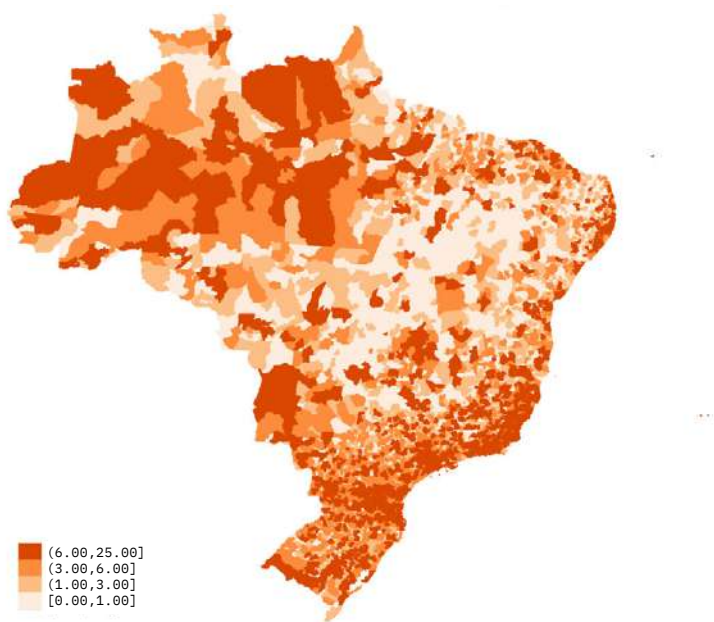
Fonte: Elaboração própria a partir da MUNIC/IBGE (2017).

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO

Os resultados permitem identificar quais fatores são mais decisivos para a capacidade municipal de lidar com desastres, corroborando em parte expectativas teóricas e revelando também surpresas.

O Mapa 1 apresenta a distribuição espacial do indicador geral de capacidade para desastres nos municípios brasileiros (escala de 0 a 25). O mapa do indicador composto revela disparidades regionais marcantes. Nas regiões Sul e Sudeste, há municípios com pontuações mais elevadas (tons alaranjados mais escuros), sugerindo melhor desempenho. Essa distribuição sugere uma correlação entre desenvolvimento socioeconômico e institucional: municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul tendem a exibir maior adoção de instrumentos de gestão de riscos, enquanto grande parte do interior nordestino e da Amazônia Legal permanece desprovida dessas iniciativas. Destaca-se também a influência da experiência prévia com desastres: muitas áreas com pontuação mais alta coincidem com regiões historicamente afetadas por eventos extremos (por exemplo, enxurradas no Sul, deslizamentos na Serra do Mar), onde a necessidade de prevenção pode ter induzido o desenvolvimento de capacidades. Em contraste, áreas menos expostas (ou com menor capacidade administrativa) permanecem sem políticas implantadas, perpetuando uma geografia desigual da capacidade de enfrentamento dos desastres climáticos no país. Capacidades estatais são condições e os recursos que permitem compreender o desempenho da administração pública (Moynihan, 2025). Nesse sentido, as capacidades estatais definem as condições para a atuação governamental no enfrentamento de desastres naturais e mudanças climáticas.

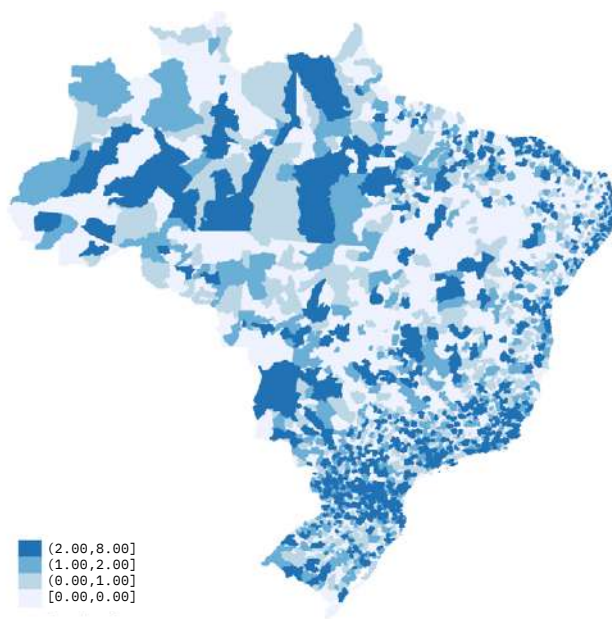
Mapa 1. Capacidade estatal para gestão de desastres



Fonte: os Autores, 2026.

O Mapa 2 mostra a distribuição espacial de instrumentos de planejamento. A maioria dos municípios não incorporou nos seus planos diretores ou leis urbanísticas medidas de prevenção de desastres — reflexo do dado de que apenas cerca de 25% dos municípios possuem Planos Diretores com diretrizes contra enchentes e percentual semelhante com leis de uso do solo preventivas. Os tons azuis escuros, indicando municípios com diversos instrumentos adotados (até 8), concentram-se principalmente nas regiões Sudeste e Sul. Esses polos incluem grandes centros urbanos e municípios de porte médio que, possivelmente por exigências legais e maior capacidade técnica, desenvolveram planos diretores incluindo mapas de risco, planos de redução de riscos ou cartas geotécnicas.

Mapa 2. Instrumentos de planejamento

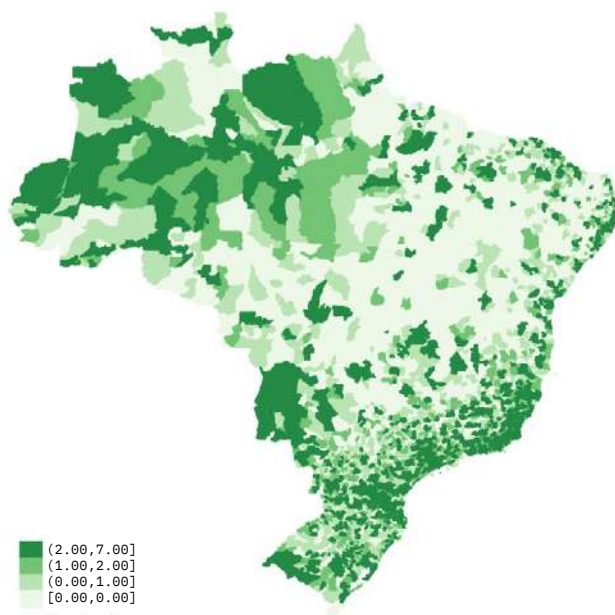


Fonte: os Autores, 2026.

O Mapa 3 mostra a dimensão “gestão de risco de enchentes”. Municípios com medidas de gestão de enchentes (tons verdes escuros) aparecem em *clusters* no Sul e Sudeste, regiões onde as inundações e alagamentos são problemas frequentes — *p.ex.*, Vale do Itajaí (SC) e em partes do Rio Grande do Sul e do Paraná, onde mais da metade dos municípios enfrentaram enchentes ou enxurradas nos anos recentes. Por outro lado, no Nordeste interiorano, a incidência de enchentes é menor, e há pouquíssimos municípios com ações estruturadas de controle de enchentes (mapa majoritariamente em branco). Chamam a atenção alguns pontos no Norte amazônico: apesar de a bacia amazônica sofrer cheias sazonais, poucos municípios interioranos da Amazônia possuem programas de gestão de enchentes, possivelmente por depen-

derem mais de ações estaduais/federais e pela baixa capacidade institucional local. Kusumasari, Alam e Siddiqui (2010) enfatizam que as *capabilities* em recursos humanos, políticos, financeiros, técnicos e de liderança dos governos locais são essenciais para a gestão eficaz de emergências e desastres.

Mapa 3. Gestão de risco de enchentes

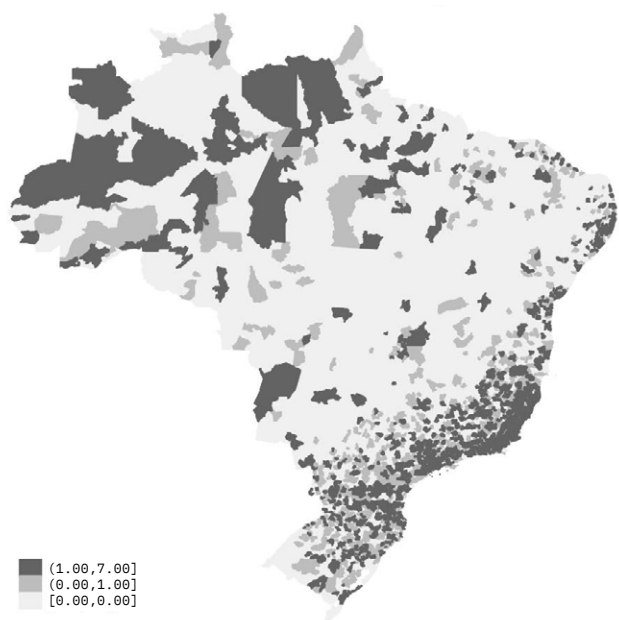


Fonte: os Autores, 2026.

Em gestão de risco de deslizamentos (Mapa 4), há uma concentração de municípios com medidas implementadas (tons cinza-escuro) nas áreas sujeitas a relevo acidentado. Destaque para os municípios em torno da Serra do Mar e regiões serranas do Sudeste. Por exemplo, municípios do Rio de Janeiro (região de Petrópolis e Serra Fluminense), Minas Gerais e São Paulo (encosta na Zona da Mata Mineira e no litoral paulista) aparecem

com pontuação mais alta. No Sul, municípios do norte de Santa Catarina e do Paraná com áreas de morro também possuem iniciativas de prevenção a deslizamentos. Em contraste, praticamente todo o Centro-Oeste, interior nordestino e áreas da Amazônia permanecem em branco (zero medidas), o que é esperado, dada a inexistência de risco significativo de deslizamentos. Nessa linha, Grin, Carrera-Hernández e Nickson (2025) analisam os limites dos governos locais no Brasil, no México e no Paraguai para lidar com gestão de riscos e desastres. A análise de três casos distintos mostra que a situação não é muito diferente, e a conclusão não é auspiciosa: as localidades dispõem de menos recursos do que o necessário para enfrentar desastres naturais.

Mapa 4. Gestão de risco de deslizamentos



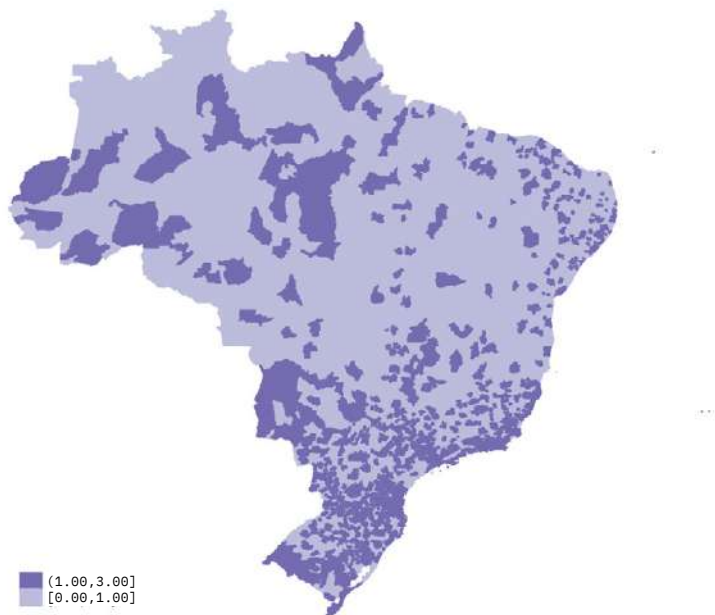
Fonte: os Autores, 2026.

O último indicador se refere à capacidade de resposta a desastres (0 a 3 itens), que reflete a presença de unidades locais de resposta emergencial, como Corpo de Bombeiros, Coordenação Municipal de Defesa Civil (COMDECs) ou NUDECs (Núcleos de Defesa Civil). O indicador exibe um padrão distinto, com tonalidade roxa relativamente homogênea em boa parte do território. Isso indica que muitos municípios possuem ao menos uma das unidades. No geral, essa dimensão apresenta valores medianos mais altos que as anteriores, o que indica que estruturas de resposta emergencial são as primeiras a serem estabelecidas — muitas vezes antes mesmo de ações preventivas — possivelmente por pressão da população após desastres ou por programas estaduais (por exemplo, expansão dos grupamentos de bombeiros). Essa capacidade de resposta contrasta com a escassez de planejamento e prevenção, mas ressalta um padrão reativo na gestão de riscos: municípios possuem ao menos um aparato de resposta (para socorro pós-evento), ainda que não disponham de políticas robustas de mitigação ou prevenção. Nessa linha, acesso a recursos técnicos, como mapas (Deyle, Chapin e Baker, 2008) e tecnologia da informação (Johnson *et al.*, 2015), também importa para a gestão de riscos e desastres.

Considerando a análise realizada, a implementação de arranjos institucionalizados de organização interna e de articulação externa permite ao Estado cumprir seu papel de promover o bem-estar da sociedade (Dárcy e Nistoskaya, 2020). No nível municipal, as oportunidades e os desafios de articular ações para enfrentar as mudanças climáticas e os desastres naturais tornam-se particularmente evidentes, pois é neste âmbito que os governos estão mais próximos das demandas imediatas e prementes da população. Essas questões têm implicações para a gestão pública — melhorar sua *performance* — e para a governança democrática — oportunizar aos governos locais ampliar a participação da sociedade no planejamento e implementação das políticas públicas de gestão de desastres naturais.

As capacidades estatais referem-se ao conjunto de recursos administrativos, políticos e técnicos, bem como às habilidades de interação com a sociedade civil, que os governos utilizam para alcançar seus objetivos políticos e de

Mapa 5. Capacidade de resposta a desastres



Fonte: os Autores, 2026.

políticas públicas, gerar valor social e fornecer bens públicos. Esse conceito orienta a identificação de dimensões e indicadores que permitem avaliar a capacidade dos governos de cumprir seus propósitos (Cingolani, 2018). Trata-se, portanto, das condições e dos recursos que possibilitam compreender o desempenho da administração pública (Grin, 2025). Nesse sentido, as capacidades estatais definem as condições necessárias para a ação governamental no enfrentamento de desastres naturais e das mudanças climáticas.

5. CONCLUSÃO

Este capítulo começou perguntando quão preparados estão os municípios brasileiros para enfrentar a *rise* climática. A conclusão não é animadora: na grande maioria dos casos, as localidades dispõem de menos recursos de capacidades estatais do que o necessário para lidar com desastres naturais. Nesse sentido, o enfoque das capacidades estatais mostra-se um referencial teórico útil, pois permite identificar dimensões e variáveis centrais para a ação governamental. Identificar o grau de preparo local para enfrentar desastres naturais está longe de ser uma tarefa trivial, diante dos cenários apresentados neste capítulo. Contudo, reforce-se novamente que esta pesquisa mapeia as capacidades estatais municipais e sua desigualdade territorial, mas não se propõe a explicar causalmente seus determinantes ou efeitos.

As evidências sugerem que os governos locais estão pouco preparados em termos de capacidades estatais, tanto na dimensão técnico-administrativa quanto na esfera político-relacional. As fragilidades em recursos, habilidades e conhecimentos necessários para lidar com a complexidade do problema permanecem significativas. Se a gestão de riscos de desastres depende do desenvolvimento de múltiplas capacidades, as lacunas identificadas nos municípios brasileiros indicam que ainda há um longo caminho a percorrer para superar esses obstáculos.

As mudanças climáticas e a instabilidade ambiental continuarão produzindo efeitos negativos sobre as cidades brasileiras. Isso reforça a necessidade de ampliar conhecimentos técnicos e formular políticas públicas baseadas na participação cidadã, de modo a expandir o repertório de ações preventivas. Infelizmente, conforme mostrado neste capítulo, as capacidades estatais municipais permanecem como uma deficiência central em um contexto no qual as mudanças climáticas e os desastres naturais já fazem parte da paisagem urbana e rural.

Vale ressaltar a utilidade do enfoque das capacidades estatais como lente analítica para identificar lacunas de recursos e habilidades nos governos municipais. É necessário ampliar a agenda de pesquisas comparadas que con-

solide o debate sobre as carências administrativas, técnicas e políticas dos municípios. Os desastres naturais não são eventos passageiros; por isso, o fortalecimento das capacidades estatais municipais para enfrentar esse desafio deve ser tratado como prioridade. Nesse sentido, sugerem-se as seguintes recomendações práticas para os gestores municipais e o consequente fortalecimento das capacidades estatais: (a) qualificar e expandir a formação técnica é essencial para os gestores públicos responsáveis pela gestão de riscos de desastres; (b) fortalecer a participação cidadã para diversificar e fortalecer as ações preventivas voltadas à redução de riscos; (c) desenvolver burocracias tecnicamente habilitadas a lidar com o planejamento e a gestão de desastres de riscos; (d) destinar uma parcela definida do orçamento municipal para as políticas públicas de gestão de desastres de riscos, e; (e) consórcios intermunicipais que permitam aos municípios realizar compras compartilhadas e economia de escala de equipamentos e de tecnologias necessárias para o fortalecimento de suas capacidades estatais.

REFERÊNCIAS

BÁRCENA, A.; SAMANEGO, J. L.; PERES, W. *The climate emergency in Latin America and the Caribbean. The path ahead – resignation or action?* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC), 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Módulo de formação: reconstrução: gestão de recursos federais em proteção e defesa civil para reconstrução: livro base*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017.

CINGOLANI, L. The role of state capacity in development studies. *Journal of Development Perspectives*, v. 2, n. 1-2, p. 88–114, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5325/jdevepers.2.1-2.0088>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Panorama dos desastres no Brasil – 2013 a 2024*. Brasília, 2025. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2025/Estudos_Tecnicos/ET_DEFCIVIL_05-2025_Panorama_dos_Desastres_no_Brasil_2013_a_2024.pdf. Acesso EM: 15 jan. 2026.

DÁRCY, M.; NISTOSKAYA, M. State capacity, quality of government, sequencing and development outcomes. In: BAGENHOLM, A.; BAHUR, M.; GRIMES, M.; ROTHSTEIN, B. (eds.). *Oxford Handbook of the Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

DEYLE, R.; CHAPIN, T.; BAKER, E. The proof of the planning is in the platting: an evaluation of Florida's hurricane exposure mitigation planning mandate. *Journal of the American Planning Association*, v. 74, n. 3, p. 349–370, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944360802229612>.

GRIN, E. Organizational capabilities and the achievement of sustainable development goals in Brazilian municipal governments. *International Public Management Journal*, p. 1-17, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1080/10967494.2025.2537247>.

GRIN, E.; CARRERA, A.; NICKSON, A. The performance of local government in addressing disaster risk and climate change. In: MOLONEY, K.; BILLINGSLEY, G. J.; JEONG, B. G.; SANABRIA-PULIDO, P.; THORNTON, T. E.; ZEEMERING, E. (orgs.). *The Routledge Handbook on Crisis, Polycrisis, and Public Administration*. Londres: Routledge, 2025. p. 45–58. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781003333630-6>.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: CEGOV, 2021.

HEINZLEF, C.; ROBERT, B.; HÉMOND, Y.; SERRE, D. Operating urban resilience strategies to face climate change and associated risks: some advances from theory to application in Canada and France. *Cities*, v. 104, p. 102762, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102762>.

IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais: Munic 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

JOHNSON, B. J.; GOERDEL, H. T.; LOVRICH, N. P.; PIERCE, J. C. Social capital and emergency management planning: a test of community context effects on formal and informal collaboration. *American Review of Public Administration*, v. 45, n. 4, p. 476–493, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074013504127>.

KUSUMASARI, B.; ALAM, Q.; SIDDIQUI, K. Resource capability for local government in managing disaster. *Disaster Prevention and Management*, v. 19, n. 4, p. 438–451, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1108/09653561011070367>.

MOYNIHAN, D. P. Rescuing state capacity: proceduralism, the new politicization, and public policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 44, n. 2, p. 364–378, 2025.

ODA, P. S. S.; MARCHEZINI, V.; LOTTA, G. S.; FERREIRA, A. M.; COTTING, A. L. M.; DIAS, K. G. C.; CALDERON, O. L. P. State, institutional and organizational capacities in disaster risk management. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, v. 129, p. 105777, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2025>.

RIBEIRO, D. F.; SAITO, S. M.; ALVALÁ, R. C. S. Disaster vulnerability analysis of small towns in Brazil. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, v. 68, p. 102726, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2021.102726>.

NEOWEBERIANISMO E ESTABILIDADE ÁGIL: O CASO DA SECRETARIA DE RECONSTRUÇÃO GAÚCHA NO CONTEXTO PÓS- DESASTRE

LUCIANA PAPI, PABLO PADILHA, GISLAINE THOMPSON

1. RESUMO EXECUTIVO

O estudo analisa a experiência da Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG) à luz da estabilidade ágil e do neoweberianismo, examinando como estruturas organizacionais combinam rotinas estáveis e adaptação diante de problemas complexos. Ainda são raras as análises empíricas sobre essa articulação no nível organizacional, especialmente no federalismo brasileiro, em que os estados coordenam respostas emergenciais. A criação da SERG, impulsionada pelas enchentes de 2024 no RS, desencadeou flexibilizações adminis-

trativas, contratações céleres e centralização de recursos para reconstrução. Observam-se avanços em governança, flexibilização normativa, articulação intersetorial, incorporação de *expertise* externa e novos fluxos de coordenação. Persistem, contudo, limites à estabilidade, como vínculos precários, vulnerabilidade política e resistências burocráticas. Ainda assim, a atuação de equipes técnicas e a coordenação com múltiplos atores indicam potencial de consolidação e difusão de capacidades dinâmicas, sobretudo no apoio aos municípios. O estudo propõe duas recomendações: aprimorar o *framework* das capacidades dinâmicas no contexto brasileiro, com foco organizacional e métodos multiescalares, e fortalecer práticas que combinem estabilidade e agilidade, por meio de equipes permanentes, governança transversal, inovação administrativa, aprendizagem contínua, articulação com órgãos de controle e indução federativa.

2. INTRODUÇÃO

Os desafios contemporâneos, como as crises climática, sanitária e fiscal, têm exposto os limites de modelos de gestão pública baseados em pressupostos de mercado e competição, característicos da *New Public Management*. Como alternativa, ganha centralidade o modelo neoweberiano, que defende um Estado forte com profissionalismo burocrático, estabilidade institucional e uma gestão aberta e inovadora, orientada ao cidadão (Pollitt; Bouckaert, 2004; Bouckaert, 2023). Ainda assim, compreender como Estados podem combinar continuidade administrativa com capacidade de inovação e adaptação frente aos problemas complexos requer um avanço conceitual adicional.

Nessa perspectiva, a abordagem da “estabilidade ágil” se torna relevante. Proposta por Kattel e colaboradores (2022; 2023), essa ideia enfatiza a coexistência entre estruturas sólidas que asseguram confiabilidade e legitimidade com espaços de experimentação, inovação e aprendizado contínuo. Contextos críticos, como desastres ou emergências, podem funcionar como gatilhos para reorganizações internas e arranjos institucionais inovadores,

abrindo janelas de oportunidade para a construção de soluções inovadoras.

Como campo recente no Brasil, ainda são raras análises empíricas sobre como governos subnacionais, em contextos de crises, estruturam arranjos que conciliam continuidade administrativa e adaptação. Dada a federação heterogênea e marcada por vulnerabilidades institucionais, o tema é estratégico, pois os estados coordenam respostas emergenciais e implementam políticas, tornando-se arenas centrais de mobilização e recombinação de capacidades. Assim, examinar como essas capacidades se organizam no nível subnacional contribui para o debate sobre o fortalecimento do Estado diante de problemas complexos, como a recorrência de desastres climáticos.

Partindo desse contexto, o presente capítulo analisa a experiência da Secretaria de Reconstrução Gaúcha (SERG) à luz do conceito de estabilidade ágil, examinando como elementos associados ao modelo neoweberiano — como profissionalização, coordenação institucional e centralidade estatal — coexistem e tensionam práticas de experimentação, flexibilização normativa e articulação intersetorial características da estabilidade ágil. Com base nos achados empíricos, o artigo propõe recomendações para a transformação do Estado brasileiro com ênfase nas especificidades do nível subnacional.

O estudo de caso qualitativo e exploratório examina a transformação do setor público subnacional diante de uma emergência climática, marcada por rearranjos organizacionais e inovações institucionais. A análise apoia-se nas dimensões de emergência, implantação e renovação, bem como nas rotinas de criação de sentido, conexão e moldagem (Kattel, 2023). A coleta de dados combinou análise documental e entrevistas com duas servidoras de alto escalão (julho–agosto/2025), com uso de análise de conteúdo e triangulação. Após a introdução, o capítulo discute o modelo neoweberiano e as capacidades dinâmicas, apresenta o estudo de caso, seus achados e, por fim, as recomendações para o aperfeiçoamento da agenda estatal no Brasil.

3. O MODELO NEOWEBERIANO E AS CAPACIDADES DINÂMICAS NO SETOR PÚBLICO

O Modelo Neoweberiano (NWS) surge como alternativa ao *New Public Management* (NPM), superando a fragmentação institucional e a perda de capacidade estatal pós-crisis do século XXI. O NWS recupera princípios weberianos (legalidade, impessoalidade, profissionalização) e os combina com modernizadores (transparência, participação, orientação a resultados). Mais do que uma simples soma, constitui uma síntese crítica que recoloca o Estado como coordenador de atores (mercado e redes) e agente central de desenvolvimento, inovação e defesa do interesse público (Bouckaert, 2023; Drechsler, 2023; Papi, 2024; Papi *et al.*, 2024; 2025).

Com o objetivo de reposicionar o Estado para ofertar serviços mais eficazes e inovadores, Kattel, Drechsler e Karo (2022) operacionalizam o Modelo Neoweberiano e introduzem o conceito de capacidades dinâmicas. O conceito evidencia que a inovação depende da burocracia e que governos devem conciliar estabilidade institucional com renovação de rotinas. Inspiradas nas tradições weberiana e schumpeteriana, as burocracias de inovação assumem dois formatos: redes carismáticas (pequenas, flexíveis e orientadas pela “mística de missão”) e organizações especialistas (hierárquicas, baseadas em *expertise* e voltadas à previsibilidade e a tarefas complexas). Ambas são indispensáveis à sustentação da inovação no setor público (Kattel *et al.*, 2022).

Nessa perspectiva, capacidades dinâmicas são entendidas como “rotinas para a renovação das capacidades organizacionais existentes” (Kattel, 2023, p. 34), permitindo ao Estado recombinar recursos e equilibrar estabilidade institucional com agilidade para inovar e enfrentar problemas complexos. Elas abrangem tanto bases estruturais duradouras, como força de trabalho qualificada e infraestrutura digital, quanto práticas ágeis, a exemplo de compras rápidas e ferramentas analíticas centradas no usuário.

Para pesquisas que buscam identificar capacidades dinâmicas no setor público, Kattel *et al.* (2022) sugerem refletir sobre questões centrais: como as

burocracias se estruturam, como funcionam e quais princípios explicam seus êxitos e fracassos. Respondê-las exige compreender não apenas a estrutura organizacional, mas também os processos de aprendizagem, adaptação e reconfiguração que moldam a ação estatal, incluindo a capacidade de absorver informações, interpretar contextos e ajustar rotinas diante de crises e oportunidades. Isso implica deslocar o foco do nível macro das capacidades estatais para o nível organizacional, onde operam as burocracias de inovação (Kattel *et al.*, 2022).

A análise estrutura-se em três dimensões interdependentes: emergência, implantação e renovação. A emergência compreende impulsos fundacionais, redes carismáticas e missões específicas, geralmente vinculados a crises sociopolíticas ou tecnológicas. A implantação envolve rotinização weberiana, formação de corpo técnico, definição de competências, institucionalização de procedimentos e estabilização de financiamento, consolidando a legitimidade. A renovação refere-se à abertura a novos ciclos de aprendizagem e inovação, com reconfiguração de estruturas e capacidades sem ruptura da estabilidade (Quadro I).

No processo de implantação, as rotinas organizacionais são centrais. Longe de mecânicas, constituem padrões recorrentes que articulam aprendizagem, coordenação e mudança, sustentando a operação cotidiana e a transformação incremental. Elas expressam as capacidades dinâmicas ao equilibrar estabilidade e inovação. Destacam-se três rotinas fundamentais — criação de sentido, conexão e moldagem — por meio das quais as organizações interpretam problemas, mobilizam recursos e apoios, e institucionalizam inovações (Kattel, 2023).

Quadro 1. Dimensões de análise e perguntas-chave

DIMENSÃO	PERGUNTAS-CHAVE
1. Emergência	Quais condições políticas, sociais e institucionais levaram à criação ou reformulação do setor? Crises ambientais, mudanças de liderança, perda de legitimidade ou modelos de gestão ineficazes influenciaram a configuração inicial? Como atuaram os "hackers da burocracia" para viabilizar inovações no contexto do RS?
2. Implantação	Existiam capacidades estatais prévias, expertise interna ou foi necessário mobilizar competências externas? Como experimentos ou projetos-piloto foram ampliados e consolidados? Qual o estágio da gestão de dados, conhecimento e avaliação (MEA)? Quais eram os modelos de gestão, mecanismos de RH e rotinas mínimas pré-existent?
3. Renovação	Como ocorreu a transformação e adaptação contínua das organizações? Quais inovações organizacionais e de gestão foram implementadas? Que resistências internas existiram e como foram superadas? Que elementos tradicionais foram preservados e combinados com experimentação?
4. Rotinas Criação de Sentido	Como os gestores públicos e outros atores influentes identificam, interpretam e ressignificam os problemas que orientam a formulação e execução de políticas?
5. Rotinas de Conexão	Que estratégias foram usadas para obter legitimidade e apoio político?
6. Rotinas de Moldagem	De que forma a organização transforma arranjos inovadores em estruturas, normas e rotinas permanentes dentro da burocracia pública?

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Kattel, 2023; Kattel, Drechsler, Karo, 2022.

4. CCAPACIDADES DINÂMICAS E A SECRETARIA DE RECONSTRUÇÃO GAÚCHA

A Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG) foi criada em maio de 2024 pela Lei n.º 16.136/2024, com a finalidade de flexibilizar a gestão estadual,

administrar recursos federais e acelerar obras e projetos municipais decorrentes das enchentes. Coordena e integra as ações do Plano Rio Grande, visando ampliar a eficiência das iniciativas de reconstrução, adaptação e resiliência (Rio Grande do Sul, 2023; 2024a; 2024b). Compete-lhe planejar, formular e executar projetos estratégicos em articulação com outras pastas, assegurando alinhamento ao Plano e a conversão de recursos em resultados. Entre suas atribuições estão a coordenação de obras, a definição de modelos de governança, a gestão do Fundo do Plano Rio Grande (FUNRIGS) e a atuação em PPPs. Sua estrutura inclui quatro subsecretarias — Projetos de Reconstrução, Projetos Estruturantes, Inteligência Mercadológica e Parcerias e Concessões — e duas assessorias: Assessoramento Técnico e Gestão de Riscos.

4.1. AS DIMENSÕES DE INOVAÇÃO: EMERGÊNCIA, IMPLANTAÇÃO E RENOVAÇÃO

A emergência de criação da SERG se insere no contexto da crise climática, que atuou como o principal gatilho de sua criação, tendo como origem institucional a Secretaria de Parcerias e Concessões. Lideranças centrais, como governador, vice-governadora, secretário e subsecretária-adjunta, foram decisivas para assegurar a legitimidade. Predominava entre gestores a percepção de fragilidade, descoordenação e insuficiência de competências para enfrentar o novo contexto. Isso levou à criação de instâncias como o comitê científico e o Conselho do Plano Rio Grande, articuladas com secretarias e municípios.

A secretaria enfrentou a complexidade técnica dos projetos (engenharia hidráulica, contratação pública, gestão de fundos e análise de impactos sociais), a urgência e a alta visibilidade das decisões, além da necessidade de integrar áreas técnicas, sociais e administrativas para viabilizar a reconstrução. Como em Kattel (2023), sua criação apoiou-se em liderança política de alto nível, garantindo sustentação institucional.

Quanto aos atores que imprimiram novos contornos às rotinas — os *hackers* da burocracia¹ — as entrevistadas apontam a influência de consultorias como Alvarez & Marsal, Akon e SP Parcerias, além de instituições financeiras e organismos internacionais, como o United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) e a Comitativa holandesa vinculada à Agência Empresarial dos Países Baixos (Netherlands Enterprise Agency – RVO).. Essas organizações aportaram metodologias, diagnósticos e apoio técnico ao desenho inicial do plano de reconstrução e aos protocolos de emergência. Contudo, diferentemente dos casos analisados por Kattel (2023), as inovações mais relevantes partiram de burocratas internos e estáveis, como a secretária-adjunta e equipes técnicas — que atuaram para contornar a rigidez burocrática, promover mudanças organizacionais e consolidar novo *modus operandi* na secretaria.

Na implantação da SERG, o quadro passou de cerca de 20 para quase 90 especialistas em curto período, incorporando advogados, arquitetos e analistas de políticas públicas. A expansão decorreu de maior autonomia para formar equipes, combinando vínculos diversos: servidores estatutários, cessões, cargos em comissão técnicos e contratações temporárias. A gestão de dados e avaliação, inicialmente informal e focada na execução orçamentária, foi gradualmente formalizada e complexificada. Isso demandou sistemas de monitoramento semanal mais detalhados, ampliando a necessidade de *expertise* técnica e a criação de rotinas específicas de monitoramento e avaliação.

A forma de controle documental foi alterada para dar maior agilidade aos processos. Criou-se um repositório no Google Drive em substituição ao trâmite eletrônico estadual (PROA), considerado mais lento e fragmen-

¹ Os *hackers* da burocracia são servidores ou dirigentes capazes de operar em estruturas rígidas, criar atalhos institucionais e articular alianças para sustentar processos inovadores. Esses atores atuam em diferentes níveis hierárquicos e mobilizam distintas estratégias — negociação, *expertise*, legitimação política — para equilibrar inovação e estabilidade, tornando-se figuras-chave na transformação institucional.

tado. A iniciativa, contudo, enfrentou resistência da burocracia prévia, que manteve preferência por mecanismos tradicionais, limitando sua adoção. Em contraste, instituíram-se novas estruturas de governança, como o comitê científico, e diálogo antecipado com o Tribunal de Contas para legitimar decisões e mitigar riscos na avaliação dos projetos municipais. Segundo a entrevistada I, as práticas da Subsecretaria de Parcerias e Concessões foram preservadas, enquanto o restante da SERG operou de forma mais fluida e adaptativa, explorando brechas legais para acelerar processos, o que gerou tensões com a cultura burocrática tradicional.

Quanto aos processos de renovação, a SERG passou por transformação e aprendizagem contínuas para enfrentar a calamidade, articulando burocracia tradicional e agilidade organizacional. Sua configuração se aproxima do modelo neoweberiano ao combinar objetivos públicos de longo prazo com respostas ágeis (Kattel, 2023). As inovações concentraram-se em: gestão e governança, com a criação da Assessoria de Controle Interno, o comitê científico e diálogo com órgãos de controle; e agilidade operacional — repasses “fundo a fundo”, contratações céleres e instituição da Subsecretaria de Inteligência Mercadológica. Buscou-se ampliar a flexibilidade normativa e a autonomia de equipes especializadas.

Contudo, como apontam as entrevistadas, persistem tensões entre estabilidade e agilidade. De um lado, práticas inovadoras esbarram em rotinas burocráticas rígidas, como evidenciado na tentativa frustrada de substituir o PROA por um *drive* compartilhado. De outro, a fragmentação institucional e a tendência de que secretarias setoriais se afastem do processo de reconstrução são desafios permanentes, enfrentados pela SERG por meio de mecanismos de governança transversal. Enquanto um depoimento chama atenção para o risco de retrocessos impostos pela burocracia tradicional, o outro destaca a incerteza quanto à continuidade das inovações, dada a dependência de contratações temporárias e cargos em comissão.

Nesse quadro, a SERG se estrutura como um espaço híbrido, preservando memória institucional e experimentação necessárias para dar respostas céleres ao contexto da crise.

4.2. OS ASPECTOS ORGANIZACIONAIS E AS ROTINAS

A SERG começou como um *hub* de aprovação de recursos. Contudo, a carência técnica das secretarias e as exigências do FUNRIGS a forçaram a assumir um papel de especialização e instrução na formulação de projetos. Isso elevou o nível de detalhamento e exigiu o assessoramento técnico ativo aos municípios, dada a baixa capacidade administrativa destes, e o diálogo com órgãos de controle para as transferências de recursos. Esse cenário é similar ao que ocorreu com GDS do Reino Unido e Vinnova (Kattel, 2023), onde rotinas prévias limitavam a autonomia. Novas lideranças e estruturas foram elementos centrais para inserir perspectivas epistemológicas e ciclos de *feedback* rápido de aprendizagem, essenciais para ampliar a capacidade estratégica do Estado, como visto em Barcelona (direitos de dados) e nos casos de GDS e Vinnova (*design* centrado no usuário).

No caso da SERG, as novas rotinas de criação de sentido envolveram, por um lado, uma mudança estrutural, na medida em que o escopo da secretaria se ampliou, gerando o dilema de priorizar entregas rápidas e politicamente visíveis em detrimento de iniciativas de resiliência de longo prazo. Por outro lado, envolvem uma mudança nas lentes epistemológicas, ao integrar sua diversidade profissional interna, atuar com comitê científico e se articular com órgãos de controle para equilibrar visões técnicas, de *accountability* e a pressão por agilidade. Além disso, implementou mecanismos de *feedback* e aprendizagem, como reuniões frequentes com municípios, ajustes iterativos de normas, canais diretos com o TCE e ferramentas colaborativas de gestão.

Por fim, diferentemente dos casos europeus, centrados em soberania digital ou políticas orientadas a missões, a SERG atua em uma federação desigual, sob arranjos institucionais fortemente marcados por controle, *accountability* e fiscalização, além de operar em contexto de crise, permeado por urgência política por resultados imediatos.

Quanto às rotinas de conexão, a SERG articula ampla rede interna e externa para assegurar operação e legitimidade. O que iniciou como fluxo padronizado de formulários evoluiu para reuniões frequentes, deslocando

seu papel de avaliadora para assessora técnica e reforçando a ação transversal, evitando a fragmentação entre pastas (Entrevistada 1). Diante da limitada capacidade técnica de alguns municípios, passou a oferecer orientação intensiva e múltiplas reuniões para estruturar projetos. A segurança jurídica e a agilidade são sustentadas por diálogo proativo com órgãos de controle. Persistem, contudo, desafios na coordenação e comunicação com o Governo Federal.

A legitimidade da SERG apoia-se em dois pilares: o Conselho do Plano Rio Grande, que organiza e integra demandas da sociedade civil, e o Comitê Científico, composto por especialistas e responsável por conectar a Secretaria à comunidade acadêmica. A Defesa Civil, embora externa, participa de forma contínua e influência nos projetos. Soma-se a cooperação internacional, com apoio da UNDRR e da comissão holandesa, além do uso de consultorias privadas na formulação de arranjos de governança e protocolos de emergência.

Essa reconfiguração aproxima o caso da literatura sobre capacidades dinâmicas no setor público (Kattel, 2023; Kattel *et al.*, 2024; 2025; Penna; Mazzucato; Santos, 2025). Conforme Kattel (2023), a transformação de interações pontuais entre os atores envolvidos nas políticas em rotinas com envolvimento intensivo e institucionalizado constitui condição para o aprendizado, a ampliação da autonomia dos atores políticos e o aumento de legitimidade e adesão às suas ações. Nos casos do GDS, de Barcelona e da Vinnova, isso ocorreu por meio da criação de comunidades de prática, fóruns permanentes e arranjos participativos estruturados que conectam implementação, monitoramento e redesenho de políticas. No caso da SERG, a recorrência de encontros e o assessoramento técnico indicam essa passagem de um modelo procedimental e tradicional para uma perspectiva mais dinâmica, relacional e adaptativa.

Quanto às rotinas de moldagem, a SERG priorizou a incorporação de especialistas em vez da capacitação interna, diante da urgência da reconstrução. Com autonomia para recrutar por critérios técnicos, indicação e currículo, buscou profissionais altamente qualificados, muitos com pós-graduação,

capazes de suprir rapidamente lacunas do estado. Segundo as entrevistadas, não há programas formais de treinamento; o aprendizado ocorre na prática, com servidores de perfil sistêmico adaptando-se à multiplicidade de projetos. A equipe, de média etária mais baixa, reforça essa lógica ágil e adaptativa.

Os mecanismos que sustentam a implementação combinam recursos do FUNRIGS com o suporte gerencial do secretário e dos subsecretários, que negociam com secretarias finalísticas e enfrentam bloqueios burocráticos. Soma-se a governança formada pelo Comitê Científico e pelo Conselho do Plano Rio Grande, que conferem respaldo técnico e político às decisões. Como instrumento de acompanhamento, uma resolução passou a exigir comprovação da execução dos projetos após seis meses. A expectativa é que a SERG passe a priorizar monitoramento e avaliação, reduzindo o foco na aprovação inicial.

À luz de Kattel (2023), esse conjunto de mudanças revela o processo de formatação das capacidades dinâmicas do órgão. Diferentemente do Government Digital Service (GDS), no Reino Unido, onde a transformação digital foi institucionalizada por padrões obrigatórios, novas regras de contratação e carreiras específicas, e de Barcelona, que formalizou normas sobre uso de dados e consolidou capacidade técnica permanente, na SERG a estabilização ocorre sobretudo por instâncias de governança, instrumentos de monitoramento e novos arranjos organizacionais. Trata-se de institucionalização ainda em consolidação, mais ancorada na coordenação estratégica e na liderança política do que na sedimentação de competências internas permanentes.

5. ACHADOS DA PESQUISA E RECOMENDAÇÕES

A análise dos achados indica que a criação da SERG esteve diretamente ligada à emergência das enchentes de 2024, que acionaram flexibilizações administrativas, contratações emergenciais e centralização de recursos federais. O processo foi marcado por fragilidades prévias de capacidades, descoordenação estatal e atuação estratégica de lideranças políticas e técnicas,

ancoradas no Plano Rio Grande. Consultorias privadas e organismos internacionais aportaram conhecimento especializado, enquanto atores internos, descritos como “*hackers da burocracia*”, estruturaram o novo setor flexibilizando a rigidez administrativa. A articulação entre as secretarias foi decisiva para compensar a baixa capacidade municipal e reduzir a fragmentação inicial da resposta.

Quanto às rotinas organizacionais, observa-se sua adaptação e diversificação na nova secretaria. O órgão deixou de atuar apenas como *hub* de projetos e passou a exercer função de assessor técnico na formulação de políticas, na gestão do FUNRIGS, no apoio aos municípios e na criação de mecanismos de avaliação e legitimação. A implantação combinou rotinas herdadas com novas capacidades mobilizadas por consultorias, expansão do quadro de pessoal e monitoramento progressivo.

As rotinas de conexão se destacaram pela articulação intersecretarial, diálogo com órgãos de controle, inserção da sociedade civil e engajamento em redes externas, apesar da relação limitada com o governo federal. A renovação institucional revelou inovações em governança, flexibilidade normativa e experimentações voltadas à agilidade, ainda que marcadas por resistências e incertezas quanto à continuidade. Por fim, a moldagem consolidou novos arranjos, com valorização de competências externas, estruturas internas de controle, adaptação normativa e aprendizagem organizacional, reforçando a combinação entre estabilidade e inovação.

Conclui-se que o caso representa um experimento neoweberiano ainda incompleto. Observou-se a adoção de elementos de agilidade como práticas organizacionais mais flexíveis, incorporação de inovações, redefinição de fluxos, novos mecanismos de governança e formas de contratação mais rápidas voltadas à *expertise* técnica. Contudo, permaneceu uma tensão estrutural: enquanto a agilidade avançou, a estabilidade se mostrou frágil, devido à dependência de vínculos precários, à vulnerabilidade à alternância política e à resistência de parte da burocracia tradicional. Ainda assim, a atuação de equipes concursadas e técnicas, aliada à articulação com diversos atores internos e externos, oferece um caso de aprendizado no setor público com

potencial de consolidação institucional e indução de capacidades estatais aos municípios.

Neste sentido, o capítulo apresenta recomendações organizadas em dois movimentos complementares: de um lado, o aprimoramento do modelo analítico e a adaptação do *framework* de capacidades dinâmicas ao contexto brasileiro; e, de outro, recomendações práticas orientadas à transformação da gestão pública.

No primeiro plano, voltado ao aprimoramento analítico e à adaptação do *framework* ao contexto brasileiro, as recomendações concentram-se em focalizar o nível organizacional, analisando capacidades dinâmicas em órgãos responsáveis por inovação, resposta a crises e políticas multissetoriais, superando abordagens excessivamente macro e identificando como rotinas, equipes e estruturas moldam a adaptabilidade institucional. Sugere-se a promoção do aprimoramento metodológico, com uso de entrevistas recorrentes, oficinas técnicas e observação de rotinas emergentes, de modo a capturar mecanismos de renovação especialmente visíveis em contextos de crise. Por fim, a realização de estudos comparados entre níveis federativos, comparando União, estados e municípios para identificar padrões, limites de replicabilidade e determinantes das capacidades dinâmicas em diferentes contextos.

No segundo plano, referente à transformação da gestão pública, recomenda-se fortalecer a capacidade estatal por meio da redução de vínculos precários, formação de equipes permanentes e valorização de servidores concursados como guardiões da continuidade e da memória institucional. Simultaneamente, é necessário promover agilidade e inovação, simplificando fluxos, redesenhando rotinas para experimentação e desenvolvendo lideranças capazes de equilibrar estabilidade e responsividade.

Também se propõe instituir governança transversal para enfrentar problemas complexos, reforçar a cooperação com órgãos de controle para garantir segurança jurídica, ampliar o engajamento da sociedade civil e institucionalizar redes de aprendizagem e circulação de conhecimento. Tais medidas devem ser acompanhadas da expansão da transparência e da indução

federativa, com apoio técnico aos municípios e disseminação de metodologias, consolidando o papel estratégico dos órgãos centrais.

Em síntese, o caso analisado indica que uma resposta organizacional inovadora possui tanto potencial de efetivação quanto limites na construção de capacidades dinâmicas no setor público brasileiro. Ademais, evidencia que a agilidade pode ser induzida em situações excepcionais, mas sua consolidação depende da institucionalização de rotinas, da estabilização de vínculos e do fortalecimento da coordenação intergovernamental. Ao articular análise organizacional e recomendações práticas, o artigo contribui para o debate sobre experimentos neoweberianos em contextos de crise, oferecendo subsídios para o desenho de arranjos mais resilientes, adaptativos e orientados à aprendizagem contínua.

REFERÊNCIAS

BOUCKAERT, G. The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? *Max Weber Studies*, v. 23, n. 1, p. 13-59, 2023.

DRECHSLER, W. The New Neo-Weberian State. *Max Weber Studies*, v. 23, n. 1, p. 109-125, 2023.

KATTEL, R. Capacitações dinâmicas do setor público: rumo a uma nova síntese. *Revista do Serviço Público*, v. 74, n. 1, p. 12-41, 2023. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/9949>. Acesso em: 20 nov. 2025.

KATTEL, R.; DRECHSLER, W.; KARO, E. *How to make an entrepreneurial state: Why innovation needs bureaucracy*. New Haven: Yale University Press, 2022.

KATTEL, R.; MAZZUCATO, M.; PUTTICK, R.; BAAFI, K.; CHAU, B.; DHAMIJA, A.; GOULDEN, A.; GRONCHI, I.; KALEMA, N.; FERNANDEZ-MONGE, F.; TARP, M. *Assessing City Government Dynamic Capabilities: Interim report of the Public Sector Capabilities Index project*. IIPP Policy Report 2025/01. Londres: UCL Institute for Innovation and Public Purpose, 2025. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/policy-report-2025/01>. Acesso em: 25 jun. 2025.

KATTEL, R.; PUTTICK, R.; MAZZUCATO, M.; GOULDEN, A.; GRONCHI, I.; MONGE, F.; TARP, M.; BAAFI, K.; CHAU, B.; DHAMIJA, A.; DE FERIA, M. *Developing the Public Sector Capabilities Index: phase I synthesis report, September 2023 to May 2024*. IIPP Policy Report, n. 2024/08. Londres: UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP), jul. 2024. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/publications/2024/jul/developing-public-sector-capabilities-index-phase-i-synthesis-report>. Acesso em: 13 jan. 2025.

PAPI, L. P. *O neoweberianismo para além da Europa: uma operacionalização para pesquisas e aplicação no Brasil*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2024. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8086>. Acesso em 16 jan. 2025.

PAPI, L.; GOMIDE, A.; VIANA, R. Disputando paradigmas de administração pública: o neoweberianismo como inspiração para uma reforma revitalizadora do Estado brasileiro. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: FGV EAESP, 2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/299>. Acesso em: 21 fev. 2026.

PAPI, L. P.; PADILHA, P. Z.; SANTOS, G. T. DOS. Neoweberianismo como modelo de reforma da Administração Pública no Brasil? Possíveis explorações empíricas e aplicações. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 91, p. 86–108, 2025. DOI: <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n91.a392>.

PENNA, C. C. R.; MAZZUCATO, M.; SANTOS, G. DE O. *Systemic capacities and capabilities for mission-oriented innovation policies: a novel framework and a case study of Brazil's Inova programme*. IIPP Working Paper 2025-02. Londres: UCL Institute for Innovation and Public Purpose, 2025. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2025-02>. Acesso em 28 abr. 2026.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform: A comparative analysis*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 57.647, de 3 de junho de 2024. Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2024. Disponível em: <https://www.dia-riooficial.rs.gov.br/materia?id=1004447>. Acesso em: 15 dez. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 16.136, de 3 de junho de 2024. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2024. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=1002441>. Acesso em: 15 dez. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Reconstrução Gaúcha. *Plano Rio Grande: Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: <https://planoriogrande.rs.gov.br/normativas>. Acesso em: 15 dez. 2024.

A INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL NA PROTEÇÃO DAS FRONTEIRAS: ESTRATÉGIA PARA O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO E FORTALECIMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA

VANESSA MARIA DE PAULA PESSOA REZENDE

1. RESUMO EXECUTIVO

A extensão das fronteiras brasileiras, marcada por áreas de difícil acesso e insuficiência de efetivo para fiscalização, favorece a atuação do crime organizado em atividades ilícitas, como tráfico de drogas, armas e contrabando, cujos efeitos alcançam os grandes centros urbanos e desafiam as forças de segurança. Nesse contexto, a integração entre órgãos públicos tem se

consolidado como estratégia essencial para enfrentar crimes transfronteiriços, otimizando recursos e ampliando a eficácia das ações. Este estudo analisa o estágio atual dessa integração, os arranjos institucionais existentes, as dificuldades enfrentadas e as soluções propostas para tornar a cooperação entre instituições mais efetiva, considerando experiências nacionais e internacionais. Como recomendações de políticas públicas, destaca-se a necessidade de investimentos contínuos em interoperabilidade tecnológica entre sistemas de informação; criação de protocolos unificados de atuação conjunta; ampliação da presença estatal em regiões vulneráveis por meio de bases integradas; fortalecimento das capacidades de inteligência e análise de dados; estabelecimento de marcos jurídicos que conciliem proteção de dados com segurança pública; e programas permanentes de formação interagências, voltados à padronização de procedimentos e ao desenvolvimento de cultura organizacional colaborativa.

2. INTRODUÇÃO

A segurança pública é uma das principais preocupações da sociedade brasileira, exigindo estratégias eficazes para enfrentar desafios complexos que envolvem múltiplas áreas da administração pública. Entre os fatores que agravam esse cenário, destaca-se a expansão do crime organizado, cuja atuação transnacional explora a porosidade das extensas fronteiras terrestres do país para práticas ilícitas, como tráfico de drogas, de armas, de pessoas, contrabando e lavagem de dinheiro. Essas atividades impactam diretamente os grandes centros urbanos, intensificando a violência e desafiando as forças policiais.

Nesse contexto, a integração entre órgãos públicos surge como estratégia para potencializar ações de fiscalização, otimizar recursos e promover respostas mais rápidas e eficazes. A cooperação interinstitucional fortalece o combate às organizações criminosas e contribui para a efetividade das políticas de segurança nas regiões de fronteira. Experiências internacionais, como

as dos Estados Unidos e Canadá, reforçam a relevância dessa articulação para o fortalecimento da segurança pública.

Este estudo analisa em que medida a integração dos órgãos públicos com atuação na faixa de fronteira contribui para a segurança dos grandes centros urbanos. Parte-se da premissa de que a cooperação entre instituições, como Polícia Federal, Receita Federal, Polícia Rodoviária Federal, Forças Armadas, ANVISA, VIGIAGRO, SENAPPEN e órgãos estaduais, entre outros, pode enfraquecer a criminalidade organizada. O trabalho fundamenta-se na inter-setorialidade, abordagem essencial para enfrentar problemas complexos e evitar a fragmentação das políticas públicas, promovendo maior eficiência na gestão.

De natureza exploratória e descritiva, a pesquisa adota metodologia combinada, envolvendo análise bibliográfica, documental e pesquisa de campo, para avaliar a integração dos órgãos públicos na proteção das fronteiras e seus efeitos no combate ao crime organizado.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO

A globalização, marcada pela integração econômica, política e cultural, bem como pelos avanços em transporte e tecnologia, contribuiu para o enfraquecimento das fronteiras nacionais e maior abertura dos mercados; contudo, esse cenário favoreceu a expansão do crime organizado, que passou a agir com lógica empresarial, estabelecendo alianças transnacionais e operando em escala global. Segundo o FÓRUM NACIONAL CONTRA A PIRATARIA E A ILEGALIDADE (2022), estima-se que o comércio ilícito corresponda a 8% a 15% da economia mundial, movimentando, na América Latina, cerca de US\$ 210 bilhões anuais.

No Brasil, as organizações criminosas apresentam características estruturadas, com domínio territorial e substituição do Estado em funções essenciais. Este fenômeno, associado à exclusão social e à falta de oportunidades, faz de jovens negros e pobres alvos de recrutamento, atraídos por vantagens

materiais e simbólicas, reforçando a necessidade de políticas públicas inclusivas. A repressão isolada mostra-se insuficiente diante da complexidade social e econômica envolvida, exigindo abordagens integradas e preventivas. Nesse contexto, a efetividade da segurança pública depende da articulação entre os três Poderes, forças policiais, sistema prisional e sociedade civil. A ausência de planejamento consistente compromete a eficácia das medidas e conduz a ações isoladas, muitas vezes de alta letalidade e que violam os direitos fundamentais da pessoa humana.

Os confrontos policiais em áreas urbanas, sobretudo naquelas de alta densidade populacional, como comunidades e favelas, expõem a população a riscos de ferimentos e mortes, intensificando a sensação de insegurança. Para os agentes de segurança, essas operações elevam a probabilidade de lesões graves, óbitos e estresse ocupacional, em razão da complexidade do ambiente e da imprevisibilidade dos acontecimentos. É indiscutível que a segurança pública deve integrar ações repressivas e preventivas, mas sempre alinhadas aos direitos humanos.

As drogas e armas que abastecem as organizações criminosas ingressam no país pelas fronteiras, cuja extensão representa um dos maiores desafios à segurança nacional. A faixa de fronteira, com 150 km de largura, abrange 27% do território brasileiro, atravessando 11 estados e fazendo divisa com 10 países, totalizando 16.880 km. Segundo dados do Diagnóstico de Fronteiras do ENAFRON, a vulnerabilidade dessa área favorece práticas ilícitas, como tráfico de drogas, de armas, contrabando, evasão de divisas, imigração irregular e crimes ambientais. A ausência de políticas públicas consistentes e a fragmentação de investimentos agravam esse cenário, criando condições para a expansão do crime organizado.

Segundo Rezende (2024), o controle e a vigilância de fronteiras são atividades complementares: enquanto o controle ocorre nos pontos oficiais de passagem, a vigilância abrange áreas não monitoradas, exigindo tecnologias e operações dinâmicas para conter ilícitos transfronteiriços. Temos diversos órgãos públicos atuando nas áreas de fronteira, desempenhando importantes funções por meio de suas atribuições de fiscalização, de patrulhamento e

investigação de delitos. Além disso, contribuem para a garantia da soberania nacional e para a proteção dos recursos naturais e estratégicos do país; uma maior integração e coordenação de ações potencializaria a efetividade da atuação.

A Polícia Federal exerce, com exclusividade, a função de polícia judiciária da União, sendo responsável por apurar infrações penais contra bens e interesses da União, bem como crimes de repercussão interestadual ou internacional. Entre suas atribuições se destacam a prevenção e repressão ao tráfico de drogas, contrabando, descaminho e crimes transfronteiriços, além do controle migratório, essencial para combater o tráfico de pessoas e identificar criminosos internacionais. A PF também representa a Interpol no Brasil, reforçando sua atuação contra organizações criminosas globais. Essas competências consolidam a PF como órgão central na proteção das fronteiras e no enfrentamento ao crime organizado.

A Polícia Rodoviária Federal é responsável pelo patrulhamento ostensivo das rodovias federais, atuando no combate ao tráfico de drogas, armas, contrabando e outros crimes transfronteiriços. Com jurisdição sobre mais de 65 mil km de rodovias asfaltadas, a PRF desempenha papel estratégico, considerando que cerca de 75% do transporte de cargas no Brasil ocorre por rodovias, evidenciando sua relevância no enfrentamento ao crime organizado.

A Receita Federal administra tributos da União e exerce fiscalização aduaneira, atuando no combate ao contrabando, descaminho, sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e ilícitos transfronteiriços. Além de subsidiar políticas tributárias, dispõe de tecnologia avançada, como *scanners* e equipamentos de reconhecimento facial, reforçando seu papel na repressão ao crime organizado e na proteção das fronteiras.

O Exército Brasileiro, conforme art. 142 da Constituição e Leis Complementares nº 97, 117 e 136, possui atribuições subsidiárias na repressão a delitos transfronteiriços e ambientais, com ações de patrulhamento, revista e prisões em flagrante. Cooperar com órgãos federais no combate ao tráfico de drogas, armas e pessoas, oferecendo apoio logístico, inteligência e comunicações. Com efetivo de mais de 212 mil militares e presença em todos

os biomas, dispõe de tropas especializadas para operações em fronteiras, consolidando sua função essencial na segurança nacional.

A ANVISA atua no controle sanitário em portos, aeroportos e fronteiras, fiscalizando produtos sujeitos à vigilância sanitária e integrando ações contra falsificação e contrabando. A VIGIAGRO controla o trânsito internacional de produtos agropecuários para prevenir pragas e doenças. Outros órgãos, como CENSIPAM, ABIN e grupos especiais de fronteira das Polícias Militares, complementam as ações de proteção.

4. INTEGRAÇÃO

A governança pública contemporânea é concebida como um processo colaborativo orientado para resultados, baseado na formação de redes interinstitucionais e na coprodução de políticas e serviços, visando à geração de valor público sustentável. Esse modelo rompe com estruturas hierarquizadas, adotando arranjos intersetoriais e sistêmicos que promovem maior efetividade das políticas públicas. Para Fernandes *et al.* (2017), esses arranjos são capazes de conferir dinamismo às capacidades administrativas e políticas. Segundo Lotta (2015), as experiências de novos arranjos demonstram um movimento de mudança, que muda de um formato de gestão fundamentado em uma visão hierarquizada, funcional e setorial para um modelo mais transversal, intersetorial, sistêmico, com participação dos vários atores e mais inclinado à efetividade. A cooperação interagências é um exemplo disso e constitui elemento central para enfrentar problemas complexos, como a criminalidade organizada transnacional.

Nesse contexto, conforme Bengochea (2004), a participação da sociedade civil e do setor privado emerge como componente essencial, seja por meio de organizações comunitárias, iniciativas de voluntariado ou parcerias público-privadas. Empresas de segurança, transportadoras, instituições financeiras e empresas de tecnologia contribuem com recursos, *expertise* e inovação, fortalecendo ações preventivas e repressivas. Essa integração amplia

a capacidade estatal, potencializa investimentos em tecnologia e assegura respostas mais eficazes aos desafios impostos pelo crime organizado.

A governança pública, ao articular redes colaborativas e arranjos interinstitucionais, depende do fortalecimento das capacidades institucionais e estatais para garantir efetividade na implementação das políticas de segurança. A capacidade institucional refere-se à aptidão dos órgãos para cumprir suas funções conforme normas legais. Segundo Fernandes (2016), o conceito de capacidade institucional foi elaborado para a eliminação de entraves e fortalecimento das instituições, com a utilização dos recursos de forma eficiente, gerindo programas e avaliando resultados. Esse conceito ampara ações voltadas à modernização administrativa, incluindo a cooperação interagências, elemento essencial para a proteção integrada das fronteiras. As capacidades estatais, por sua vez, são viabilizadas por arranjos institucionais que definem regras, mecanismos e processos para coordenar atores e interesses na execução das políticas. O êxito dessas iniciativas depende da interação entre burocracias do Executivo, agentes políticos e instâncias de participação social, bem como da capacidade estratégica vinculada à agenda governamental. A integração das forças de segurança exige, portanto, articulação macro entre os três Poderes, garantindo respaldo jurídico e político para ações conjuntas. Nesse sentido, decisões recentes do STF sobre compartilhamento de dados e a necessidade de atualização legislativa evidenciam que a governança integrada requer não apenas acordos operacionais, mas também alinhamento normativo e institucional.

Enquanto iniciativas federais e estaduais buscam ampliar o compartilhamento de informações para fins de investigação, inteligência e prevenção ao crime — frequentemente por meio de decretos que instituem sistemas integrados ou redes de interoperabilidade —, a Lei nº 13.709/2018 (LGPD) impõe princípios como necessidade, finalidade específica, proporcionalidade e transparência, além de regras estritas para o tratamento de dados sensíveis. Essa tensão normativa cria um ambiente de incerteza jurídica, no qual decisões judiciais têm, por vezes, restringido iniciativas de compartilhamento por entenderem que não atendem às salvaguardas previstas na legislação de

proteção de dados. O resultado é um desafio de gestão pública relevante: gestores precisam equilibrar a demanda por eficiência e integração entre agências com o cumprimento rigoroso das normas de proteção de dados, sob risco de nulidade de atos administrativos, responsabilização e paralisação de sistemas que são estratégicos para a segurança pública.

4.1. INTEGRAÇÃO NO BRASIL

A integração das forças de segurança na faixa de fronteira tem se consolidado como tática importante para o enfrentamento ao crime organizado transnacional e para a proteção da soberania nacional. Desde 2003, políticas como o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) e o Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras (SISFRON) marcaram avanços significativos na cooperação federativa, ampliando a efetividade das ações de prevenção e repressão.

Entre as iniciativas mais relevantes, destaca-se o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), que promove a articulação entre órgãos de segurança pública, inteligência, Receita Federal e Forças Armadas, além da cooperação com países vizinhos. O programa prioriza operações conjuntas, compartilhamento de informações e criação de Gabinetes de Gestão Integrada nos estados, fortalecendo a governança e a intersetorialidade. Complementam esse esforço o Programa Vigia, voltado à vigilância e fiscalização de ilícitos transnacionais, e o Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF), inspirado nos *Fusion Centers* norte-americanos, que atua como *hub* nacional de inteligência, operando 24 horas para integrar dados e apoiar operações contra organizações criminosas.

No plano normativo, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído pela Lei nº 13.675/2018, e a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública (PNISP) reforçam diretrizes para integração operacional, interoperabilidade tecnológica e fortalecimento da atividade de inteligência.

Essas ações são complementadas pelo Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2021–2030), pelas Forças Integradas de Combate ao Crime Organizado (FICCO) e pelo Programa Nacional de Enfrentamento às Organizações Criminosas (ENFOC), que priorizam operações permanentes e estratégias de descapitalização das facções criminosas.

A integração dos órgãos públicos na faixa de fronteira é reconhecida como fator essencial para a defesa nacional e para o enfrentamento do crime organizado transnacional; contudo, demanda arranjos institucionais robustos, alinhamento normativo e mecanismos permanentes de governança para superar lacunas e garantir maior efetividade na proteção das fronteiras. Segundo Rezende (2024), muito embora iniciativas como o Plano Estratégico de Fronteiras tenham promovido articulação entre Defesa, Segurança Pública e Receita Federal, ainda não há diretrizes abrangentes que integrem desenvolvimento, segurança e governança territorial. É indiscutível que programas como PPIF, CIOF, Programa Vigia e FICCO evidenciam o interesse governamental na cooperação interagências; contudo, apesar do respaldo normativo, persistem entraves jurídicos relacionados ao compartilhamento de informações, pois decretos que regulamentam ações integradas conflitam com leis que impõem restrições, gerando decisões judiciais que limitam a integração.

O Poder Judiciário, pautado na proteção da privacidade e dos direitos fundamentais, adota postura rigorosa quanto ao uso de dados pessoais, o que reforça a necessidade de alinhamento entre os três Poderes para viabilizar políticas eficazes de combate ao crime organizado. A ausência de harmonização legislativa e a falta de instrumentos formais para reduzir sobreposições e lacunas prejudicam a efetividade das ações conjuntas. Além disso, a rigidez das regras de movimentação de servidores entre órgãos e a dependência de relações pessoais entre gestores dificultam a consolidação da integração como prática sistemática. Gomes (2022) destaca que a atuação interagências deve ocorrer por dever institucional, e não apenas por iniciativa individual. Outro desafio que a pesquisa aponta é a carência de dados quantitativos sobre operações integradas, comprometendo a avaliação da efetividade das

políticas. Esse cenário indica a necessidade de aprimoramento na gestão da integração, com mecanismos de governança, indicadores claros e cultura organizacional voltada à cooperação.

4.2. INTEGRAÇÃO EM OUTROS PAÍSES

A integração entre órgãos de segurança é amplamente consolidada em países com áreas de fronteira extensas, como Estados Unidos e Canadá, onde cooperação e compartilhamento de informações são pilares das práticas contra o crime organizado transnacional. Nos Estados Unidos, a estratégia lançada em 2011 priorizou inteligência, parcerias internacionais e coordenação interagências, envolvendo agências como FBI, DEA e HSI, esta última com atuação destacada em crimes fronteiriços e cooperação direta com a Polícia Federal brasileira.

No Canadá, a abordagem é abrangente e colaborativa, reconhecendo que o crime organizado gera impactos nos direitos fundamentais e exige resposta integrada entre governos e sociedade. A Agenda Nacional de Combate ao Crime Organizado, apoiada pelo Comitê Nacional de Coordenação, estrutura-se em quatro eixos: coordenação, instrumentos legais, pesquisa e comunicação, promovendo prevenção, repressão e fortalecimento institucional.

Essas experiências demonstram que a integração, aliada à inteligência e à cooperação multinível, é essencial para enfrentar organizações criminosas complexas e adaptáveis, servindo como referência para políticas públicas voltadas à proteção das fronteiras e à segurança nacional.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

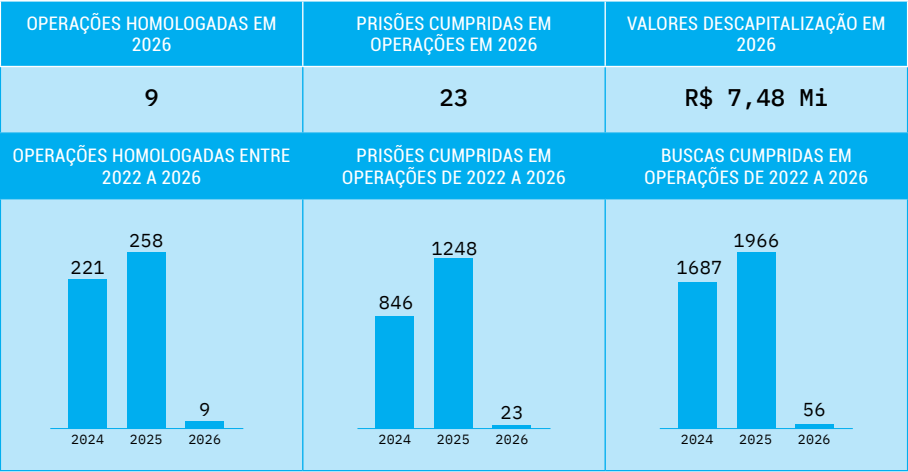
O controle integrado das fronteiras reflete diretamente no enfraquecimento da criminalidade organizada, ao restringir o fluxo de armas, munições

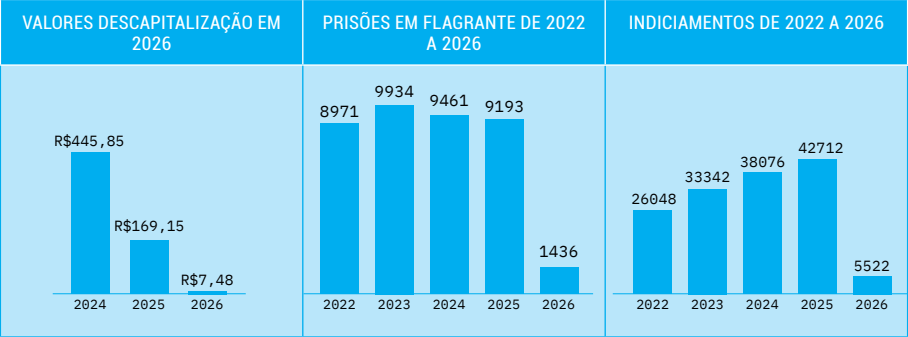
e drogas ilícitas para os grandes centros urbanos. A diminuição do poder bélico das organizações criminosas reduz confrontos armados, assaltos e sequestros, melhorando a segurança pública e a qualidade de vida da população. A fiscalização rigorosa também inviabiliza o contrabando de veículos roubados e furtados, prática que alimenta redes criminosas transnacionais. No âmbito do tráfico de drogas, apreensões significativas comprometem a lucratividade das facções, enfraquecendo sua estrutura financeira e operacional. Considerando que as drogas e armas ilegais ingressam no país majoritariamente por fronteiras terrestres, a vigilância efetiva é essencial para conter a expansão da violência urbana.

Além da repressão direta, a integração favorece o rastreamento e a recuperação de ativos oriundos de atividades ilícitas, reduzindo a capacidade econômica das organizações. Iniciativas como a Rede Nacional de Recuperação de Ativos (RECUPERA) e a atuação coordenada do Banco Central, Receita Federal e órgãos internacionais ampliam a eficácia das medidas de descapitalização, fundamentais para desarticular redes criminosas.

O sucesso de iniciativas de integração, como a FICCO, pode ser visualizado por meio dos dados estatísticos fornecidos pelo sistema SIGACrim da Polícia Federal:

Dados da pesquisa sobre atuação das FICCO no sistema SIGACrim/PF





Fonte: Elaborado pela autora (27/02/2026).

6. CONCLUSÃO

Embora o Brasil tenha avançado com programas e diretrizes voltados à cooperação interagências, persiste uma lacuna entre as normas e a prática operacional, marcada por burocracia, falta de coordenação e ausência de dados sobre várias ações integradas. Essa fragilidade compromete a eficácia das políticas públicas e favorece a atuação de organizações criminosas, que evoluíram para estruturas transnacionais sofisticadas, explorando vulnerabilidades institucionais.

A integração entre os órgãos de segurança pública no Brasil enfrenta obstáculos estruturais que decorrem, em grande parte, da rigidez das carreiras, da fragmentação institucional e dos entraves burocráticos que dificultam a cooperação efetiva. A existência de modelos de carreira estanques, com pouca mobilidade funcional e grande diferenciação de atribuições, somada a processos administrativos lentos e pouco flexíveis, reduz a capacidade de resposta conjunta diante de ameaças complexas e interligadas. Nesse sentido, a reforma administrativa atualmente em tramitação no Congresso Nacional

poderia abrir espaço para debater mecanismos que promovam maior interoperabilidade, flexibilização de estruturas e racionalização de procedimentos, favorecendo ambientes mais colaborativos, modernos e orientados a resultados. Ao tratar da eficiência estatal e da reorganização das carreiras típicas, a reforma oferece oportunidade para enfrentar gargalos históricos que limitam a integração entre forças policiais e demais órgãos de segurança, fortalecendo uma atuação coordenada e mais eficiente.

O enfrentamento ao crime organizado em áreas de fronteira demanda uma articulação institucional capaz de promover interoperabilidade tecnológica, protocolos unificados de atuação e o fortalecimento das capacidades de inteligência, aliados ao alinhamento entre os três Poderes, à flexibilização normativa e a investimentos contínuos em tecnologia, capacitação e bases integradas. Para além da dimensão operacional, essa abordagem deve ser complementada por políticas públicas que conciliem segurança e proteção de dados, promovam formação interagências e incentivem a cooperação internacional voltada à descapitalização das organizações ilícitas. Simultaneamente, torna-se imprescindível articular medidas sociais e econômicas capazes de enfrentar fatores estruturais, como desigualdade e corrupção, reduzindo as condições que alimentam a criminalidade. Somente uma estratégia multifacetada, ancorada na colaboração permanente entre instituições públicas, poderes constituídos e sociedade civil, revela-se capaz de elevar a efetividade das ações de segurança, fortalecer a soberania nacional e consolidar respostas ao crime organizado.

REFERÊNCIAS

ARAS, V. Aplicabilidade da LGPD às atividades de segurança pública e persecução penal. *JOTA*, 30 abr. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/aplicabilidade-da-lgpd-as-atividades-de-seguranca-publica-e-persecucao-penal>. Acesso em: 27 fev. 2026.

BENGOCHEA, J. L. P.; GUIMARÃES, L. B.; GOMES, M. L.; ABREU, S. R. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo em Perspectiva*, n. 18, p. 119-131, São Paulo, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020: Reforma Administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 27 fev. 2026.

FERNANDES, C. C. C.; SILVA, M. S.; CUNHA, B. Q.; ALVES, P. A. *Arranjos institucionais e a burocracia de infraestrutura: notas para uma história sobre a construção das capacidades estatais no Brasil*. Texto para Discussão n. 2293. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/177509>. Acesso em: 21 out. 2025.

FERNANDES, F. S. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 3, art. 1, Rio de Janeiro, jul./set. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/4MLpGjvhvDYbjzKXXhjzGgPB/>. Acesso em: 22 nov. 2025.

FÓRUM NACIONAL CONTRA A PIRATARIA E A ILEGALIDADE. Mercado ilegal financia atividades criminosas e movimenta US\$ 210 bilhões ao ano na América Latina. *Estadão*, edição de 15/06/2022. São Paulo, 2022. Disponível em: <http://broadcast.com.br/cadernos/pr-newswire-economia/?id=c3N-CdnpqVIR6dTZ3ZDA0RlV2SnRRUT09>. Acesso em: 26 out. 2025.

GOMES, R. C. A inteligência policial e a cooperação interagências no combate ao crime organizado nas fronteiras. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, Brasil, v. 13, n. 8, p. 287-331, 2022. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/938>. Acesso em: 18 out. 2025.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público (RSP)*, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/2320>. Acesso em: 2 set. 2025.

REZENDE, V. M. de P. P. *As contribuições na segurança pública na atuação integrada de órgãos públicos em fronteiras*. 2024. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) — Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 2024. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7965>. Acesso em: 20 nov. 2025.

A SOBERANIA DIGITAL NO BRASIL: DIAGNÓSTICO DA DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA E PROPOSTAS PARA AUTONOMIA ESTRATÉGICA NACIONAL

BRUNO REBELLO

1. RESUMO EXECUTIVO

1.1. SÍNTESE DO PROBLEMA CENTRAL

A dependência tecnológica brasileira compromete a soberania e o desenvolvimento nacional. Atualmente, 66% dos investimentos em *data centers* são estrangeiros, o país ocupa a 45ª posição em soberania digital, e 82% do mercado de nuvem é controlado por apenas dois países: EUA e China. Dados críticos (SUS, eleições, justiça, educação e defesa) residem em

infraestrutura estrangeira, alguns sujeitos ao Cloud Act. O Brasil gasta R\$ 23 bilhões anuais com empresas estrangeiras, recursos que poderiam aumentar em até 50% a capacidade nacional de *data centers* (IDC Brasil, 2024).

1.2. POSIÇÃO DEFENDIDA

Argumento central: a soberania digital deve ser prioridade estratégica para garantir soberania nacional, segurança institucional e desenvolvimento econômico sustentável. O controle sobre dados, algoritmos e infraestrutura define quem detém poder global sobre mercados, indústria, serviços públicos e democracia. O sucesso do Pix demonstra a viabilidade de soluções soberanas quando há vontade política e coordenação institucional.

1.3. RECOMENDAÇÕES ESTRATÉGICAS

- a) Criar Conselho Nacional de Soberania Digital com meta de reduzir 50% da dependência externa até 2040;
- b) Fortalecer empresas públicas (Serpro, Dataprev, Telebrás) como pilares de infraestrutura nacional soberana;
- c) Implementar marco regulatório inspirado nos Digital Services Act e Digital Markets Act europeus;
- d) Investir R\$ 100 bilhões em 10 anos em capacidades tecnológicas nacionais (IA, semicondutores, *data centers*);
- e) Estabelecer Lei de Localização de Dados para informações estratégicas governamentais.

2. INTRODUÇÃO

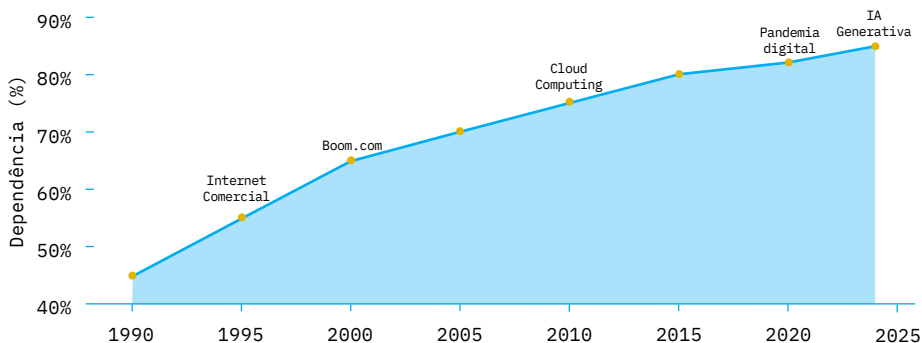
2.1. DEFINIÇÃO DO TEMA E RELEVÂNCIA

“Soberania digital” é a capacidade do Estado de exercer autoridade sobre infraestrutura e dados, garantindo autonomia em políticas públicas. O tema é vital: em 2025, 97% do mercado de nuvem é estrangeiro, e o setor público brasileiro depende dessas plataformas. Entre 2022–2024, o país gastou R\$ 17 bilhões em tecnologia (R\$ 10 bi no último ano). Sistemas críticos — SUS, ENEM, PJe, SISFRON e TSE — usam nuvens estrangeiras (AWS, Azure, Google). Essa dependência estrutural torna o Brasil fornecedor de dados brutos, enquanto países centrais concentram o valor algorítmico. Segundo o Observatório da Educação Viglada, 154 universidades federais dependem de Google (74%) e Microsoft (16,8%) para armazenar e-mails e repositórios, intermediando toda a produção acadêmica nacional.

2.2. PERGUNTA CENTRAL

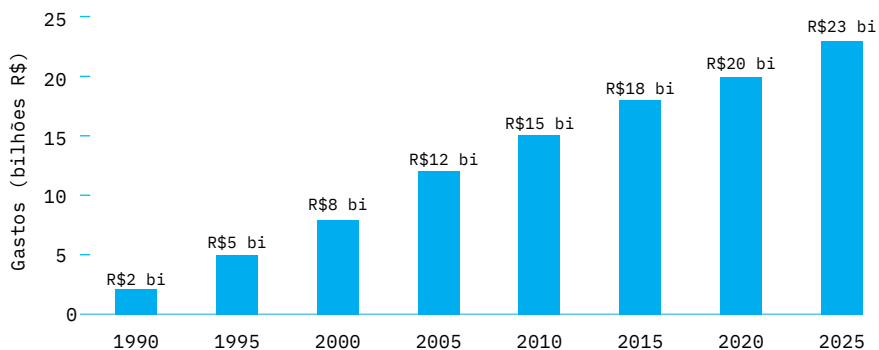
Como o Brasil pode construir uma estratégia de soberania digital que promova autonomia tecnológica, mitigando riscos de neocolonialismo de dados e fortalecendo a capacidade estatal para desenvolvimento nacional sustentável?

Figura 1. Crescimento da dependência tecnológica



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 2. Evolução dos gastos com tecnologia externa (1990 a 2025)



Fonte: Elaborado pelo autor.

2.3. ABORDAGEM METODOLÓGICA

Este capítulo adota metodologia analítica e propositiva, combinando análise quantitativa de indicadores de dependência tecnológica com pes-

quisa qualitativa de casos internacionais bem-sucedidos em soberania digital (China, Índia, Finlândia, União Europeia). A análise fundamenta-se em dados recentes (2022–2025) de fontes governamentais, estudos acadêmicos e rankings internacionais como o Digital Sovereignty Index 2024, resultando em propostas concretas adaptadas ao contexto brasileiro.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1. CONTEXTO E DIAGNÓSTICO: BREVE HISTÓRICO DO PROBLEMA NO BRASIL

Nos anos 2000, o Brasil adotou o “Estado Sociotecnológico” via software livre com fomento estatal e diretrizes governamentais em busca de soluções abertas, em vez de licenciamento proprietário, gerando desenvolvedores e projetos colaborativos, mas sem criar uma base industrial tecnológica. Diferente de China e Coreia do Sul, que investiram em empresas e conglomerados nacionais, o Brasil não desenvolveu produtos competitivos. Assim, consolidou-se como “Estado Sociotecnológico”, falhando em ser um “Estado Empreendedor” (Mazzucato) — que investe em tecnologias de base para apropriação privada posterior (internet, GPS, semicondutores, tela *touch*). Isso resultou na migração em massa de profissionais qualificados para indústrias no exterior com indústria digital já consolidada.

3.2. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DA DEPENDÊNCIA ATUAL

Exemplos de Dados e Sistemas Estratégicos em Infraestrutura Estrangeira:

a) Saúde e Educação:

- SUS/Conecte SUS e e-SUS AB: Dados de vacinação, prontuários de atenção básica hospedados na AWS.

- Plataforma AVA/MEC e ENEM: Dados de inscrições e provas hospedados em Google Cloud e Azure.
- b) Justiça e Defesa:
- Sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe): utiliza infraestrutura Azure.
 - Sistema de Gestão de Audiências (CNJ): dados de audiências judiciais.
 - Supremo Tribunal Federal (STF): parte dos sistemas e acervos digitais do STF utiliza infraestrutura de nuvem estrangeira.
 - Sistema de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON): processamento de dados de sensores e vigilância.
- c) Identidade, Dados Fiscais e Cidadania
- Portal Gov.br: autenticação e serviços do cidadão, com infraestrutura em nuvem AWS.
 - Receita Federal — e-CAC: dados fiscais e serviços digitais hospedados na Azure.
 - Cadastro Único para Programas Sociais: dados de milhões de famílias brasileiras hospedados em nuvem estrangeira para integração com diversos ministérios.
 - Armazenamento e processamento de dados eleitorais: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) utiliza nuvem AWS para armazenamento e processamento de dados eleitorais.

3.2. INDICADORES DE DEPENDÊNCIA

- a) Brasil ocupa 45^a posição entre 57 países no Digital Sovereignty Index 2024, com 2,44 pontos, contra 64,5 da Finlândia (líder mundial).
- b) 200 *data centers* no Brasil representam apenas 1,7% do total global, contra 2.700+ nos EUA.
- c) Remessas anuais de US\$ 12,8 bilhões para matrizes estrangeiras.
- d) Algoritmos estrangeiros moldam comportamento de 142 milhões de brasileiros nas redes sociais.

- e) Gastos de R\$ 23 bilhões/ano com *big techs* — recursos suficientes para aumentar em 50% a capacidade atual de *data centers* nacionais.

3.3. COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS PERTINENTES

3.3.1. China: Planejamento estatal e autonomia tecnológica

Evoluiu de 1 carro nacional (1950) para 60% do mercado global de elétricos (124 marcas). Patentes de chips saltaram de 148 (2000) para 29.408 (2019). O fundo de US\$ 47,5 bilhões (2024) visa à autossuficiência total até 2030. As “Quatro Grandes Reformas de Deng Xiaoping” (1978–1992) estabeleceram fundamentos para a atual estratégia de “Enxame de Inovação” (2015). Segundo Silveira e Xiong (2025), a China demonstra elevada soberania em todos os indicadores, superando desafios históricos por meio de estratégia estatal consistente.

3.3.2. Índia: crise como impulsionadora de autonomia

Após os EUA negarem GPS em 1999, criou o sistema NavIC (2018). A missão lunar Chandrayaan-3 (US\$ 75 mi) custou menos que um filme de Hollywood, provando eficiência nacional.

3.3.3. Finlândia: liderança por estratégia inteligente

A Finlândia lidera o Digital Sovereignty Index 2024 com 64,5 pontos, provando que nações menores podem comandar soberania digital por meio de estratégias inteligentes. O país criou ecossistema robusto de soluções auto-hospedadas, infraestrutura digital autônoma e, em 2019, implementou programa nacional de educação em IA capacitando 1% da população (55.000 pessoas). O modelo finlandês une investimentos em educação digital,

parcerias público-privadas estratégicas e priorização de soluções tecnológicas éticas e transparentes.

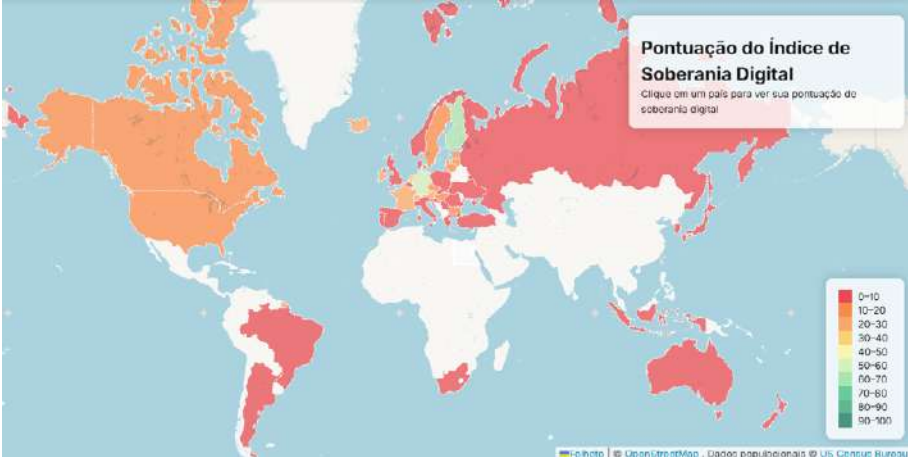
3.3.4. União Europeia: soberania normativa

A UE desenvolveu “soberania normativa”: mesmo tecnologicamente dependente de grandes empresas americanas e chinesas, exerce autoridade regulatória por meio do Digital Services Act (DSA) e do Digital Markets Act (DMA). O “Efeito Bruxelas” estabelece padrões globais, demonstrando que regulamentação pode ser instrumento de soberania em contextos de dependência tecnológica.

4. PONTUAÇÃO DO ÍNDICE DE SOBERANIA DIGITAL

A pontuação alta em rankings de soberania digital geralmente indica legislação forte, infraestrutura própria e políticas públicas voltadas à autonomia. No entanto, a verdadeira soberania depende da capacidade de resistir à influência de grandes corporações globais e garantir controle nacional sobre dados, algoritmos e serviços essenciais.

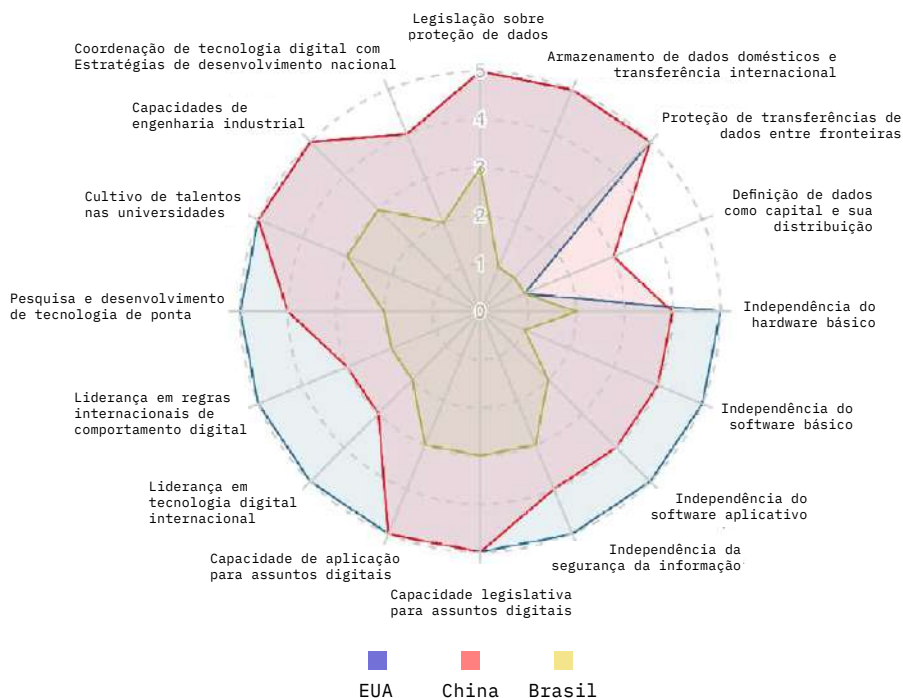
Figura 3. Soberania digital — Brasil em perspectiva global (2024)



1		Finland	64.50	20		Australia	10.20	39		Portugal	4.33
2		Germany	53.85	21		U. Kingdom	9.21	40		New Zealand	4.23
3		Netherlands	36.32	22		Taiwan	8.49	41		Israel	3.71
4		France	25.10	23		Romania	7.66	42		Malta	3.38
5		Switzerland	23.32	24		Poland	7.55	43		Ukraine	2.83
6		Iceland	22.58	25		Croatia	7.25	44		Argentina	2.57
7		Ireland	22.03	26		Belgium	7.15	45		Brazil	2.44
8		Austria	20.23	27		Spain	7.01	46		Turkey	2.26
9		Estonia	18.40	28		Russia	6.95	47		South Africa	1.79
10		Luxembourg	17.72	29		Denmark	6.50	48		Indonesia	1.07
11		Latvia	16.63	30		Italy	6.49	49		Morocco	0.94
12		Lithuania	16.10	31		Norway	6.35	50		Saudi Arabia	0.87
13		Canada	14.94	32		Slovakia	5.88	51		Mexico	0.57
14		United States	14.88	33		Qatar	5.71	52		Tunisia	0.55
15		Sweden	14.27	34		Serbia	5.44	53		Jamaica	0.51
16		Hungary	13.38	35		Cyprus	5.25	54		India	0.43
17		Slovenia	13.33	36		Japan	5.17	55		Greenland	0.36
18		Czechia	13.10	37		South Korea	5.05	56		Egypt	0.12
19		Bulgaria	12.93	38		Greece	4.81	57		Nigeria	0.03

Fonte: ?, 2024.

Figura 4. Índice de Soberania Digital — Comparação entre países (EUA, China e Brasil)



Fonte: ?

A Figura 4 compara Brasil, EUA e China. De acordo com Silveira e Xiong (2025), contrasta-se a soberania digital brasileira com essas potências digitais: os EUA detêm a maior soberania global, falhando apenas no benefício público dos dados devido ao domínio privado e vácuo legislativo. Já a China apresenta alta soberania integral; partindo de um atraso tecnológico (inferior ao Brasil em 1980), utilizou estratégia estatal para consolidar autonomia e hoje resiste a sanções estadunidenses, apesar de dependências residuais.

4.1. IDENTIFICAÇÃO DE GARGALOS

4.1.1. Gargalos políticos e administrativos

A principal deficiência reside na desarticulação institucional: ausência de coordenação entre ministérios e autarquias impede a implementação de estratégia nacional coerente. A falta de entidade central exclusivamente dedicada à coordenação de política digital gera iniciativas dispersas e contraditórias.

4.1.2. Gargalos de capacidade estatal

O Brasil não possui, em escala suficiente, profissionais técnicos qualificados em transformação e governança digital estratégica. Enquanto a China forma 4,7 milhões de engenheiros anualmente, o Brasil gradua apenas 40 mil (World Economic Forum, 2023). Essa deficiência de capacidade técnica limita a elaboração e execução de políticas sofisticadas.

Empresas públicas como Serpro, Dataprev e Telebrás têm potencial para liderar a soberania digital do país, mas operam frequentemente como revendedoras. Sem controle da cadeia produtiva de software, conectividade e hardware básico, alcança-se apenas “soberania enlatada”, em vez de desenvolvimento tecnológico autóctone.

4.2. ANÁLISE E DISCUSSÃO: TENSÕES E DILEMAS

4.2.1. Dilema 1: abertura vs. protecionismo

A tensão entre inovação global e interesses nacionais é evidente: enquanto os EUA restringem o TikTok por segurança, plataformas americanas (Meta, Google, X) moldam a esfera pública brasileira via algoritmos sob sigilo industrial. No Brasil, interesses estrangeiros manipulam diariamente

o comportamento de 142 milhões de usuários por meio de estratégias de engajamento comerciais e geopolíticas (We Are Social e Meltwater, 2024).

4.2.2. Dilema 2: Estado Sociotecnológico vs. Estado Empreendedor

O histórico brasileiro de fomento ao software livre demonstra o *trade-off* entre criar comunidades colaborativas (modelo sociotecnológico) e desenvolver capacidades industriais competitivas (modelo empreendedor). Conforme Mazzucato (2013), Estados empreendedores investem em tecnologias de risco que depois são apropriadas pelo setor privado — modelo adotado com sucesso por EUA (internet, GPS) e China (semicondutores, 5G), mas não pelo Brasil (Mazzucato, 2013).

4.2.3. Dilema 3: soberania de dados vs. soberania industrial

Proteger dados em território nacional (soberania de dados) é insuficiente se o software, hardware e algoritmos são estrangeiros. A verdadeira soberania requer controle da cadeia produtiva tecnológica — desafio ilustrado pelas empresas públicas brasileiras que, apesar de lucrativas, dependem de licenças e infraestruturas estrangeiras.

4.3. EXEMPLOS CONCRETOS DE SUCESSO E FRACASSO

4.3.1. Caso de sucesso: Pix

O Pix exemplifica viabilidade de soluções soberanas quando há vontade política e coordenação institucional. Lançado em 2020, alcançou 161 milhões de usuários e projeta impacto de R\$ 280,7 bilhões no PIB até 2028. O sistema demonstra que o Brasil possui capacidade técnica e institucional para desenvolver soluções digitais de escala nacional competitivas internacionalmente,

reduzindo dependência de sistemas de pagamento estrangeiros e gerando valor econômico doméstico. Esse caso frustrou expectativas da Meta para suprir esse nicho no Brasil, além de recursos bilionários transferidos para a Visa e Mastercard.

4.3.2. Caso de fracasso relativo: Portal do Software Público Brasileiro

Apesar de coordenar centenas de projetos colaborativos e formar desenvolvedores qualificados, o Portal não gerou base industrial sustentável. Profissionais capacitados migraram para empresas estrangeiras, e o Brasil permaneceu dependente de soluções proprietárias internacionais. Esse caso ilustra a insuficiência de estratégias centradas exclusivamente em software livre sem componente de fomento industrial.

4.4. IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA

4.4.1. Implicação 1: vulnerabilidade de serviços essenciais

Dados estratégicos do SUS, sistemas eleitorais, educação e defesa nacional hospedados em infraestrutura estrangeira criam vulnerabilidade sistêmica. Em caso de conflitos geopolíticos, sanções ou mudanças regulatórias em países-sede dessas corporações, o Brasil pode perder acesso a informações críticas ou sofrer interrupção de serviços essenciais.

4.4.2. Implicação 2: perda de capacidade regulatória

Sem infraestrutura digital nacional, o Estado brasileiro perde capacidade de fazer cumprir suas próprias leis. Plataformas digitais operam com algoritmos opacos, dificultando a fiscalização e responsabilização. A experiência europeia com o “Efeito Bruxelas” mostra que a regulação robusta pode gerar

soberania normativa mesmo sem soberania industrial completa, mas requer institucionalidade forte.

4.4.3. Implicação 3: colonialismo de dados

A configuração atual perpetua extração de valor: o Brasil fornece dados e mercado, enquanto o processamento algorítmico e captura de valor ocorrem no exterior. Essa dinâmica assemelha-se a padrões históricos de economia primário-exportadora, com dados como nova *commodity* não processada domesticamente.

5. CONCLUSÃO: PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

5.1. RETOMADA DO PROBLEMA INICIAL

O diagnóstico revelou que a crise de soberania digital brasileira é estrutural, resultante de decisões políticas que favoreceram adoção não crítica de tecnologias estrangeiras. O valor desta análise está em conectar diagnóstico à agenda de políticas que empregue capacidade estatal para fomentar habilidades produtivas e inovadoras, indo além de regulação defensiva.

5.2. DIRETRIZES DE AÇÃO E RECOMENDAÇÕES

Soberania digital define se o país será consumidor passivo ou liderança tecnológica. As implicações não são apenas econômicas, mas também democráticas ao longo prazo. As propostas e recomendações abaixo estão divididas em 5 eixos, conforme a seguir:

5.2.1. Eixo 1: governança e coordenação nacional

Recomendação 1.1. Criar Conselho Nacional de Soberania Digital com representação intersetorial (Casa Civil, Ministérios da Ciência e Tecnologia, Defesa, Fazenda, Educação, Saúde; Serpro, Dataprev, Telebrás; setor privado nacional; academia).

Recomendação 1.2. Estabelecer Plano Nacional de Soberania Digital com metas quantitativas:

- Redução de 50% da dependência externa até 2036;
- Aumento de 200% na capacidade nacional de *data centers* até 2036;
- Formação de 500 mil profissionais especializados em tecnologias estratégicas até 2040;
- Orçamento de R\$ 100 bilhões em 10 anos (R\$ 10 bilhões/ano).

Recomendação 1.3. Utilizar poder de compra estatal para estimular soluções nacionais: exigir que 50% das novas contratações públicas de TIC priorizem fornecedores nacionais até 2035, aumentando para 70% até 2040.

5.2.2. Eixo 2: infraestrutura soberana

Recomendação 2.1. Fortalecer Serpro, Dataprev e Telebrás como provedores prioritários de nuvem pública governamental:

- Investir R\$ 15 bilhões em infraestrutura de *data centers* nacionais (2026–2040)
- Transformar essas empresas de revendedoras de soluções estrangeiras em produtoras de tecnologia nacional
- Estabelecer metas de internalização: 100% de serviços críticos em infraestrutura nacional até 2040

Recomendação 2.2. Implementar “Lei de Localização de Dados Estratégicos”, determinando que informações de sistemas governamentais críticos (saúde, defesa, justiça, eleições, educação) devem ser armazenadas e processadas exclusivamente em infraestrutura nacional.

Recomendação 2.3. Criar rede nacional de *data centers* regionais para descentralização e redundância, garantindo resiliência operacional e desenvolvimento tecnológico em diferentes regiões do país.

5.2.3. Eixo 3: capacidades tecnológicas nacionais

Recomendação 3.1. Desenvolver “GPT Brasil” — modelo de inteligência artificial de grande porte treinado em português e com *datasets* brasileiros:

- Investimento inicial de R\$ 5 bilhões;
- Parceria entre universidades públicas, empresas estatais de tecnologia e setor privado nacional;
- Aplicação em serviços públicos (educação, saúde, atendimento ao cidadão).

Recomendação 3.2. Lançar “Programa Nacional de Semicondutores” inspirado no modelo chinês:

- Investimento de R\$ 20 bilhões em 10 anos;
- Parcerias estratégicas com países BRICS+ para transferência tecnológica;
- Meta: produzir 20% dos chips utilizados em equipamentos governamentais até 2040.

Recomendação 3.3. Estabelecer Centros de Excelência em tecnologias estratégicas (IA, computação quântica, cibersegurança, *blockchain*) por meio de parcerias entre universidades públicas federais e empresas estatais, com investimento de R\$ 3 bilhões em 5 anos.

Recomendação 3.4: Exigir explicabilidade (*Explainable AI*) para algoritmos utilizados em decisões públicas, garantindo transparência e *accountability* algorítmica.

5.2.4. Eixo 4: Marco regulatório e soberania jurídica

Recomendação 4.1. Aprovar PL 2630 (Marco Civil da Internet Aprimorado) adaptado com foco em soberania nacional, incluindo:

- Obrigatoriedade de transparência algorítmica para plataformas com mais de 10 milhões de usuários;
- Responsabilização por conteúdos ilegais amplificados algorítmicamente;
- Direito a explicações sobre decisões automatizadas que afetem cidadãos.

Recomendação 4.2. Criar “Lei de Mercados Digitais Brasileira” inspirada no Digital Markets Act europeu:

- Designação de “gatekeepers” (plataformas com poder de mercado dominante);
- Obrigações de interoperabilidade e portabilidade de dados;
- Proibição de práticas anticompetitivas (auto-preferenciamento, *bundling* forçado).

Recomendação 4.3. Estabelecer tributação específica para *big techs* estrangeiras: imposto de 5% sobre receitas auferidas no Brasil, com destinação vinculada ao Fundo Nacional de Soberania Digital.

Recomendação 4.4. Afirmar jurisdição nacional sobre plataformas transnacionais: exigir representação legal no Brasil e submissão à legislação brasileira como condição para operar no país.

5.2.5. Eixo 5: cooperação internacional estratégica

Recomendação 5.1. Liderar cooperação Sul-Sul por meio dos BRICS+ para desenvolvimento de alternativas tecnológicas ao controle ocidental:

- Sistema de pagamentos transnacionais baseado no modelo Pix;
- Infraestrutura de nuvem compartilhada entre países BRICS+;
- Padrões técnicos alternativos aos dominados por EUA e União Europeia.

Recomendação 5.2. Estabelecer parcerias estratégicas com Índia (programa espacial, semicondutores) e África do Sul (regulação de *data centers*) para transferência tecnológica mútua.

5.3. SÍNTESE DAS MENSAGENS-CHAVE

5.3.1. Urgência estratégica

A soberania digital não é opcional, mas necessária para garantir soberania nacional, desenvolvimento econômico e democracia na era digital. Viabilidade Comprovada: O sucesso do Pix demonstra que o Brasil possui capacidade técnica e institucional para desenvolver soluções digitais soberanas de escala nacional quando há vontade política coordenada.

5.3.2. Aprendizado internacional

China, Índia, Finlândia e União Europeia demonstram que países podem superar dependência tecnológica por meio de planejamento estatal, investimento estratégico e regulação robusta.

5.3.4. Necessidade de coordenação

Iniciativas dispersas são insuficientes; é necessário Plano Nacional de Soberania Digital com governança centralizada, metas quantificadas e orçamento adequado.

5.3.5. Momento decisivo

O Brasil está em encruzilhada histórica: pode continuar como consumidor passivo de tecnologia importada ou assumir papel protagonista na revolução digital, com implicações econômicas e democráticas de longo prazo.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Gestão do Pix*. Brasília: BCB, 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação. *Painel de Compras Governamentais (TIC) 2022–2024*. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://paineldecompras.economia.gov.br>.

IDC BRASIL. *Pesquisa de mercado TI: gastos corporativos 2024*. Disponível em: <https://www.idc.com/br>.

ISRO. *Chandrayaan-3 mission report*. Bengaluru: ISRO, 2023. Disponível em: <https://www.isro.gov.in>.

MAZZUCATO, M. *The entrepreneurial state*. Londres: Anthem Press, 2013.

NEXTCLOUD. *Digital Sovereignty Index 2024*. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://dsi.nextcloud.com>.

OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO VIGIADA. *Mapeamento da infraestrutura digital das universidades brasileiras*. [S.l.], 2024. Disponível em: <https://educacaovigiada.org.br>.

REUTERS. China launches \$47.5 billion fund for semiconductors. *Reuters*, 27 maio 2024. Disponível em: <https://www.reuters.com>.

SILVEIRA, S. A.; XIONG, J. Índice de soberania digital: o caso do Brasil. *Liinc em Revista*, v. 21, n. 1, 2025. DOI: <https://doi.org/10.18617/liinc.v21i1.7451>.

TCU. *Acórdão nº 1.739/2023 — Plenário (Nuvem na Adm. Pública)*. Rel. Min. Vital do Rêgo. Brasília: TCU, 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065 (DSA). *Jornal Oficial da UE*, L 277, 2022a.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/1925 (DMA). *Jornal Oficial da UE*, L 231, 2022b.

UNIVERSITY OF HELSINKI. *Elements of AI: final report*. [s.l.], 2019. Disponível em: <https://www.elementsofai.com>.

WE ARE SOCIAL; MELTWATER. *Digital 2024: Brazil*. [s.l.], DataReportal, 2024. Disponível em: <https://datareportal.com>.

WEF. *Global competitiveness report 2023*. Genebra: World Economic Forum, 2023.

WIPO. *World Intellectual Property Indicators 2020: semiconductors*. Genebra: WIPO, 2020.

INOVAÇÃO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO SETOR PÚBLICO: MUDANÇAS EPISTÊMICAS, INSTRUMENTOS E GOVERNANÇA

FERNANDO FILGUEIRAS, FERNANDA LINS LEAL DE LIMA

1. RESUMO EXECUTIVO

Este capítulo argumenta que a inteligência artificial (IA) promove uma ruptura epistêmica na ciência da política pública, reconfigurando as bases de conhecimento, os instrumentos e os estilos de governança que tradicionalmente estruturam a ação estatal. A partir de três tradições teóricas — positivismo, incrementalismo e teoria crítica —, o texto demonstra que a IA não se limita à automação de tarefas, mas transforma a relação entre informação, agência e tomada de decisão ao delegar funções analíticas, preditivas e de assessoramento a sistemas algorítmicos. Mobilizando o marco analítico dos instrumentos de políticas públicas, o capítulo sustenta que a

IA opera como instrumento epistêmico transversal, modificando simultaneamente as categorias de autoridade, tesouro, nodalidade e organização propostas por Hood e Margetts (2007), e alterando a estrutura cognitiva e normativa sobre a qual se assentam o desenho e a implementação de políticas. O texto propõe um ciclo de políticas disruptivo, no qual atividades de modelagem de dados e de arquiteturas algorítmicas se sobrepõem às fases tradicionais de formulação, implementação e avaliação, criando regimes de inteligência híbrida entre cognição humana e algorítmica. Exemplos setoriais em educação, saúde, segurança pública e bem-estar social ilustram tanto as oportunidades — maior capacidade analítica, monitoramento em tempo real e produção acelerada de evidências — quanto os riscos de vieses, opacidade, exclusão e erosão da legitimidade democrática. Por fim, o capítulo examina marcos regulatórios comparados e recomenda a construção de capacidades estatais centradas em letramento em IA, governança de dados, *sandboxes* regulatórios e mecanismos de supervisão humana, defendendo que governar a IA exige experimentação institucional com segurança jurídica e compromisso com a autonomia humana e a responsabilidade pública.

2. INTRODUÇÃO: A CIÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA NA ERA DA IA

As fundações da ciência da política pública, conforme concebidas originalmente por Harold Lasswell (1970), foram construídas sobre a premissa de que políticas públicas são, em essência, processos de resolução de problemas e, mais recentemente, empreendimentos governamentais para atendimento a demandas da sociedade. O conhecimento, no entanto, permanece como guia para formuladores de políticas e como recurso para a construção de soluções legítimas em contextos coletivos. Nesse sentido, o conhecimento é central no processo das políticas públicas porque ele constrói os *frames*, situações de ação e *scripts* de *policymakers* com relação aos problemas públicos e à agenda, ao processo de formulação e implementação e à avaliação e *feedbacks* das políticas (Capano e Malandrino, 2022).

Ao longo das décadas, a ciência da política pública consolidou-se como um campo caracterizado por conhecimento aplicado, interdisciplinar e profissional (De Leon, 1981), no qual instituições políticas e comunidades epistêmicas traduzem demandas complexas em soluções acionáveis. Contudo, o conhecimento tem sido radicalmente transformado pelo avanço da Inteligência Artificial (IA).

A digitalização dos processos governamentais — que inclui a conversão de registros, a expansão do governo eletrônico e a integração de serviços digitais (Vial, 2019) — abriu caminho para a governança algorítmica. O surgimento da IA se apoia nessa infraestrutura, mas introduz uma ruptura epistêmica mais profunda: a delegação de funções analíticas, preditivas e até mesmo de assessoramento a sistemas capazes de processar volumes massivos de dados em velocidade sem precedentes. O *frame* da IA em políticas públicas não significa apenas automação de tarefas, mas sim uma reconfiguração da relação entre informação, agência e tomada de decisão (Mendonça, Filgueiras e Almeida, 2023).

Os formuladores de políticas já não operam apenas a partir de quadros construídos pela mente humana; eles interagem a partir de uma inteligência híbrida, uma combinação estruturada de cognição humana e algorítmica (Filgueiras, Mendonça e Almeida, 2025; Moradi *et al.*, 2019). Nesse contexto, o capítulo dedica-se a defender que a IA transforma as bases epistêmicas da governança pública. A ciência da política pública, antes fundamentada na análise humana e na racionalidade limitada (Simon, 1947; Lindblom, 1959), passa a ser mediada por infraestruturas algorítmicas que detectam, estimam, classificam, agrupam e priorizam demandas e soluções. Essa reengenharia sociotécnica da governança pública introduz tanto oportunidades — como maior capacidade analítica, produção acelerada de evidências e monitoramento em tempo real — quanto riscos, incluindo vieses, opacidade, exclusão e erosão da legitimidade democrática.

3. RECONFIGURAÇÃO EPISTÊMICA DA CIÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA

A IA está remodelando a epistemologia da ciência da política pública. O conhecimento já não é produzido exclusivamente por canais tradicionais como academia, *think tanks* ou consultorias (Craft e Halligan, 2020). Ele passa a emergir de sistemas algorítmicos que coletam, processam e geram *outputs* baseados em grandes volumes de dados, muitas vezes não estruturados (Kitchin, 2014). Esses produtos afetam tanto o conteúdo do assessoramento em políticas quanto as práticas de aprendizagem institucional e gestão do conhecimento.

Essa reconfiguração epistêmica pode ser analisada a partir de três tradições teóricas. Na perspectiva positivista, a IA amplia a capacidade de gerar previsões baseadas em evidências e recomendações de políticas cientificamente fundamentadas (Newman e Mintrom, 2023). Para os positivistas, a principal promessa reside na capacidade da IA de processar grandes bases de dados e produzir correlações e inferências causais confiáveis. Críticos, no entanto, destacam que essa dependência tecnocrática de dados corre o risco de ofuscar considerações normativas de justiça, equidade e deliberação (Floridi, 2023).

Na perspectiva do incrementalismo e da racionalidade limitada (Lindblom, 1959; Simon, 1947), a IA não elimina a incerteza inerente à tomada de decisão, mas a reconfigura, ao acelerar processos de tentativa e erro. Nesse sentido, os sistemas de IA podem ser vistos como *machines of muddling through* (Cox, 2019), nas quais algoritmos geram continuamente aproximações que orientam ajustes incrementais na prática de políticas. Isso cria oportunidades para governança adaptativa, em uma perspectiva de flexibilidade, experimentação, colaboração e aprendizado, mas também pode reforçar dependências de trajetória e decisões de curto prazo.

Na teoria crítica (Fischer, 2016), a IA é mais do que uma ferramenta neutra: ela consome e alimenta discursos, narrativas e relações de poder. Algoritmos não são imparciais, mas refletem pressupostos normativos e

escolhas políticas (Paul, 2022). O desenho de bases de dados, a seleção de indicadores e da arquitetura de sistemas algorítmicos incorporam visões de mundo específicas que configuram a estrutura de funcionamento da IA, induzindo-a a amplificar algumas vozes e silenciar outras. Por exemplo, sistemas aplicados à administração de benefícios sociais podem classificar beneficiários como “de alto risco” com base em *proxies* enviesados, reproduzindo estigmas ou reforçando desigualdades estruturais (Eubanks, 2018; Buolamwini, 2023).

Exemplos ajudam a ilustrar essas dinâmicas. Na educação, a IA é utilizada em plataformas de aprendizagem adaptativa, em análises preditivas de evasão escolar e em sistemas de apoio a professores. Embora ofereçam personalização e eficiência, podem reduzir a complexidade das interações pedagógicas a métricas padronizadas, marginalizando o papel docente (Ifenthaler et al., 2024). Na saúde, a IA apoia diagnósticos, gestão hospitalar e resposta a epidemias. Durante a pandemia da covid-19, modelos de aprendizado por reforço simularam cenários de *lockdown* para equilibrar saúde pública e custos econômicos (Song et al., 2022). Na segurança pública, o policiamento preditivo altera a discricionariedade de agentes de linha de frente, criando riscos de reforço de vieses étnicos ou raciais (Meijer e Wessels, 2019). Na governança ambiental, modelos climáticos baseados em IA informam negociações e estratégias de mitigação, mas também geram disputas políticas sobre a legitimidade de simulações e suas implicações para a equidade global (Cowls et al., 2023). No bem-estar social, sistemas de elegibilidade automatizada aumentam a eficiência, mas podem provocar injustiças severas, como no escândalo dos benefícios infantis nos Países Baixos (Newman e Mintrom, 2023).

O cerne da questão é que a inteligência artificial transforma as bases de conhecimento a partir dos dados e pela construção algorítmica da informação que sustenta políticas públicas. Ademais, ao incorporar vieses e concepções de mundo em suas arquiteturas algorítmicas e de dados, elas representam um instrumento de poder, muitas vezes reforçando uma trajetória institucional existente ou reinventando outras por caminhos distintos (Mendonça, Filgueiras e Almeida, 2023). Ao conduzir a construção da

informação, analisando demandas e oferecendo soluções, a IA produz uma reengenharia sociotécnica por meio da transformação da agência epistêmica de formuladores e implementadores de políticas. Assim, o uso de IA em todo o ciclo de políticas altera as práticas que estão circunscritas na ação cotidiana dos atores políticos.

4. IA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A IA deve ser entendida como um novo tipo de instrumento de política pública. Marcos tradicionais (Hood e Margetts, 2007) classificam instrumentos em autoridade, tesouro, nodalidade e organização. “Autoridade” é uma categoria que compreende o conjunto dos instrumentos regulatórios do Estado, tendo em vista normas e regras que estruturam relações mais amplas entre Estado e sociedade. “Tesouro” é o conjunto dos instrumentos financeiros do Estado, compreendendo mecanismos que podem alterar o comportamento dos agentes econômicos e sociais por vias distributivas ou redistributivas de recursos, tais como subsídios, financiamento, crédito ou transferência de renda. “Nodalidade” compreende os instrumentos de comunicação e informação, tais como campanhas, discussões e propaganda, em que o Estado ocupa um papel informacional na rede mais ampla da sociedade. Por fim, “organização” compreende os instrumentos organizacionais mais amplos do Estado, incluindo prestação direta de serviços públicos, contratação pública ou delegação a organizações sociais. Na prática da política pública, os instrumentos são combinados entre si a partir dos objetivos de política para compor desenhos mais complexos que visam um público-alvo e transformações do comportamento social (Capano e Howlett, 2020).

A IA, contudo, atua como instrumento epistêmico transversal, modificando todas essas categorias simultaneamente. Transforma a nodalidade ao estabelecer novos canais comunicativos entre Estado e sociedade (Margetts e John, 2024). Altera o tesouro ao incorporar otimizações algorítmicas em políticas fiscais e de arrecadação, assim como novos instrumentos de audi-

toria (Mökander e Schoereder, 2024). Remodela organizações ao embutir decisões automatizadas em rotinas burocráticas (Neumann, Guirguis e Steiner, 2022). E redefine a regulação ao criar regras algorítmicas que condicionam comportamentos de forma opaca (Yeung, 2018).

A IA demanda todo um processo de instrumentação em que estes instrumentos espelham jogos e estruturas de poder (Lascoumes e Le Gales, 2007). Mudanças em políticas públicas dependem da transformação política dos instrumentos, a partir de um contexto de legitimidade que os assenta como meios para que as políticas alcancem seus fins. Nessa direção, a política pública, por meio de seus instrumentos, configura uma estrutura cognitiva que organiza a racionalização da ação estatal. Uma vez que os instrumentos passam a ser construídos com o apoio de IA, ela muda a estrutura cognitiva e normativa sobre a qual assenta o desenho e a implementação de uma política pública. Como destacam Lascoumes e Le Gales (2007, p. 16):

A criação de um instrumento de política pública pode servir para revelar uma mudança mais profunda na política pública — em seu significado, em sua estrutura cognitiva e normativa e em seus resultados.

A IA como instrumento de política pública depende de sua concepção como um meio para alcançar fins, alterando a estrutura procedimental e substantiva das políticas (Howlett et al., 2025). A emergência de instrumentos digitais significa uma mudança na projeção ou no funcionamento dos instrumentos de políticas públicas existentes. Assim, por exemplo, no caso da regulação, a digitalização oferece novas oportunidades para ações mais eficazes e precisamente direcionadas quando mais dados são coletados (Hood e Margetts, 2007). A proeminência dos dados criados e coletados por meio de processos digitais altera o fornecimento de informações que podem ser utilizadas como parte dos esforços políticos e muda a natureza dos recursos de informação e dados a serem intermediados e consumidos por assessores políticos, autoridades eleitas e cidadãos (Craft e Howlett, 2013).

Em um horizonte de ampliação de produtividade e automação, a inteligência artificial transforma a prática da política pública. A IA é um ins-

trumento de política transversal, o qual reinventa a estrutura cognitiva da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, modificando a base de conhecimento em que se faz assentar a prática da política pública.

5. MODELANDO UM CICLO DE POLÍTICAS DISRUPTIVO

A inteligência artificial transforma e molda uma nova concepção do ciclo de políticas públicas. O ciclo tradicional — identificação de problemas, formulação, decisão, implementação e avaliação (Howlett e Ramesh, 2003) — já não é suficiente para capturar as dinâmicas de *policymaking* na era digital. A IA introduz um ciclo sobreposto de desenho de políticas por meio de dados e algoritmos, no qual o *design* de sistemas, a modelagem de dados e a calibração algorítmica tornam-se dimensões constitutivas da prática profissional.

Práticas emergentes de políticas públicas são baseadas em estruturação de dados e escolhas de arquiteturas algorítmicas que servem para a constituição de instrumentos com foco na inovação e automação, por um lado, e na construção de informações que alimentem novas modalidades de assessoramento e processo de tomada de decisão (Filgueiras, 2025). A IA é disruptiva no setor público não por produzir processos de automação, mas por transformar a estrutura cognitiva e as práticas políticas que sustentam há muito tempo as políticas públicas.

Na definição de agenda, a IA permite minerar dados não estruturados de redes sociais e sensores para identificar demandas emergentes (Allahyari et al., 2017). Na formulação, simulações preditivas possibilitam avaliar a viabilidade de propostas e antecipar efeitos não previstos ou não intencionais (Valle-Cruz e Sandoval-Almazán, 2022). Na implementação, plataformas baseadas em IA automatizam processos organizacionais, transferindo parte da discricionariedade de burocratas de linha de frente para algoritmos (Mendonça, Filgueiras e Almeida, 2023). Na avaliação, técnicas de aprendizado de máquina sustentam monitoramento contínuo e avaliações automatizadas (Sun e Medaglia, 2019).

Em todas estas situações, a IA produz uma reengenharia sociotécnica, significando um novo instrumento transversal aos demais instrumentos de políticas. Essa reengenharia altera estilos de governança. Modelos tradicionais, sejam hierárquicos ou em rede (Peters e Pierre, 2016), passam a se entrelaçar com uma dinâmica epistocrática, na qual o conhecimento técnico substitui a deliberação (Mendonça, Filgueiras e Almeida, 2023; Brennan, 2016). Políticas formuladas e implementadas com o apoio de IA transformam a estrutura cognitiva de *policymakers*, os quais tendem a adotar e confiar em uma tecnologia que processa informações, impulsiona o assessoramento e automatiza atividades repetitivas.

Em um quadro do ciclo de políticas, é como se as atividades de estruturação de dados e de arquiteturas algorítmicas para atender a uma demanda pública se sobrepusessem a todas as atividades relacionadas com a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. A modelagem de dados consiste na representação formal e abstrata das estruturas, relacionamentos e restrições que organizam a informação em um sistema computacional, tendo como objetivo central garantir consistência, integridade e eficiência no armazenamento e na recuperação de dados. Paralelamente, a modelagem de arquiteturas algorítmicas se ocupa da especificação estruturada dos componentes, fluxos de controle e padrões de decomposição que governam a solução computacional de problemas, orientando decisões sobre complexidade, reusabilidade e escalabilidade (Knuth, 1968).

Com o avanço da transformação digital de governos e a crescente integração de IA, o design de políticas públicas encontra o design de sistemas informacionais. Ou seja, a lógica de desenho de políticas passa a operar por meio de instrumentos digitais que compreendem os fluxos de dados de entrada para processá-los em um fluxo de saídas. Um exemplo concreto desse processo é o crescente uso de IA para o monitoramento de evasão escolar no âmbito das políticas educacionais. A evasão é um problema de política educacional central, cujo objetivo é utilizar instrumentos de políticas organizacionais para fazer monitoramento e busca ativa de estudantes. Diversos municípios no Brasil começaram a implementar o uso de IA para

predizer e monitorar possibilidades de evasão, proporcionando meios para as escolas atuarem em busca ativa e ações para solucionar esse problema. Outro exemplo é o modo como diversos instrumentos regulatórios começam a ser empregados a partir de IA. Por exemplo, o sistema Alice, da Controladoria-Geral da União, monitora todos os editais de licitação e contratos do Governo Federal, identificando possibilidades de fraudes e irregularidades, recomendando para auditores os processos a que eles precisam dedicar maior atenção. Em ambos os casos, a modelagem de dados é um requisito essencial para o treinamento e implementação de soluções de IA que passam a executar — de forma autônoma, semiautônoma ou supervisionada — as funções da política pública. Assim, a integração de IA requer que *policymakers* liderem as atividades de modelagem de dados e a transposição das regras de negócio para uma estrutura algorítmica. A IA transforma tanto a constituição dos instrumentos como as práticas de assessoramento, implicando em novas dinâmicas que se agregam ao ciclo de políticas públicas. O quadro a seguir sintetiza essa transformação epistêmica:

Quadro I. Trabalho tradicional e de modelagem na análise de políticas públicas

ELEMENTOS	TRABALHO TRADICIONAL DE POLÍTICAS	TRABALHO DE MODELAGEM DE POLÍTICAS
Constituição de instrumentos	Escolhas interessadas de diferentes atores para um instrumento e sua retenção	Estruturação de dados e escolha abstrata de arquiteturas algorítmicas
Assessoramento	Conhecimento dos problemas e recomendações que emergem de consultorias, lobbies, atores, partidos e sociedade civil	Modelos de recomendação, simulação e predição
Dinâmicas de políticas	Interações humanas	Interações entre humanos e máquinas
Estilos de governança	Democrático	Epistocrático ¹

Fonte: *formulação própria.*

Nesse diapasão, a IA é um instrumento que transforma o exercício epistêmico de *policymakers*, configurando novos regimes de informação com efeitos organizacionais e de ação política. Sendo um instrumento de política pública, a IA altera práticas, produz novos enlaces epistêmicos e resulta em novas capacidades que, em muitas situações, reinventam uma perspectiva incremental e limitada de racionalidade.

¹ A epistocracia — do grego *episteme* (conhecimento) e *kratos* (poder) — designa um modelo de organização política no qual o exercício do poder decisório é reservado, total ou parcialmente, àqueles que detêm conhecimento qualificado sobre as matérias objeto de deliberação pública (Brennan, 2016). Contrapondo-se ao princípio democrático da igualdade política formal, a epistocracia sustenta que decisões coletivas de alta complexidade não deveriam ser tomadas por cidadãos desinformados ou irracionais, mas sim por indivíduos com competência epistêmica demonstrável (Estlund, 2008).

6. GOVERNANÇA DA IA: DESAFIOS ÉTICOS

A integração disruptiva da IA à formulação de políticas introduz desafios profundos de governança. Dilemas éticos emergem da opacidade, dos vieses e da imprevisibilidade dos sistemas algorítmicos. O escândalo dos benefícios infantis nos Países Baixos ilustra como modelos de aprendizado de máquina podem institucionalizar diferentes formas de discriminação, produzindo impactos deletérios para a implementação de políticas públicas (Newman e Mintrom, 2023). Ferramentas de policiamento preditivo podem reproduzir racismo estrutural (Buolamwini, 2023). Perfis algorítmicos podem criar “redlines digitais”, excluindo grupos vulneráveis de serviços públicos essenciais (Eubanks, 2018).

Para enfrentar esses dilemas, organizações internacionais e governos desenvolveram marcos éticos e regulatórios. A OCDE promove princípios de equidade, responsabilização, transparência e robustez (OECD, 2024). A UNESCO enfatiza proporcionalidade, supervisão humana e sustentabilidade, com clara preocupação com legitimidade democrática. A União Europeia, por meio do AI Act, adota um marco abrangente baseado em risco, proibindo usos inaceitáveis como o *social scoring* e exigindo avaliações de impacto em áreas de alto risco (Schuett, 2023). A China, por sua vez, promove um modelo de comando e controle estatal, integrando a regulação da IA em sua estrutura autoritária de governança (Liu, Zhang e Sui, 2024). Os Estados Unidos permanecem fragmentados, com regulações setoriais e diretrizes voluntárias que refletem a preferência pela inovação em detrimento da regulação rígida (Judge, Nitzberg e Russell, 2025).

Essa comparação revela um espectro comportamental e de tolerância aos riscos trazidos pela IA. A UE prioriza direitos, a China privilegia poder estatal e estabilidade, os EUA enfatizam inovação e liderança de mercado, e organismos como UNESCO e OCDE promovem princípios globais, mas dependem de adesão voluntária. A diversidade destaca a complexidade normativa e geopolítica da governança da IA.

Um tema recorrente é a necessidade de manter humanos no *loop* de IA,

proporcionando *feedbacks* que ajudem no alinhamento da tecnologia com a sociedade (Amershi et al., 2014)² Esse princípio exige supervisão e responsabilização humanas em todas as etapas do ciclo. Para isso, são necessários instrumentos procedimentais como auditorias algorítmicas, *sandboxes* regulatórios, regras de transparência e processos de cocriação com a sociedade civil (Gasser e Almeida, 2017; Wirtz, Weyerer e Sturm, 2020). O desafio é ampliado por riscos de captura e pelas assimetrias globais de poder: grandes empresas de tecnologia concentram influência sobre pessoas, infraestruturas e dados, moldando as condições da governança (Khanal, Zhang e Taeiagh, 2025).

7. REFLEXÕES CONCLUSIVAS: IMPLICAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E AGENDA DE PESQUISA

A IA reconfigura fundamentalmente as bases epistêmicas e institucionais da governança. A ciência da política pública, antes enraizada na resolução de problemas, no atendimento de demandas coletivas e na deliberação humana, opera agora em regimes epistêmicos híbridos moldados por dados, algoritmos e plataformas. A IA funciona como instrumento pervasivo e ambíguo:

2 A abordagem *human-in-the-loop* (HITL) designa um conjunto de práticas e mecanismos institucionais pelos quais agentes humanos são mantidos como instâncias de supervisão, validação e intervenção nos ciclos de decisão de sistemas de inteligência artificial, com vistas a mitigar riscos decorrentes da automação irrestrita e assegurar alinhamento entre as saídas algorítmicas e valores socialmente legítimos (Rahwan, 2018). No campo da governança de IA, tal abordagem assume relevância normativa central, na medida em que responde às preocupações sobre opacidade, viés e responsabilização (*accountability*) dos sistemas automatizados, ao preservar a agência humana como elemento de controle e correção nos processos decisórios de alto impacto.

amplia a capacidade analítica e racionaliza organizações, mas também reforça vieses, opacidade e autoridade tecnocrática.

As implicações são múltiplas. Para profissionais, significa adquirir novas capacidades em modelagem computacional, governança de dados e auditoria algorítmica. Para instituições, exige o estabelecimento de marcos procedimentais que alinhem o desenvolvimento tecnológico com a legitimidade democrática e o valor público. Para acadêmicos, abre novas agendas de pesquisa sobre regimes epistêmicos, governança sociotécnica e modelos comparativos de regulação da IA.

Três direções de pesquisa se destacam: (1) o estudo da institucionalização da IA em domínios específicos, como educação, saúde, bem-estar e segurança, para identificar oportunidades e riscos; (2) a análise das implicações democráticas da governança epistocrática, examinando como a IA altera representação, participação, deliberação e *accountability*; e (3) a necessidade de análises comparativas globais, a fim de compreender como diferentes lógicas institucionais moldam a regulação da IA e como pode emergir coordenação transnacional.

Em termos práticos, governos devem: (1) alinhar a integração da IA a valores públicos e à legitimidade democrática (Mendonça, Filgueiras e Almeida, 2023); (2) institucionalizar marcos de governança que garantam supervisão humana, salvaguardas éticas e responsabilização procedimental (Straub *et al.*, 2023; Mergel *et al.*, 2023); e (3) avançar mecanismos globais de governança capazes de regular fluxos transnacionais de dados e limitar o controle monopolista de corporações privadas (Tallberg *et al.*, 2023).

Do ponto de vista das recomendações, a integração de IA em políticas públicas requer a construção de capacidades como um mote central. Essa construção de capacidades deve estar assentada na ideia de uma política pública com o apoio de IA e de política pública sobre IA. A construção de capacidades requer o letramento em IA de servidores públicos, a constituição de espaços segregados de experimentação e inovação com IA, o investimento e constituição de infraestruturas de dados e computacionais, a constituição de regras e diretrizes de governança de dados, novas modalidades de contratação pública e a constituição de mecanismos de gover-

nança de IA. A governança de IA é um mecanismo complexo que envolve a constituição de marcos éticos, regras de uso que abranjam proteção de dados e da privacidade de cidadãos, restrições a determinados campos de desenvolvimento e o incentivo a *sandboxes* regulatórios.

Em última análise, a IA não elimina os dilemas da política. Ela os reformula em termos algorítmicos, exigindo novas formas de expertise, inovação institucional e reflexão crítica. A IA não é apenas uma solução técnica, mas um desafio político e epistemológico profundo. Governar a IA é, acima de tudo, experimentar suas potencialidades com segurança jurídica, defendendo a democracia, a autonomia humana e os valores da responsabilidade pública em uma era de disrupção digital.

REFERÊNCIAS

ALLAHYARI, M.; POURIYEH, S.; ASSEFI, M.; SAFAEI, S.; TRIPPE, E. D.; GUTIERREZ, J. B.; KOCHUT, K. A brief survey of text mining: classification, clustering and extraction techniques. *arXiv:1707.02919v2*, 2017. DOI: <https://doi.org/10.48550/arXiv.1707.02919>.

AMERSHI, S.; CAKMAK, M.; KNOX, W. B.; KULESZA, T. Power to the people: the role of humans in interactive machine learning. *AI Magazine*, v. 35, n. 4, p. 105–120, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1609/aimag.v35i4.2513>

BRENNAN, J. *Against Democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2016.

BUOLAMWINI, J. *Unmasking AI: my mission to protect what is human in a world of machines*. Nova York: Random House, 2023.

CAPANO, G.; MALANDRINO, A. Mapping the use of knowledge in policy-making: barriers and facilitators from a subjectivist perspective (1990–2020). *Policy Science*, v. 55, p. 399–428, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09468-0>

CAPANO, G.; HOWLETT, M. The knowns and unknowns of policy instrument analysis: policy tools and the current research agenda on policy mixes. *Sage Open*, v. 10, n. 1, p. 1–13, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1177/2158244019900568>

COWLS, J.; TSAMADOS, A.; TADDEO, M.; FLORIDI, L. The AI gambit: leveraging artificial intelligence to combat climate change — opportunities, challenges, and recommendations. *AI e Society*, v. 38, n. 2, p. 283–307, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00146-021-01294-x>

COX, T. Muddling-through and deep learning for managing large-scale uncertain risks. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, v. 10, n. 2, p. 226–250, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1017/bca.2019.17>

CRAFT, J.; HALLIGAN, J. *Advising Governments in the Westminster Tradition: policy advisory systems in Australia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

CRAFT, J.; HOWLETT, M. P. The dual dynamics of policy advisory systems: the impact of externalization and politicization on policy advice. *Policy and Society*, v. 32, n. 3, p. 187–197, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.001>

DE LEON, P. Policy sciences: discipline and profession. *Policy Sciences*, v. 13, n. 1, p. 1–7, 1981.

ESTLUND, D. *Democratic authority: a philosophical framework*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

EUBANKS, V. *Automating inequality: how high-tech tools profile, police, and punish the poor*. Nova York: St. Martin's Press, 2018.

FILGUEIRAS, F. *Artificial intelligence and public policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2025.

FILGUEIRAS, F.; MENDONÇA, R. F.; ALMEIDA, V. Inteligência artificial e democracia: humanos, máquinas e instituições algorítmicas. *Estudos Avançados*, v. 39, n. 113, e39113075, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.202539113.005>.

FISCHER, F. What is critical? Connecting the policy analysis to political critique. *Critical Policy Studies*, v. 10, n. 1, p. 95–98, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/19460171.2015.1129350>.

FLORIDI, L. *The ethics of artificial intelligence: principles, challenges and opportunities*. Oxford: Oxford University Press, 2023.

GAMMA, E.; HELM, R.; JOHNSON, R.; VLISSIDES, J. *Design patterns: elements of reusable object-oriented software*. Reading: Addison-Wesley, 1994.

GASSER, U.; ALMEIDA, V. A layered model of AI governance. *IEEE Internet Computing*, v. 21, n. 6, p. 58–62, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1109/MIC.2017.4180835>

HOOD, C. C.; MARGETTS, H. *The tools of government in digital age*. Londres: Palgrave Macmillan, 2007.

OECD. *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. Paris: OECD, 2024. (OECD/LEGAL/0449). Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>. Acesso em: 13 mai. 2026.

UNESCO. Recommendation on the ethics of artificial intelligence*. Paris: UNESCO, 2021. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137>. Acesso em: 13 mai. 2026.

ENTRE A ESTRATÉGIA E A EXECUÇÃO: O ESTADO E A IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA INDÚSTRIA BRASIL

GUSTAVO BERNARDES MELLO, LUCAS MOURA VIEIRA

1. RESUMO EXECUTIVO

O capítulo discute a Nova Indústria Brasil (NIB) e mostra o contraste entre um desenho estratégico bem alinhado entre órgãos públicos e uma baixa capacidade de execução do Estado, marcada por fragmentação institucional, atuação em silos, lentidão decisória e escassez de pessoal qualificado. A partir da indagação sobre os principais gargalos na implementação da NIB, especialmente no que se refere à coordenação governamental, o trabalho argumenta que, sem uma instância transversal com autoridade política para arbitrar conflitos e coordenar ministérios, agências e bancos públicos, a NIB corre o risco de permanecer como um bom plano no papel, reproduzindo

o histórico de descontinuidade e baixa efetividade da política industrial brasileira. Em resposta a esse dilema, o capítulo defende o fortalecimento da governança por meio de uma instância superior decisória vinculada à Presidência, a garantia de financiamento estável e plurianual ancorado em fundos e bancos públicos, a criação de mecanismos robustos de monitoramento e avaliação — como um observatório dedicado à transformação digital — e a ampliação da participação e da comunicação com empresas, trabalhadores, academia e sociedade civil.

2. INTRODUÇÃO

O capítulo propõe uma análise crítica da Nova Indústria Brasil (NIB), lançada em 2024 pelo governo federal, à luz das políticas industriais orientadas por missões. Essas políticas partem da premissa de que o Estado deve ir além da correção de falhas de mercado, assumindo um papel ativo na moldagem e criação de novos mercados. Com uma abordagem estratégica de longo prazo, visam fomentar a inovação e o desenvolvimento de setores-chave. A NIB, estruturada em quatro eixos estratégicos e seis missões principais, representa um exemplo emblemático desse paradigma. Compreender seus sucessos e problemas permite um aprendizado valioso sobre a implementação de políticas orientadas por missão, no contexto brasileiro. O problema central investigado é: quais os principais gargalos na implementação da NIB, com ênfase na coordenação governamental? Para os fins desta pesquisa, foram utilizados dados colhidos via *survey* e por meio de entrevistas, ambos realizados com atores envolvidos na implementação da política¹.

¹ A pesquisa baseou-se em análise documental, *survey* com agentes públicos e entrevistas semiestruturadas, permitindo captar tanto a configuração institucional da NIB quanto as percepções da burocracia envolvida na Missão 4. No entanto, esses dados apresentam limites importantes: o *survey* contou com participação voluntária e amostra restrita, não

A pesquisa identificou uma dissonância entre o alinhamento estratégico, que indica um sucesso inicial na fase de desenho e comunicação da política, e a capacidade operacional das instituições para realizar a implementação da NIB. Dentre os principais obstáculos, sobressaem: (1) o isolamento entre órgãos, (2) a diversidade de atores com interesses heterogêneos, (3) a lentidão no processo de deliberação e (4) a ausência de uma instância decisória transversal, dotada de poder para arbitrar prioridades.

3. CONTEXTO E DIAGNÓSTICO

A trajetória recente da indústria brasileira caracteriza-se por um processo de desindustrialização prematura, reprimarização das exportações e níveis baixos de produtividade que limitam a geração de empregos qualificados e a autonomia tecnológica. Em face desses problemas, as agendas de reindustrialização, de neoindustrialização² e a ênfase nos instrumentos de

permitindo generalizações; as entrevistas concentraram-se em gestores estratégicos, o que pode excluir visões operacionais; e os documentos oficiais refletem apenas a dimensão formal da política. Além disso, há potenciais vieses de percepção e resposta, pois as avaliações dos servidores podem ser influenciadas por experiências individuais, cautela institucional ou expectativas específicas sobre a coordenação estatal. Para mitigar esses efeitos, adotou-se triangulação metodológica e garantiu-se anonimato aos participantes, permitindo maior franqueza e reforçando a consistência interpretativa dos achados.

2 A neoindustrialização surge como uma estratégia abrangente para o reposicionamento da economia brasileira, marcada por uma profunda reconfiguração do papel do Estado, da indústria e dos setores estratégicos no contexto global, como indicado por Pansera e Peregrino (2024).

digitalização da indústria voltam a figurar como prioridade no debate público e acadêmico do país.

A Nova Indústria Brasil (NIB) surge nesse contexto como tentativa de tratar, de forma sistêmica e orientada por missões, os déficits de complexidade produtiva e dependência tecnológica do país. O desenho institucional da NIB combina arranjos clássicos de governança (conselhos, comitês, secretaria-executiva) com instrumentos financeiros e regulatórios destinados a promover pesquisa e desenvolvimento (P&D), capacitação e atração de investimentos em áreas críticas — dos *hubs* de inteligência artificial a programas voltados a semicondutores. Entre os instrumentos emblemáticos estão o fortalecimento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), a atualização da legislação de informática e a criação do Programa Brasil Semicondutores, além de programas como o Brasil Mais Produtivo e iniciativas de simplificação regulatória. Esses elementos compõem um arcabouço de políticas convergentes.

As evidências empíricas apresentadas por Mello (2025) em “Governança por Missões no Brasil: um olhar sobre os desafios de coordenação na Nova Indústria Brasil a partir da transformação digital”³ revelam um diagnóstico de dupla face.

No nível do desenho da política e da comunicação estratégica, houve consenso entre os agentes públicos. Foi utilizada uma escala de

3 A pesquisa teve como objetivo explorar a percepção de agentes públicos sobre a capacidade de coordenação estatal e seus impactos na implementação da Missão 4 da Nova Indústria Brasil. Para tanto, foi conduzido um *survey* que resultou em 73 respostas válidas. Participaram do estudo representantes da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).

0 a 5, onde 0 representa maior discordância e 5 maior concordância: o *survey* aponta média elevada (4,42 na escala adotada) quanto ao alinhamento dos objetivos da NIB com as metas institucionais dos órgãos envolvidos, indicando sucesso inicial na construção de propósito comum. Contudo, essa convergência estratégica convive com sinais claros de fragilidade operacional: respostas medianas e ambivalentes sobre a existência de mecanismos eficazes para resolver conflitos (média 3,10) e sobre a contribuição prática da coordenação para resultados (média 3,61), além de elevada dispersão nas avaliações sobre suficiência de recursos e autonomia técnica. Em suma: os dados indicam que o alinhamento estratégico e a capacidade operacional foram considerados insuficientes.

As entrevistas semiestruturadas, de acordo com o estudo, aprofundam e explicam essa ambiguidade. Por um lado, atores destacam avanços institucionais importantes — a revitalização do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) como palco de articulação intersetorial, a existência de uma Secretaria Executiva da NIB, vinculada ao MDIC, e papéis ativos de agências como a ABDI, Finep e BNDES na articulação e no financiamento — o que sinaliza uma arquitetura de coordenação mais robusta do que a observada em iniciativas anteriores. Por outro lado, os entrevistados apresentaram narrativas recorrentes que apontam para isolamento institucional, falta de pessoal qualificado, sobreposição de competências e ausência de uma instância decisória transversal com poder efetivo para arbitrar conflitos e impor sinergias entre pastas.

Os principais gargalos identificados no caso brasileiro são, sinteticamente: (i) fragmentação institucional e operação em silos que dificultam fluxos de informação e decisão; (ii) ausência de instância decisória transversal com poder político e capacidade de arbitrar *trade-offs* entre ministérios; (iii) restrições de capacidade operacional — limite de pessoal técnico e autonomia gerencial insuficiente; e (iv) “tempo político” curto frente às demandas de políticas de longo prazo, o que dificulta continuidade e aprendizado institucional.

4. DISCUSSÃO

A análise do material empírico e teórico permite articular duas perspectivas analíticas sobre a implementação da Missão 4 da NIB. A perspectiva otimista enfatiza que a NIB representa um avanço conceitual e institucional: missões claras, instrumentos financeiros restaurados (FNDCT, linhas de crédito Finep/BNDES) e espaços de governança (CNDI, comitês técnicos) criam condições nunca antes reunidas no país para uma estratégia coerente de transformação digital da indústria. Nessa leitura, o principal desafio é técnico-operacional e, portanto, superável por melhorias em governança, capacitação e monitoramento. A perspectiva crítica, por sua vez, alerta para os riscos de que a NIB permaneça essencialmente um bom “plano no papel”: arranjos formais podem mascarar persistentes lacunas de coordenação prática — rotinas burocráticas, conflitos interministeriais não resolvidos e insuficiência de recursos de execução.

O dado do *survey* do trabalho supracitado (Mello, 2025), que mostra neutralidade quanto à capacidade de resolver conflitos e a dispersão das respostas sobre recursos e autonomia, ilustra que, sem mudanças institucionais concretas, a política corre o risco de ser capturada por rotinas preexistentes e por curto prazo político.

Dessas perspectivas decorrem tensões e *trade-offs* fundamentais. Um primeiro dilema é centralização *versus* descentralização: instâncias centralizadas (com poderes decisórios fortes) podem acelerar decisões e coerência, mas reduzem flexibilidade local e podem sufocar experimentação; arranjos descentralizados favorecem experimentos e aprendizado local, mas demandam mecanismos de articulação fortes para evitar dispersão de esforços. A literatura sobre mecanismos de coordenação — hierarquia, mercado e redes — oferece um quadro para pensar esse *trade-off* e orientar o arranjo institucional mais adequado ao tipo de missão perseguida.

Casos concretos ajudam a tornar a discussão menos abstrata. O Brasil Mais Produtivo demonstra que redes de governança podem funcionar

quando há metas claras e comitês de orientação que acompanham resultados; já o Programa Brasil Semicondutores e os esforços de alinhamento entre BNDES e Finep evidenciam que instrumentos financeiros articulados podem reduzir riscos de investimento, mas dependem de normativos, prazos e taxas coerentes para efetivar a atração de projetos de capital intensivo.

A atuação da ABDI como “braço de suporte” e o papel do BNDES como “meio-campo” mostram que agências e bancos públicos são peças centrais — porém elas precisam de mandatos e capacidade técnica condizentes com o desafio.

As implicações para a gestão pública e para as políticas de desenvolvimento são múltiplas. Em termos administrativos, a prioridade é transformar arranjos formais em capacidades operativas: criar canais permanentes de troca de informação, institucionalizar processos de resolução de conflitos, garantir previsibilidade orçamentária e investir em formação técnica da burocracia.

Quanto à qualidade democrática, políticas orientadas por missões demandam legitimidade e participação — a construção de consensos com setor privado, academia e sociedade civil aumenta a coesão e reduz resistências; por outro lado, uma coordenação excessivamente tecnocrática e fechada pode diminuir transparência e *accountability*. Logo, a coordenação eficaz deve conviver com mecanismos de controle público e participação social para reforçar tanto eficiência quanto legitimidade.

5. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

A análise realizada anteriormente evidencia um ponto central: a Nova Indústria Brasil, especialmente por meio da Missão 4 — Transformação Digital da Indústria — constitui uma oportunidade rara de reposicionar o Brasil no cenário das cadeias globais de valor a partir de uma estratégia de desenvolvimento produtivo que alia inovação, digitalização e sustentabilidade.

Contudo, a tradução dessa visão estratégica em resultados concretos

depende, de modo decisivo, da capacidade de execução do Estado brasileiro. O que se coloca em debate, portanto, não é apenas a qualidade do diagnóstico ou a pertinência das metas, mas a possibilidade real de articular instituições, agentes públicos e instrumentos para transformar diretrizes em ações eficazes.

Essa conclusão não é trivial. A história da política industrial no Brasil é marcada por avanços pontuais e por inúmeros fracassos decorrentes de descontinuidades, insuficiências de coordenação, baixa previsibilidade orçamentária e fragmentação institucional. O desafio da Missão 4, nesse sentido, é mais complexo do que os esforços anteriores, pois lida simultaneamente com tecnologias emergentes, cadeias globais altamente competitivas e a necessidade de alinhar múltiplos atores — governo, setor privado, universidades, centros de pesquisa, organismos internacionais e sociedade civil. A execução é, assim, o verdadeiro campo de prova da NIB.

Diante desse panorama, apresentamos recomendações concretas e diretrizes de ação que podem contribuir para o fortalecimento da capacidade estatal brasileira, garantindo maior eficácia na implementação da Missão 4 e, de maneira mais ampla, para a reconstrução do Estado enquanto agente estratégico do desenvolvimento. As propostas se estruturam em quatro eixos: governança e coordenação; financiamento e sustentabilidade fiscal; monitoramento, avaliação e aprendizado; e participação e legitimidade democrática.

5.1. EIXO 1 — GOVERNANÇA E COORDENAÇÃO: DA FRAGMENTAÇÃO À ARTICULAÇÃO EFETIVA

A primeira recomendação central é o fortalecimento da instância de coordenação transversal. Hoje, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) cumpre papel relevante como espaço de articulação, mas carece de mecanismos para arbitrar conflitos e melhorar a articulação entre ministérios. É fundamental que a NIB seja dotada de instrumentos legais e

políticos que lhe garantam autoridade sobre a definição de prioridades, a compatibilização de agendas e a resolução de disputas.

Sugere-se, portanto, a criação de uma Instância Superior Decisória, vinculada à Presidência da República, com poder deliberativo e suporte técnico permanente. Essa instância poderia atuar como núcleo de coordenação, evitando a dispersão de esforços e a duplicação de políticas. Ao mesmo tempo, recomenda-se o fortalecimento das capacidades setoriais de ministérios como MCTI, MDIC e Fazenda, que precisam trabalhar de forma integrada, mas sem perder suas *expertises* específicas.

Outro aspecto relevante diz respeito ao papel das agências executivas (ABDI, Finep, BNDES). Essas instituições devem ser vistas como instrumentos do arranjo de coordenação, e não como entes isolados. Para tanto, seus mandatos precisam estar claramente conectados às metas da Missão 4, com contratos de gestão que alinhem recursos, indicadores e entregas. Essa conexão reduziria o risco de sobreposição e garantiria que cada agência contribua dentro de sua especialidade.

5.2. EIXO 2 — FINANCIAMENTO E SUSTENTABILIDADE FISCAL: PREVISIBILIDADE COMO CONDIÇÃO DE SUCESSO

Uma das maiores fragilidades históricas da política industrial brasileira é a volatilidade do financiamento. Programas são anunciados com metas ambiciosas, mas frequentemente sofrem com cortes orçamentários, contingenciamentos e falta de continuidade. A Missão 4, que exige investimentos em P&D, infraestrutura digital, semicondutores e capacitação, não pode ser refém dessa lógica de instabilidade.

Recomenda-se, portanto, a criação de fundos plurianuais de financiamento vinculados ao FNDCT e ao BNDES, com regras que assegurem previsibilidade de médio e longo prazo. Esses fundos deveriam operar com lógica contracíclica, permitindo que, mesmo em momentos de restrição fiscal, projetos estratégicos não sejam paralisados. Além disso, é essencial

desenhar mecanismos de alavancagem de investimentos privados, como garantias públicas e parcerias de risco compartilhado, que tornem mais atrativa a participação empresarial.

A experiência internacional mostra que políticas industriais de impacto exigem recursos em escala significativa. O exemplo norte-americano, com o Chips and Science Act, revela que o sucesso depende não apenas do desenho institucional, mas de aportes de grandes volumes de recursos com horizonte plurianual. O Brasil, atualmente, não dispõe do mesmo espaço fiscal, mas pode construir soluções adaptadas — como a mobilização do FNDCT, o uso de fundos constitucionais e a atração de recursos de bancos multilaterais de desenvolvimento — desde que haja clareza de prioridades e estabilidade no fluxo financeiro.

5.3. EIXO 3 — MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E APRENDIZADO: TRANSFORMAR POLÍTICAS EM PROCESSOS DINÂMICOS

Um dos problemas recorrentes das políticas públicas brasileiras é a falta de mecanismos consistentes de monitoramento e avaliação. Muitas iniciativas são lançadas com metas vagas, sem indicadores claros ou processos de *accountability* que permitam corrigir rumos. A Missão 4 não pode repetir esse padrão.

Sugere-se a criação de um Observatório da Transformação Digital da Indústria, coordenado pela ABDI em articulação com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e com universidades, responsável por coletar dados, monitorar indicadores, avaliar resultados e produzir relatórios periódicos de acompanhamento. Esses relatórios devem ser públicos, de modo a reforçar a transparência e possibilitar escrutínio social.

O observatório deve adotar metodologias de avaliação formativa, permitindo ajustes durante a implementação, e não apenas avaliações *ex post*. Isso é fundamental em políticas voltadas a tecnologias emergentes, em que

o aprendizado institucional contínuo é parte do processo. Além disso, recomenda-se a construção de indicadores de impacto que vão além do número de empresas atendidas, incorporando métricas de produtividade, inovação, geração de empregos qualificados e inserção em cadeias globais de valor.

5.4. EIXO 4 — PARTICIPAÇÃO E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA: MISSÕES COMO BENS PÚBLICOS

Finalmente, é fundamental reconhecer que políticas orientadas por missões não são apenas um exercício tecnocrático, mas também um projeto político e democrático. A Missão 4 só terá legitimidade se for percebida pela sociedade como uma iniciativa que gera benefícios concretos — empregos, competitividade, sustentabilidade — e não apenas como um programa setorial.

Nesse sentido, recomenda-se a ampliação dos canais de participação social e empresarial. O CNDI deve se consolidar como espaço plural, com presença não apenas de representantes governamentais e empresariais, mas também de trabalhadores, universidades, centros de pesquisa e organizações da sociedade civil.

A comunicação também desempenha papel essencial. É preciso traduzir a complexidade da política em narrativas acessíveis à população, mostrando como a digitalização industrial se conecta à vida cotidiana — seja pela criação de empregos qualificados, pela redução da dependência tecnológica, pela modernização de cadeias produtivas regionais ou pela promoção de sustentabilidade. Uma política que se comunica bem aumenta sua resiliência política e reduz o risco de descontinuidade a cada mudança de governo.

Por sua vez, é importante destacar que a implementação das medidas propostas envolve *trade-offs* importantes no contexto político-administrativo brasileiro. Fortalecer instâncias de coordenação implica redistribuição de poder entre ministérios e alto compromisso presidencial; criar fundos plurianuais enfrenta restrições fiscais e disputas orçamentárias; institucionalizar

avaliação demanda capacidades técnicas desiguais e pode gerar tensões quando evidencia falhas; e ampliar participação social aumenta legitimidade, mas reduz velocidade decisória. Assim, a viabilidade de cada proposta depende de equilibrar ambição técnica com limites institucionais, capacidade estatal disponível e incentivos políticos vigentes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, a Missão 4 da Nova Indústria Brasil representa tanto uma oportunidade quanto um teste para a política industrial brasileira. Oportunidade, porque pode reposicionar o Brasil em áreas estratégicas da economia digital e fortalecer sua base produtiva; teste, porque coloca à prova a capacidade do Estado de superar sua fragmentação, construir coordenação efetiva e executar políticas de longo prazo em ambiente democrático.

As recomendações apresentadas aqui — fortalecer a governança, assegurar financiamento previsível, criar mecanismos robustos de monitoramento e ampliar a participação social — não são exaustivas, mas apontam para direções necessárias.

Ao reforçar sua capacidade de coordenação e execução, o Estado brasileiro poderá transformar a Nova Indústria Brasil em uma política de impacto duradouro, capaz de promover a reindustrialização digital do país e de articular um novo pacto entre Estado, mercado e sociedade. Esse é, em última instância, o horizonte da reforma estatal: não apenas corrigir falhas ou reduzir ineficiências, mas criar condições para que o Brasil exerça plenamente sua soberania tecnológica e construa um desenvolvimento inclusivo, sustentável e democrático.

REFERÊNCIAS

MAZZUCATO, M. Governing the economics of the common good: from correcting market failures to shaping collective goals. *Journal of Economic Policy Reform*, v. 27, n. 1, p. 1–24, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1080/17487870.2023.2280969>.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. *The Brazilian innovation system: a mission-oriented policy proposal*. Version 1. University of Sussex, 2016. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10779/uos.23431877.v1>.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Realizações 2023-2024: neoindustrialização para uma indústria forte, competitiva, sustentável, geradora de empregos e de renda*. Brasília: CNDI, MDIC, 2025.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Nova indústria Brasil — forte, transformadora e sustentável: plano de ação para a neoindustrialização 2024-2026*. 1. ed. revisada e atualizada. Brasília: CNDI, 2024.

MELLO, G. Governança por Missões no Brasil: um olhar sobre os desafios de coordenação na Nova Indústria Brasil a partir da transformação digital. 142 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) — Enap, Brasília, 2025.

PANSERA, C.; PEREGRINO, F. (org.). *A FINEP e a neoindustrialização: uma contribuição à 5ª CNCTI*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2024. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/5CNCTI/11_06_2024_A_Finep_e_a_Neoindustrializacao.pdf.

UNITED STATES. *Chips and Science Act of 2022: Public Law No. 117–167*. Washington, D.C.: U.S. Congress, 09 ago. 2022. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4346>. Acesso em: 20 março 2025.

UNITED STATES. *Inflation Reduction Act: Public Law No. 117-169*. Washington, D.C.: U.S. Congress, 16 Aug. 2022. Disponível em: <https://www.congress.gov/117/plaws/publ169/PLAW-117publ169.pdf>. Acesso em: 22 março 2025.

O EXPERIMENTALISMO ADAPTATIVO CHINÊS E SUAS LIÇÕES PARA O BRASIL

LUCAS MOURA VIEIRA, ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE

1. RESUMO EXECUTIVO

O dilema central abordado no texto consiste em entender como a China conseguiu promover um processo de desenvolvimento acelerado e sustentado, baseado em um modelo de experimentalismo adaptativo sob hierarquia, e em que medida esse arranjo — que combina autonomia local com coordenação estratégica central — oferece lições aplicáveis ao contexto brasileiro. O desafio está em compreender como políticas inovadoras puderam emergir de instituições “imperfeitas” sob a perspectiva do Norte Global e em avaliar o que dessa experiência pode ser traduzido para um país com características históricas, políticas, sociais e institucionais bastante distintas.

O texto defende que o sucesso chinês decorre da capacidade do Estado de articular planejamento de longo prazo, descentralização contro-

lada e ciclos contínuos de aprendizagem institucional. Esse modelo, descrito por autores como Yuen Yuen Ang e Sebastian Heilmann, demonstra que o desenvolvimento pode emergir da combinação entre objetivos estratégicos definidos centralmente e forte autonomia local para experimentar soluções, cuja eficácia é posteriormente avaliada, ajustada e potencialmente escalonada. A principal recomendação para o Brasil é adotar uma abordagem mais pragmática e adaptativa de governança pública, que incorpore a experimentação controlada, a capacitação de burocracias subnacionais, o fortalecimento gradual das instituições existentes, contido na ideia de “usar o que se tem”, e a criação de mecanismos de interação dinâmica entre centralização e descentralização.

Além disso, o texto sugere que o país precisa avançar na construção de estruturas estatais mais resilientes, previsíveis e orientadas por metas de longo prazo, capazes de garantir continuidade de políticas e aprendizado constante, de modo a romper com ciclos de instabilidade e melhorar a capacidade governamental de promover desenvolvimento econômico e social sustentado.

O texto preenche uma lacuna na literatura brasileira ao articular o modelo de experimentalismo adaptativo chinês com os desafios da governança pública no Brasil, traduzindo um fenômeno discutido em estudos internacionais de desenvolvimento para uma agenda de desenvolvimento. No campo conceitual, o trabalho contribui ao sintetizar a interação dinâmica entre descentralização e coordenação hierárquica como mecanismo estruturante de inovação institucional, superando explicações dicotômicas que tratam planejamento e autonomia local como polos opostos. No plano empírico, o texto avança ao demonstrar como diferentes arranjos subnacionais geraram trajetórias convergentes de desenvolvimento, oferecendo um repertório comparativo útil para repensar instituições brasileiras que historicamente operam sob fragmentação federativa, baixa capacidade de implementação e ciclos políticos instáveis.

2. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a República Popular da China implementou um modelo econômico adaptado aos seus objetivos de longo prazo e ligado às suas particularidades culturais e nacionais, que foi capaz de gerar altas taxas de crescimento econômico e de desenvolvimento social. É notável que o país tenha conseguido reduzir de 90%, no início dos anos 1980, para praticamente 0%, no ano de 2020, o percentual de sua população que vivia em condições de extrema pobreza. No mesmo período (1980–2020), a participação do PIB chinês em relação ao PIB mundial, quando considerado o critério de Paridade do Poder de Compra, passou de menos de 3% para quase 20%, o que coloca a China como a maior economia do mundo na atualidade. Esse processo vertiginoso de crescimento econômico veio acompanhado de taxas de crescimento da produção industrial, exportação, produção e consumo de energia, investimento em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), melhoria significativa de indicadores sociais — apesar do crescimento dos índices de desigualdade — e crescente domínio de setores tecnológicos de ponta.

O Partido Comunista da China (PCCh) tem como meta construir, até o ano de 2049 — quando será celebrado o centenário da fundação da República Popular da China — uma “sociedade próspera, com características socialistas”. Para tanto, a China constrói aquilo que chama de “socialismo com características chinesas” e leva adiante um grande projeto de “rejuvenescimento da nação chinesa”¹.

A ideia de desenvolvimento como rejuvenescimento é profícua por evidenciar que, no caso chinês, o crescimento econômico não se trata apenas de um processo de superação de atraso relativo, quando comparado aos países ditos desenvolvidos, mas que se trata também de um retorno a uma posição já ocupada anteriormente, qual seja: a de nação com a economia mais

¹ A expressão aparece no preâmbulo da Constituição da República Popular da China.

forte, desenvolvida e diversificada do mundo, com uma cultura rica e pujante, capaz de “converter” seus próprios conquistadores mongóis e manchus. Diferentemente do caso brasileiro, no qual não há uma “era de juventude” cuja retomada deve se almejar, a China possui um passado clássico cuja retomada e cuja tradição foram fatores cruciais para o seu recente processo de desenvolvimento. Como aponta Celso Furtado (2002, p. 8):

O Brasil é um mundo totalmente criado pela expansão do capitalismo industrial; não é herdeiro de nenhuma velha civilização como o são outras grandes nações hoje denominadas subdesenvolvidas.

Em que pesem as significativas diferenças existentes entre os dois países, abordaremos lições chinesas que possam contribuir para pensar e propor melhores práticas e políticas adequadas ao contexto brasileiro.

A pergunta que guia este texto é: “quais as contribuições que o experimentalismo chinês pode dar à gestão de políticas públicas no Brasil?”. Para respondê-la, é necessário primeiro compreender os fundamentos daquilo que estamos chamando de modelo chinês de desenvolvimento.

3. O MODELO CHINÊS DE DESENVOLVIMENTO

A compreensão do modelo de desenvolvimento chinês apresenta alguns desafios significativos; o primeiro deles diz respeito ao fato de que não há uma definição clara de modelo por parte da liderança chinesa, de forma que não há um “modelo” oficial. Outro desafio está ligado à multiplicidade de modelos apresentados, muitos contraditórios entre si e, não raro, muitos marcados por diversos tipos de preconceitos.

A economista Yuen Yuen Ang (2018), autora do livro *How China Escaped the Poverty Trap*, assevera que muitos dos modelos explicativos propostos em pesquisas sobre a China² trazem explicações parciais, mas falham em explicar

2 Algumas das definições mais comuns do modelo chinês são: “capitalismo de Estado”, “socialismo de mercado” e “capitalismo autoritário”.

o todo. Quem se dedica a estudar a China se deparará com inúmeros e, às vezes, contraditórios modelos explicativos. Estes modelos podem variar de acordo com o local e o momento para o qual se olha.

Porém, essa diversidade de modelos se deve, em parte, ao fato de que efetivamente a China não adotou nenhum modelo específico ou fixo que tenha sido aplicado em escala nacional durante um período duradouro; ao contrário, diferentes partes da China seguiram diferentes caminhos de desenvolvimento econômico e social nas últimas décadas. A pesquisadora Yuen Ang (2018) demonstra como, em uma pequena região da China, com população inferior a um milhão de habitantes, foi possível observar três modelos de desenvolvimento marcadamente diferentes, cada um dos quais desempenhando um papel importante na transformação econômica e social da localidade. A região em questão passou por um modelo estatista, seguido de um modelo de privatização parcial das empresas públicas e, em um terceiro momento, viu aumentar novamente a participação estatal, em um modelo que se aproxima ao de um Estado empreendedor. Os três modelos foram capazes de gerar desenvolvimento econômico, cada um à sua maneira.

Essa alternância entre abordagens utilizadas em diversas regiões está ligada aos mecanismos de funcionamento daquele que seria, para Yuen Ang, o “real modelo chinês”, ou seja, o modelo é o experimentalismo adaptativo.

No modelo de experimentalismo adaptativo, o governo central determina aos governos subnacionais quais são os objetivos estratégicos a serem atingidos, sem especificar quais meios devem ser utilizados para atingi-los. Esse é um modelo que fomenta a experimentação de políticas públicas e a inovação.

Nesse sentido, o governo central avalia o desempenho das políticas experimentais, realizadas inicialmente em escala local, identificando as iniciativas bem-sucedidas para eventualmente ajustá-las e escalá-las para todo o país. Isso permite que políticas públicas sejam testadas em contextos regionais, de forma iterativa, antes de sua implementação em larga escala. Além do processo de autonomia na escolha dos caminhos mais adequados para atingir as metas, a capacitação dos governos subnacionais e de suas burocracia-

cias é crucial para que a descentralização funcione. Ou seja:

Em vez de depender de ordens hierárquicas vindas de cima, o país aproveitou o conhecimento e os recursos locais, promoveu a diversidade e motivou as pessoas a contribuírem com suas ideias e esforços (Ang, 2018)³.

Os servidores públicos e quadros do Partido desempenham papel central nesse processo, que equilibra a flexibilidade necessária para propiciar um ambiente inovador e aberto à experimentação com o controle centralizado. Na China, a gestão dos quadros (todos os prefeitos são servidores públicos) é o principal mecanismo de incentivo e de controle, que garante o cumprimento das metas e diretrizes nacionais, conforme Keyu Jin: “É o governo central quem decide quais autoridades serão promovidas, rebaixadas, nomeadas para cargos-chave ou jogadas na prisão com base em acusações criminais” (Jin, 2024, p. 106). O mecanismo de promoção opera como um poderoso incentivo político para que os oficiais locais (prefeitos) busquem cumprir as metas definidas pela direção central e consiste em um eixo importante do sistema de meritocracia chinês. Compreender os principais mecanismos de funcionamento da burocracia chinesa, como sua organização, seu papel e sua atuação.

A experiência chinesa sugere que devem ser buscados modelos de organização administrativa adaptados às realidades locais e às especificidades de cada momento. Essa abordagem está contida na poderosa ideia de “usar o que você tem”, que significa partir das instituições que se têm, mesmo que

3 O processo de indicação de diretrizes foi se modificando ao longo do tempo, mas permanece essencialmente o mesmo. De acordo com Heilmann (2008, p. 7), “Inicialmente, essas diretrizes eram vagas, limitando-se a estabelecer orientações gerais e exigências amplas. Nos últimos anos, porém, as disposições relativas à criação, aos objetivos e à incorporação legal de cada ponto experimental tornaram-se muito mais detalhadas”.

elas possam ser consideradas não completamente maduras ou ideais. Essa noção está ligada à ideia de coevolução, que significa um processo de fortalecimento simultâneo de instituições de mercados. A coevolução se contrapõe à “armadilha do desenvolvimento”, contida na ideia de que, para conseguir o crescimento econômico, é necessário ter “boas” instituições e que, por sua vez, para que se construam “boas” instituições, é necessário, antes, conseguir algum grau de desenvolvimento econômico (Ang, 2016).

A saída para a “armadilha” consiste em utilizar as instituições que se têm e fortalecê-las paulatinamente, ao passo em que se fortalece também a economia com a criação de novos mercados. A lição da experiência chinesa, de que soluções inovadoras surgem por meio da experimentação e do uso criativo dos recursos disponíveis, sem esperar por condições ou instituições ideais, pode ser traduzida para o contexto brasileiro, servindo como referência para a formulação e implementação de políticas públicas. Para isso, faz-se necessário aprofundar a compreensão sobre o funcionamento do modelo de governança experimentalista na China.

4. EXPERIMENTAÇÃO SOB HIERARQUIA

Na China, o Partido é o principal organizador e coordenador da estratégia de desenvolvimento, e observa-se uma atuação crucial do Estado; esse é um importante fator no desenho e implementação de planos estratégicos de longo prazo.⁴ A China realiza um planejamento pragmático, gradual e

4 O debate sobre governança experimentalista não se restringe ao caso chinês. Sobre a sua aplicação em outros contextos, ver: Sabel, C. F. (1994). *Learning by monitoring: The institutions of economic development* e Sabel, C. F.; Zeitlin, J. (2012). *Experimentalism in the EU: Common ground and persistent differences. Regulation & Governance*. Para Sabel e Zeitlin, a governança experimentalista envolve um ciclo recursivo de quatro etapas: metas provisórias são estabelecidas, as unidades locais têm autonomia para agir, os resultados são comparados e as metas originais são revisadas com base no que foi aprendido.

experimental, orientado por um projeto ambicioso, de longo prazo e adaptado à realidade local.

Sebastian Heilmann (2008) defende que a ascensão econômica da China contou com a importante contribuição da combinação de experimentação descentralizada com interferência central pontual, que permitiu integrar, de forma seletiva, as experiências locais à formulação de políticas nacionais. Essa lógica ajuda a compreender por que a experimentação sob hierarquia assumiu um caráter estratégico dentro do processo de formulação de políticas na China.

A experimentação sob hierarquia na China — modelo no qual a experimentação local precede a implementação de políticas em nível nacional — é um processo controlado e intencional, não um simples teste por tentativa e erro. A experimentação de políticas não é equivalente a um processo livre de tentativa e erro, nem à difusão espontânea de políticas. Entre os exemplos mais notáveis de políticas públicas de caráter experimental na China estão as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), dentre as quais se destaca a ZEE de Shenzhen, que aproveitou os benefícios de sua proximidade com Hong Kong e atuou como um grande laboratório de teste de políticas públicas e de legislações. As ZEEs funcionaram como grandes laboratórios de políticas que depois passaram a ser adotadas nacionalmente. Um exemplo significativo de política testada localmente e depois escalada nacionalmente é o Dibao, um programa de garantia de renda mínima criado em Xangai, no ano de 1993, como programa direcionado a áreas urbanas, sendo escalado para outras regiões urbanas do país e que, em 2007, é ampliado também para áreas rurais.

A interação entre planejamento econômico e experimentação funciona como um mecanismo de correção durante a implementação das políticas, combinando dimensões institucionais, como hierarquia de autoridade, e cíclicas, como a variação no envolvimento das lideranças. A chave para compreender o funcionamento de um modelo altamente adaptativo sob o controle de um governo altamente centralizado é a “experimentação sob hierarquia” (Heilmann, 2008). O ciclo de políticas públicas baseado em experimentação é composto por oito fases, conforme descrito no Quadro I, a seguir.

Quadro 1. Ciclo de políticas públicas baseado em experimentação

FASE	DESCRIÇÃO PRINCIPAL	ATORES PRINCIPAIS
I. Iniciação do experimento	O processo começa com a combinação de iniciativas locais e apoio central. A inovação surge de forma conjunta, com interação entre governos locais e autoridades superiores.	Governos locais, líderes regionais, autoridades centrais.
II. Apoio e legitimação	Experimentos promissores recebem endosso de altos formuladores de políticas. São realizados estudos técnicos e consultas com especialistas nacionais e internacionais.	Altos dirigentes, conselheiros de políticas, pesquisadores e especialistas estrangeiros.
III. Expansão dos pilotos	São criadas diretrizes nacionais para ampliar os testes. Governos locais competem para ser designados “pontos experimentais”, buscando recursos e visibilidade.	Governo central, autoridades locais concorrentes.
IV. Implementação oficial dos pilotos	Jurisdições selecionadas recebem autorização e apoio financeiro para aplicar políticas experimentais, devendo relatar resultados e participar de avaliações oficiais.	Governo central, unidades-piloto, inspetores e avaliadores.
V. Modelagem e difusão	Experimentos bem-sucedidos se tornam “modelos” a serem replicados em outras regiões. Ocorrem campanhas de imitação e visitas de estudo (“turismo de políticas”).	Formuladores de políticas nacionais, governos locais, delegações visitantes.
VI. Institucionalização nacional	Com base nos modelos, são elaboradas normas e leis nacionais. Após revisão interministerial e aprovação pelos órgãos máximos do Partido e do Estado, a política é adotada em escala nacional.	Ministérios, Conselho de Estado, Politburo, líderes centrais.
VII. Implementação e ajustes	A nova política é aplicada. Sua execução pode gerar correções, especialmente quando designada como “provisória” ou “experimental”.	Órgãos executores locais e nacionais, avaliadores de políticas.
VIII. Retroalimentação e novo ciclo	Os resultados da implementação inspiram novos experimentos e inovações, reiniciando o ciclo. O processo é contínuo e adaptativo.	Formuladores de políticas em todos os níveis, pesquisadores e gestores locais.

Fonte: adaptado de Heilmann, 2008.

O processo de “experimentação sob hierarquia” tem início (I) com uma combinação de iniciativa local “de baixo para cima” e apoio central “de cima para baixo”. Ambos são essenciais: autoridades locais testam novas ideias, mas com respaldo ou permissão de instâncias superiores. Quando um experimento local mostra resultados promissores, ele recebe o endosso de formuladores de alto nível (II). São organizadas campanhas de apoio, estudos técnicos e consultas com especialistas nacionais e estrangeiros para consolidar a proposta. Com o apoio central, são definidas diretrizes nacionais para ampliar os testes (III). Jurisdições competem para ser designadas como “pontos experimentais” e, assim, obter recursos e prestígio político.

O governo central autoriza a ampliação dos experimentos em locais selecionados, oferecendo subsídios e autonomia para a sua implementação (IV). Esses locais devem relatar resultados e recebem visitas de inspetores e avaliadores oficiais. Os experimentos bem-sucedidos são reconhecidos como “modelos”. São promovidas campanhas de difusão (V), organizadas em torno do mote de passar “de ponto a superfície”, com visitas de delegações oficiais para acompanhar o processo e ampla difusão das experiências.

Com base nas experiências-modelo, realizadas em nível subnacional, são elaboradas normas, regulamentos ou leis nacionais (VI). Após revisões interministeriais e aprovação pelo Politburo e Conselho de Estado, a política passa a ser implementada em todo o país. A aplicação das novas regras gera novas experiências e possíveis correções (VII). Políticas rotuladas como “provisórias” ou “experimentais” incentivam revisões e ajustes contínuos. A implementação e seus efeitos geram novos problemas e ideias, iniciando outro ciclo de experimentação (VIII). O aprendizado constante alimenta a inovação institucional e o aprimoramento das políticas públicas.

Esse modelo permite experimentar em larga escala e fornece um enorme repositório de políticas e de boas práticas para todos os níveis de governo, além de permitir a adaptação aos contextos e realidades subnacionais.

Pode-se dizer que, em grande medida, o sucesso chinês está ligado à capacidade do Estado de operar transformações políticas e instituições necessárias para a criação de uma base sólida sobre a qual pode se constituir

o processo de desenvolvimento e que a experimentação sob hierarquia foi e continua sendo um instrumento crucial da ação governamental na China.

5. LIÇÕES DO CASO CHINÊS

A trajetória do Brasil nos próximos anos dependerá, em grande medida, de sua capacidade de enfrentar desafios estruturais persistentes. O reforço da resiliência institucional, o aumento da capacidade burocrática e a promoção da continuidade de políticas serão decisivos para definir se o país conseguirá se afirmar como líder global ou permanecerá sujeito a ciclos recorrentes de instabilidade econômica (os “voos de galinha”) e política.

Nesse contexto, a construção de mecanismos robustos e eficientes de governança torna-se ainda mais crucial, pois deles depende não apenas a entrega de políticas públicas de qualidade, mas também a preservação da legitimidade das instituições. Implementar mudanças estratégicas para fortalecer a governança, aprimorar processos administrativos e incentivar a inovação na gestão pública será essencial para liberar o potencial do Brasil e assegurar estabilidade e crescimento sustentado no longo prazo.

Sem perder de vista as enormes distâncias que separam China e Brasil⁵ — sobretudo se considerarmos dimensões como a estrutura de coordenação

5 Apesar de este trabalho enfatizar paralelos e convergências entre os dois países, é fundamental reconhecer que diferenças estruturais profundas, especialmente relativas ao regime de governo, à forma de Estado e aos arranjos institucionais e organizacionais, condicionam, de modo significativo, tanto a formulação quanto a implementação de políticas públicas. Esses elementos geram gargalos específicos e limitam a comparabilidade direta dos resultados observados, de modo que as conclusões aqui apresentadas devem ser interpretadas com cautela, considerando as particularidades institucionais que moldam cada contexto nacional.

central de cada país, a autonomia operacional e as capacidades subnacionais, a tolerância política ao erro e os mecanismos de incentivos burocráticos — e considerando a questão com a cautela analítica necessária, ressaltamos que alguns elementos de sucesso do caso chinês podem ser adaptados ao contexto brasileiro, sobretudo se considerarmos que parte significativa dos resultados que a China alcançou nas últimas décadas se deve à ação do Estado. Listamos quatro lições que acadêmicos e gestores brasileiros podem aprender com o caso chinês.

- 1) *Use o que você tem.* A China desenvolveu um modelo baseado na experimentação descentralizada, no qual governos locais testam diferentes soluções para alcançar objetivos nacionais, com posterior avaliação e possível escalonamento das iniciativas bem-sucedidas. A ideia de “usar o que se tem” significa não esperar por instituições ideais, mas usar criativamente os recursos e instituições disponíveis, fortalecendo-as gradualmente.
- 2) *A importância do planejamento de longo prazo, gradual e pragmático.* O desenvolvimento chinês é guiado por uma visão estratégica de décadas, com metas claras, de longo prazo e mecanismos contínuos de monitoramento. Porém, esse planejamento não é rígido; ele combina visão de longo prazo com ajustes contínuos, incorporando aprendizados da experimentação regional.
- 3) *Burocracia qualificada, flexível e orientada para resultados.* Quadros do Estado e do Partido são fundamentais para viabilizar a experimentação e garantir a integração das experiências locais ao plano nacional. Uma burocracia tecnicamente robusta, com incentivos para inovar, aprender e adaptar políticas diante de falhas ou novas evidências, é crucial para a condução de políticas públicas eficazes.
- 4) *Interação dinâmica entre centralização e descentralização.* O Estado chinês combina diretrizes estratégicas centrais com ampla autonomia local para inovar. Essa interação multiescalar e iterativa — nem totalmente centralizada, nem totalmente descentralizada — produz aprendizado constante, correções de rota e políticas nacionais mais robustas.

Coloca-se como agenda de pesquisa futura o refinamento das quatro lições apresentadas e a investigação das condições necessárias para sua adaptação ao contexto brasileiro, especialmente diante das particularidades do federalismo, dos ciclos de governo, da governança multinível e das assimetrias institucionais que caracterizam o país. Esse esforço permitirá avaliar de forma mais precisa como elementos do “experimentalismo adaptativo” podem ser incorporados de maneira realista e efetiva nas dinâmicas políticas e administrativas nacionais.

REFERÊNCIAS

ANG, Y. Y. *How China escaped the poverty trap*. Ithaca: Cornell University Press, 2016.

ANG, Y. Y. The real China model: it's not what you think it is. *Foreign Affairs*, 29 jun. 2018.

FURTADO, C. *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

HEILMANN, S. Policy experimentation in China's economic rise. *Studies in Comparative International Development*, v. 43, n. 1, p. 1–26, 2008.

JIN, K. *Nova China: para além do capitalismo e do socialismo*. São Paulo: Edipro, 2024.

SABEL, C. F.; ZEITLIN, J. Experimentalist governance. In: LEVI-FAUR, D. (org.). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 169–184.

STEELMAN, T. Adaptive governance. In: LEVI-FAUR, D. (org.). *Handbook on the theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 2012.

DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO ESTADO BRASILEIRO: UM PANORAMA SINTÉTICO DE DESAFIOS E ALTERNATIVAS DE ENFRENTAMENTO

LETÍCIA GODINHO DE SOUSA, BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA, MATHEUS
ARCELO F. SILVA

1. RESUMO EXECUTIVO

A partir de uma síntese da pesquisa e das evidências disponíveis, o capítulo argumenta que as desigualdades de raça e gênero se manifestam no acesso, permanência e ascensão profissional de mulheres e negros — e, de forma ainda mais acentuada, de mulheres negras —, no âmbito do Estado brasileiro. Esses grupos enfrentam barreiras institucionais e culturais que limitam seu acesso a posições de prestígio, poder e maiores remunerações.

Destaca-se que o enfrentamento a essas desigualdades não é apenas uma questão de justiça social, mas de eficácia estatal, uma vez que: a falta de diversidade empobrece o processo decisório e torna o Estado “míope” às necessidades da população vulnerável; a literatura indica que maior diversidade na liderança está associada a menores níveis de corrupção, clientelismo e maior eficiência econômica; e a representatividade descritiva aumenta o engajamento cívico e a confiança nas instituições. Por outro lado, iniciativas governamentais, do movimento social e de organizações da sociedade civil têm proposto um leque bastante variado de alternativas para mitigar essas distorções. A última seção do capítulo aborda algumas delas: adoção de reserva de vagas em concursos e ocupação de postos de liderança e assessoria; manutenção e divulgação de dados atualizados com recorte de gênero e raça para subsidiar diagnósticos estratégicos; formação de bancas examinadoras diversas, eliminação de viés nos editais e auditorias nos processos de seleção, promoção e desenvolvimento de carreira; implementação de programas de mentoria e capacitação específicos para liderança negra e feminina; adoção de licença parental equitativa, flexibilização da jornada, teletrabalho e apoio ao cuidado infantil (creches ou auxílio financeiro); e a criação de canais de denúncia contra assédio e discriminação e campanhas de sensibilização para mudança cultural.

2. INTRODUÇÃO

O fato de que o ingresso e a progressão nas carreiras do serviço público se dá geralmente por critérios formalmente meritocráticos, como o concurso público e regras impessoais de experiência, formação e desempenho, pode levar à suposição de que as desigualdades de gênero e raça no serviço público sejam pouco relevantes. Não é, porém, o caso. As desigualdades interseccionais — combinação de gênero, raça e outros vetores — se manifestam também nesse espaço, tanto quanto em outros âmbitos do mercado de trabalho. Ainda que por mecanismos e manifestações distintas, mulheres

e negros (e, mais ainda, mulheres negras) encontram-se em condições de acesso e progressão — ingresso nas carreiras de maior prestígio, condições de aproveitar as oportunidades de formação e de aquisição de escolaridade adicional, ocupação de posições de liderança e funções gratificadas mais valorizadas etc. — muito mais desfavoráveis nos diversos níveis do Estado brasileiro.

Neste capítulo, abordamos alguns dos desafios nesse âmbito e possíveis intervenções para o enfrentamento às desigualdades de gênero e raça no setor público. Demonstraremos o perfil, evolução e principais causas dessas desigualdades, argumentaremos que elas comprometem não apenas a igualdade de oportunidades desses grupos, mas que a aguda falta de representatividade descritiva reduz a sensibilidade, responsividade e capacidade do Estado brasileiro em governar uma sociedade marcada pela diversidade, pelo racismo e pelo patriarcado.

Finalmente, traremos algumas recomendações de instrumentos e alternativas para criar um ambiente institucional mais favorável ao recrutamento, execução e progressão do trabalho pelas mulheres e pessoas negras, que garantam uma conciliação mais saudável entre a vida privada e a profissional, evitem a discriminação deliberada ou não, ao mesmo tempo em que criam uma burocracia mais eficiente e democrática.

3. AS DESIGUALDADES DE RAÇA E GÊNERO NO SERVIÇO PÚBLICO

A discussão que aqui mobilizamos gira em torno da ideia de representação: os diferentes grupos sociais encontram-se adequadamente representados na burocracia estatal, ou apenas parte dele (por exemplo, os homens brancos) representa a maioria dos quadros e, portanto, concentra as decisões do Estado? Essa pergunta importa, porque a burocracia traduz realidades sociais em categorias, números e descrições que passam a orientar políticas públicas e decisões administrativas; que problemas são vistos como

relevantes e o quanto; que meios são preferíveis e aceitáveis. Essa prática não é neutra: ao selecionar o que deve ser descrito e como deve ser registrado, o Estado define quais aspectos da vida social ganham visibilidade e quais permanecem invisíveis. A burocracia não apenas administra, mas também molda percepções coletivas sobre cidadania, direitos e deveres.

O tema da representação ganhou destaque nos debates sobre diversidade, identidade e inclusão a partir dos anos 1960. A obra seminal de Hanna Pitkin (1967) estabeleceu quatro sentidos fundamentais de representação: autorizada, descritiva, simbólica e substantiva. Entre eles, a representação descritiva ocupa um lugar central ao enfatizar que representantes devem compartilhar características sociais com os grupos que representam, como raça, gênero, etnia ou classe social. Essa perspectiva foi aprofundada por autoras como Philips (1995), Mansbridge (1999) e Young (2002), que formularam a ideia da “política da presença”: a democracia só pode ser plenamente representativa se incluir, nos espaços de deliberação, grupos historicamente marginalizados.

A burocracia estatal é um campo privilegiado para observar como a representação descritiva se materializa. O estudo pioneiro de Kingsley (1944) mostrou que as desigualdades sociais britânicas se refletiam na composição do serviço civil: quanto mais alto o cargo, menor a presença de trabalhadores de origem popular. Sua crítica apontava para a necessidade de mecanismos que garantissem maior diversidade nos postos de decisão. Posteriormente, Mosher (1968) distinguiu entre representação passiva (ou demográfica) e representação ativa (ou administrativa), de modo similar à proposta de Pitkin (1967). Pesquisas recentes sugerem que pode haver associação entre ambas: a presença de grupos sub-representados na burocracia tende a favorecer a provisão mais equitativa de serviços (Meier, 2019; Viana; Tokarski, 2020).

Assim, a representação descritiva na burocracia estatal não é apenas uma questão de justiça simbólica, mas também de eficácia institucional. Ao refletir a diversidade social, a burocracia fortalece a legitimidade do Estado e aumenta a capacidade de formular políticas responsivas às necessidades da população. Mais recentemente, estudos têm demonstrado que organizações

mais diversas apresentam melhor desempenho institucional, reforçando a ideia de que a inclusão não é apenas um valor democrático, mas também um fator de eficiência administrativa.

No contexto brasileiro, esse debate ganha contornos ainda mais relevantes, pois a atuação do Estado, desde sua formação, impacta profundamente as relações de raça e gênero. Como observam Abrucio e Loureiro (2010), a formação da burocracia brasileira é atravessada por uma tensão constante entre o patrimonialismo e sucessivas tentativas de reformas; avanços estruturais e práticas para redução de desigualdades, como a universalização dos concursos públicos, só ganharam força a partir da redemocratização e da Constituição de 1988, sob forte pressão dos movimentos sociais. Contudo, apesar de serem observadas novas iniciativas, profundas disparidades de raça e gênero persistem, como veremos a seguir.

No setor público brasileiro, as desigualdades de gênero e raça se expressam no acesso, permanência e ascensão desses grupos no Estado; e se intensificam na mesma proporção do prestígio, da remuneração e do poder de cada cargo e função. Além disso, a participação de mulheres e negros no serviço público apresenta alto nível de segregação horizontal, o que significa que ela se concentra em alguns setores específicos, especialmente as áreas mais próximas das políticas de cuidado (saúde, educação, assistência) ou das políticas específicas para a promoção dos direitos destes grupos (como políticas de igualdade racial, mulheres ou direitos humanos) (Movimento Pessoas à Frente, 2024).

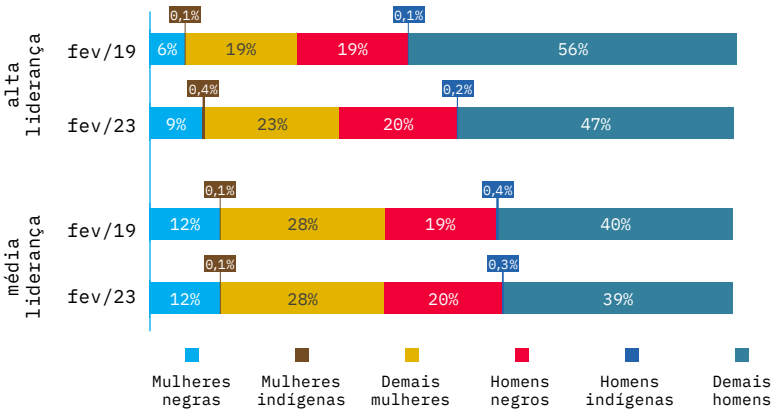
Por exemplo, considerando os meses de agosto e setembro de 2023, do total dos servidores públicos ativos levantados¹, 37,5% são pessoas

¹ Dados dos servidores públicos ativos dos poderes Judiciário e Executivo, nos meses de agosto e setembro de 2023, respectivamente. Para o Poder Legislativo, estão presentes apenas os dados dos deputados federais e senadores eleitos para a atual legislatura. Foram excluídos os funcionários sem informação de cor e raça nas bases de dados de origem (MGI, s.d.).

negras, o que já remete a uma sub-representação da população negra que, segundo dados do Censo Demográfico de 2022, representa 55,5% da população brasileira. Se a população negra se encontra sub-representada, temos que destacar a sobrerrepresentação da população branca, especialmente em cargos de liderança². Neste cenário, 66,8% dos cargos de liderança no Executivo Federal são ocupados por pessoas brancas (MGI, sd.).

Ao pensarmos nessa proporção, é importante lançarmos um olhar ainda mais atento aos cargos de alta liderança, nos quais homens brancos ainda ocupavam 47% das vagas, enquanto mulheres negras representavam apenas 9%. Nota-se, contudo, uma redução na concentração masculina branca em comparação a 2019, quando este índice era de 56%.

Figura 1. Composição dos líderes por raça/etnia (fev/19 e fev/23)



Fonte: MGI, 2023.

2 Neste estudo, consideramos que cargos de Média Liderança são os cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), do nível 1 a 4, e seus equivalentes. Já os cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), do nível 5 e 6, os Cargos de Natureza Especial (NES) e seus equivalentes são considerados como cargos de Alta Liderança (MGI, 2023, p. 3).

Um outro elemento que chama a atenção é a relevância da abordagem interseccional na análise das evidências, uma vez que é ainda mais evidente a redução do percentual de mulheres negras, quanto maior é o nível do cargo. Esse contraste revela que, quanto mais alto o cargo, mais excludente é a estrutura racial e de gênero, sugerindo que barreiras institucionais e culturais continuam limitando a ascensão de mulheres e pessoas negras, sobretudo das mulheres negras, aos postos de maior prestígio e poder dentro do Estado.

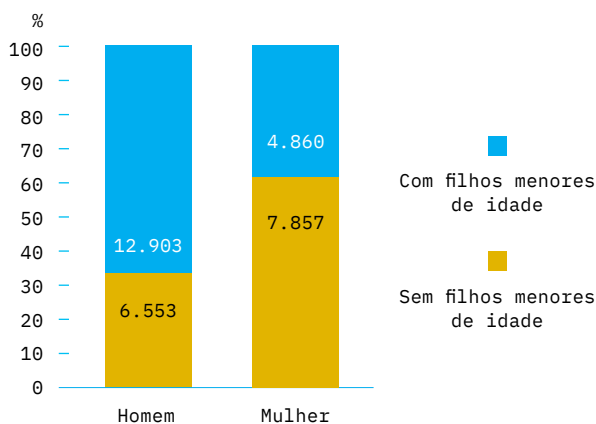
A abordagem interseccional é crucial para enriquecer a discussão sobre representação descritiva na burocracia estatal, pois a representação descritiva, quando pensada apenas em termos isolados (por exemplo, apenas gênero ou apenas raça), corre o risco de invisibilizar grupos que vivem múltiplas formas de opressão. Ela permite, portanto, compreender como diferentes dimensões de identidade — como gênero, raça e classe, sexualidade, entre outras — entrecruzam-se e produzem experiências específicas de exclusão ou marginalização (Collins, 2019), deslocando a discussão da representação descritiva de uma lógica quantitativa (espelhamento demográfico) para uma lógica qualitativa e relacional.

As evidências também apontam para mecanismos, como “teto de vidro” e “ piso de concreto” no serviço público brasileiro, e as dificuldades das mulheres — e, em especial, das mulheres negras — para acessarem cargos de liderança, devido a práticas institucionais, redes de influência e culturas organizacionais que favorecem perfis tradicionais de liderança, as desigualdades de gênero também operam em outros sentidos, atravessando dimensões das desigualdades que não se apresentam apenas no âmbito organizacional. O conceito de “teto de vidro”, metáfora criada nos anos 1980, refere-se às barreiras invisíveis que impedem mulheres e outros grupos minoritários de alcançar posições de liderança ou cargos mais altos, mesmo quando possuem qualificação e desempenho equivalentes. Dentre essas práticas invisíveis, encontram-se, por exemplo, as práticas, preconceitos e estereótipos machistas e racistas que dificultam a ascensão de mulheres e pessoas negras; assim como a sobrecarga de cuidado (Vaz, 2013). Essa discussão é ampliada pelo conceito de “ piso de concreto”, discutido no Brasil por Sueli Carneiro

(2001). Ele se refere às barreiras ainda mais rígidas e estruturais que impedem mulheres negras de ascender profissionalmente, em contraste com o “teto de vidro” enfrentado por mulheres brancas; para aquelas, o problema não seria apenas romper barreiras invisíveis rumo ao topo, mas também escapar de estruturas sólidas que as manteriam em posições subalternas.

Na Figura 2, é possível observar como o percentual de homens que possuem filhos menores de idade e ocupam cargos de liderança é superior ao percentual de mulheres na mesma condição. Dados que ilustram que a dificuldade de ascensão das mulheres a cargos de chefia está diretamente relacionada à sobrecarga de trabalho doméstico e a uma penalização da maternidade (Budig; England, 2001; Budig; Misra; Boeckmann, 2012). Questões que também demandam uma atenção, não apenas em relação ao acesso das mulheres aos cargos de liderança, mas também considerando a permanência destas mulheres, como veremos nas recomendações apresentadas ao fim deste capítulo.

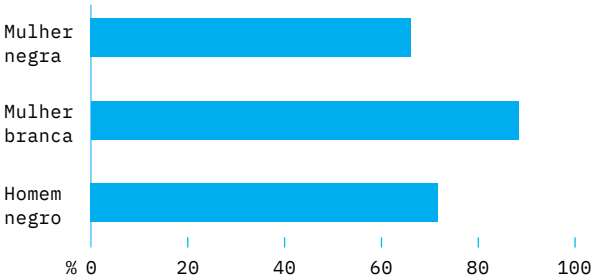
Figura 2. Quantitativo de líderes com filhos menores de idade (fev/2023)



Fonte: MGI, 2023.

Avançando sobre o cenário de desigualdades no serviço público brasileiro, destacamos, segundo dados de 2023 (MGI, sd.), que, considerando a escolaridade dos cargos, olhando apenas para o Executivo Federal, temos uma proporção de 50,6% dos cargos de nível médio ocupados por pessoas negras, ao passo que os cargos de nível superior são ocupados por 65,2% de pessoas brancas. A articulação das desigualdades que estruturam o serviço público no Brasil também se refletem na remuneração média de cada grupo no poder executivo federal, no qual os homens brancos recebem os maiores salários³, em média, enquanto as mulheres negras recebem, em média, 66% desse valor. Já os homens negros recebem 71% do valor observado em relação aos homens brancos. Esses dados podem ser observados na Figura 3, representada abaixo.

Figura 3. Percentual em relação aos homens brancos, da remuneração líquida média mensal no Executivo civil federal ativo, por sexo e raça (2020)



Fonte: Elaboração própria, por meio dos dados do Atlas do Estado Brasileiro (IPEA, sd.)

3 Em 2020, representava o valor médio de R\$ 8.774,20.

Esses dados demonstram, portanto, vários mecanismos — como “teto de vidro”, “labirinto de cristal”⁴, “ piso de concreto” — que, ao lado das formas mais brutas de discriminação, fazem com que o serviço público reproduza, em sua composição, distribuição de recompensas e de poder, as desigualdades típicas e inaceitáveis de uma sociedade patriarcal e racista. Como se verá na próxima seção, além de seu caráter intrinsecamente injusto, estas desigualdades têm várias consequências deletérias para a atuação e legitimidade do Estado, demandando um decidido enfrentamento. As alternativas para promover a transformação igualitária e democrática do serviço público serão discutidas brevemente na última seção do capítulo.

4. POR QUE ENFRENTAR AS DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO SETOR PÚBLICO É IMPORTANTE?

Como se viu na seção anterior, o setor público brasileiro reproduz, em grande medida, as desigualdades de gênero e raça presentes na sociedade brasileira. As evidências mostram que estas desigualdades se expressam no acesso, permanência e progressão no serviço público e que se acentuam à medida que aumentam prestígio, poder e remuneração das funções ou cargos em foco. Além desta segregação vertical, há no setor público intensa segregação horizontal, com a participação, especialmente de mulheres, mas também de negros, muito restrita às áreas de cuidado, como saúde,

4 O “labirinto de cristal” é uma metáfora que descreve os obstáculos complexos, múltiplos e persistentes que mulheres enfrentam em suas trajetórias profissionais e políticas. Diferentemente do “teto de vidro”, que sugere uma barreira única e invisível no topo da carreira, o labirinto de cristal enfatiza que as dificuldades aparecem em várias etapas, exigindo que as mulheres naveguem por caminhos tortuosos e cheios de barreiras estruturais e culturais (Lima, 2013).

educação e assistência; e, mesmo nestas, tendem a ocupar as posições de menor remuneração e prestígio.

E por que enfrentar essas desigualdades deveria ser um objetivo fundamental da gestão pública e de quaisquer reformas que se pretendam democráticas? A resposta mais óbvia e intuitiva é de natureza normativa: esta é uma situação flagrantemente injusta, em que o Estado oferece tratamento, oportunidades e recompensas desiguais aos grupos mais discriminados, não apenas contrariando os objetivos constitucionais expressos ao Estado brasileiro de combater as desigualdades e todas as formas de discriminação, mas também violando a própria noção central de mérito, que deveria orientar o recrutamento no serviço público. Para sustentar esse último ponto, não é preciso ir muito longe: basta ressaltar o fato de que, apesar de mais escolarizadas e com maior qualificação do que os homens, as mulheres continuam sub-representadas nas posições mais valorizadas do serviço público.

Há, porém, também motivações de natureza consequential. Primeiro, a falta de diversidade na composição dos espaços de decisão pública conspira contra a própria eficácia (e também eficiência) das intervenções: estreita a criatividade na formulação de alternativas e torna as decisões menos informadas e, portanto, mais frágeis e arriscadas, já que o conjunto de pontos de vista, experiências e identidades envolvidas no processo de decisão torna-se mais pobre e limitado. De fato, a literatura disponível indica que a maior diversidade nos postos de liderança está associada a menores níveis de clientelismo e de corrupção e, até mesmo, à maior eficiência econômica (Nascimento e França, 2023).

Em segundo lugar, quando o serviço público é pouco inclusivo e há pouca diversidade nos espaços mais estratégicos de decisão, a tendência é a de que o Estado se torne míope em relação à realidade, às necessidades e à demanda dos grupos excluídos. Há, na literatura especializada, várias evidências, no Brasil, na América Latina e em outras regiões, de que, quanto mais diversos e inclusivos são os espaços de decisão e gestão de políticas públicas, mais elas tendem a ser sensíveis em relação aos setores vulnerabilizados e mais abrangentes são as políticas sociais a eles direcionadas. As pesquisas

sobre o tema mostram que, quando há maior participação de mulheres e negros em processos e posições estratégicas, os investimentos em saúde, educação e assistência tendem a aumentar e há políticas de inclusão mais sólidas (Nascimento e França, 2023; Brollo; Troiano, 2016).

Em terceiro lugar, e como consequência do ponto anterior, um serviço público excludente — excessivamente masculino e branco — enfrentará sempre problemas de legitimidade frente à ampla maioria da população que, ao não se ver representada no conjunto daqueles que encarnam o Estado — que detém o monopólio dos meios de poder e de coerção — e atuam em seu nome, tenderá a questionar se, ou em que medida, aquela atuação representa os melhores interesses do conjunto da sociedade. Tornar o Estado e a burocracia pública mais representativos — ainda que apenas do ponto de vista descritivo — é fundamental para a legitimidade das políticas públicas e do próprio regime democrático, já que, em certa medida, as políticas públicas representam o Estado em ação. Há evidências suficientes para afirmar que, quando a diversidade alcança os diferentes níveis do serviço público e as posições de liderança, o efeito demonstração e a representatividade alcançam toda a sociedade: por exemplo, aumentam o engajamento político e o registro eleitoral de adolescentes, bem como o número de candidaturas negras ao legislativo; as aspirações profissionais e educacionais das meninas tendem a aumentar e as inscrições de negros e meninas em provas como o ENEM se ampliam (Bautista *et al.*, 2022).

Finalmente, é preciso ter claro que a proporção importa. Aumentar a participação de públicos minorizados no serviço público, especialmente nas posições mais estratégicas, é fundamental para torná-lo menos hostil, inclusive àquelas mulheres e negros que porventura já tenham conquistado estas posições ou que venham a fazê-lo. O que vários trabalhos indicam é que, quando o número de mulheres e negros — e, mais ainda, de mulheres negras — nos espaços de decisão alcança uma certa “massa crítica”, em que eles contam com referências, apoio e visibilidade suficiente, é que se tornam mais capazes de se manifestarem sem intimidação, de reivindicarem mais eficazmente terem suas posições levadas em conta e de garantir que outras

mulheres e negros sejam considerados para ascender a cargos e funções de prestígio ou de poder (Movimento Pessoas à Frente, 2024).

5. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

A literatura aponta que as cotas e ações afirmativas no serviço público brasileiro têm contribuído para aumentar a representatividade de grupos historicamente excluídos, como mulheres e pessoas negras, mas também indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência. Com relação às pessoas negras, destacamos a importância da aprovação da Lei nº 15.142/2025, que aumentou para 30% o percentual de reserva das vagas oferecidas nos concursos públicos federais para candidatos negros, incluindo quilombolas e indígenas, ampliando ainda mais as perspectivas de impacto no acesso, em relação à Lei 12.990/2014. Mudanças implementadas no último Concurso Público Nacional Unificado também aumentaram a diversidade de gênero e raça no recrutamento (Silva, 2022; Brasil, 2025a e 2025b).

As cotas funcionam como instrumentos de reparação histórica e de promoção da igualdade material, ainda que enfrentem desafios relacionados à implementação, monitoramento e resistência institucional. Pesquisas e relatos mostram que beneficiários das cotas conseguiram ocupar cargos de gestão e liderança, demonstrando que a política não apenas abre portas, mas também gera impacto positivo na trajetória profissional (Bautista *et al.*, 2022). Para consolidar os avanços obtidos, é necessário articulá-las a outras políticas e fortalecer mecanismos de acompanhamento e transparência. Regras que estabeleçam metas ou equilíbrio de gênero e raça na ocupação de cargos de liderança ou de comissão são medidas igualmente relevantes. Além de acompanhamento de sua implementação e efetividade, inclusive para eventuais ajustes, é importante medidas que promovam e apoiem sua difusão para outros níveis de governo e poderes, além do Executivo Federal.

No âmbito das medidas de enfrentamento à desigualdade de gênero no setor público, é imprescindível a adoção de iniciativas específicas que

mobilizem as organizações públicas em prol da promoção da igualdade de gênero e raça. Em primeiro lugar, é fundamental que os órgãos públicos mantenham atualizados e divulguem dados sobre seus servidores, com recortes de gênero e raça/cor, bem como indicadores relativos à ocupação de cargos. Tais informações devem servir como instrumentos de transparência e subsidiar diagnósticos estratégicos voltados à conscientização, qualificação, promoção e ascensão de mulheres e pessoas negras a cargos de liderança.

Somando-se às políticas de cotas, ressalta-se a importância da adoção de medidas de recrutamento e formação de servidores e servidoras em condições de igualdade. Priorizar a diversidade nos processos seletivos, garantindo que os candidatos sejam avaliados com base em suas habilidades e competências, e não por sua raça ou gênero. Os editais de concursos públicos não devem conter cláusulas que restrinjam a participação de quaisquer segmentos populacionais, salvo em situações excepcionais devidamente justificadas. Recomenda-se que as bancas examinadoras sejam mistas e representativas da diversidade social, de modo a refletir a realidade da sociedade brasileira. A disponibilização de guias e manuais para as bancas, contendo exemplos de práticas inadequadas em entrevistas, constitui medida relevante para assegurar a igualdade de oportunidades. Também é recomendável realizar auditorias regulares para identificar e corrigir disparidades raciais e de gênero nos processos de seleção, promoção e desenvolvimento de carreira.

No que concerne à formação, recomenda-se a oferta de cursos de capacitação e aperfeiçoamento específicos para mulheres e pessoas negras, sobretudo quando houver evidências de sua concentração em funções de baixa qualificação. Essa iniciativa contribui para estimular a ascensão profissional e reduzir disparidades salariais. É igualmente necessário que tais cursos sejam compatíveis com as responsabilidades familiares e pessoais das participantes, considerando horários, duração e localização.

Assegurar a progressão profissional de todas e todos é fundamental. Por exemplo, a dificuldade de ascensão das mulheres a cargos de chefia está diretamente relacionada à sobrecarga de trabalho doméstico, exigindo medidas que promovam maior equilíbrio. Entre elas, destaca-se a ampliação da

licença paternidade, equiparando-a à maternidade, ou a adoção da licença parental. Além disso, é necessário garantir que a licença maternidade seja considerada como tempo efetivo de exercício da função, sem prejuízo na avaliação de desempenho ou na remuneração — a manutenção integral dos salários e gratificações durante esse período é essencial para evitar que a maternidade seja penalizada com redução de renda.

A oferta de programas de desenvolvimento de liderança específicos para mulheres e pessoas negras, com oportunidades de treinamento, é medida importante para assegurar equidade na progressão profissional. Pessoas negras frequentemente enfrentam exclusão de círculos profissionais estratégicos; para tanto, a literatura aponta que programas formais de mentoria e patrocínio para mulheres e pessoas negras, oferecendo apoio e orientação para ajudá-las a avançar em suas carreiras, são altamente recomendáveis. Entre outros benefícios, ampliam acesso a redes de contato, aumentam a confiança, reduzem barreiras estruturais e contribuem para a inclusão e ascensão na carreira. Além disso, tais iniciativas não apenas ajudam a desenvolver habilidades necessárias para cargos de liderança, como ter mentores que compartilham experiências semelhantes ajuda a validar trajetórias e reduzir o impacto do racismo estrutural no ambiente de trabalho.

Outro benefício relevante consiste em apoiar processos de superação da autocensura e de comportamentos condicionados por estruturas sexistas e racistas. A participação em redes de apoio e comunidades de liderança feminina e negra para compartilhar experiências e conhecimentos favorece pode ser incentivada. Promover a participação de líderes mulheres e pessoas negras em processos de tomada de decisão e em papéis de liderança, e implementar indicadores de diversidade e inclusão nos processos decisórios da alta gestão também constituem medidas para reforçar a participação desses segmentos em cargos de maior responsabilidade.

Também é importante o desenvolvimento de ações destinadas a promover o equilíbrio entre vida pessoal e profissional. Além da oferta de formação sobre corresponsabilidades familiares e gestão do tempo, por exemplo, é recomendável a flexibilização da jornada laboral, o incentivo ao teletrabalho

e a proibição de reuniões em horários discriminatórios. Destaca-se ainda a importância dos serviços de apoio ao cuidado infantil, como creches nos locais de trabalho ou auxílio financeiro para custeio de vagas em instituições próximas, práticas ainda pouco comuns no setor público brasileiro.

É necessária ainda a criação de ações de proteção contra discriminações de gênero e raça, bem como contra assédio moral e sexual. É fundamental a criação e divulgação de canais de denúncia, como ouvidorias, além da ampla disseminação de códigos de ética e normativas correlatas. A prevenção, por sua vez, também deve ser fortalecida por meio da criação de grupos voltados à promoção de ambientes saudáveis.

Por fim, a criação de redes interinstitucionais pode favorecer a circulação e difusão de referências e práticas exitosas, ampliando o alcance das políticas de equidade. A comunicação interna, nesse contexto, desempenha papel estratégico na disseminação de informações e na promoção da igualdade de gênero e raça.

Medidas de sensibilização, mobilização e responsabilização dos servidores constituem práticas pedagógicas, transversais às demais, que abarcam ações de comunicação e formação voltadas à mudança cultural e cognitiva. Em suma, deve-se fomentar uma cultura organizacional que valorize a diversidade e a inclusão, incentivando a discussão sobre questões raciais e de gênero no local de trabalho e promovendo a conscientização e a sensibilização.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

BAUTISTA, N. S.; CHUDNOVSKY, M.; STRAZZA, L.; MOSQUEIRA, E.; CASTAÑEDA, C. *Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2022.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Lei que amplia reserva de cotas em concursos públicos é sancionada pelo presidente Lula. *Portal do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos*, Brasília, 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/lei-que-amplia-reserva-de-cotas-em-concursos-publicos-e-sancionada-pelo-presidente-lula>. Acesso em: 28 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Adoção de sorteio no CPNU 2 amplia vagas reservadas para cotas. Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Portal do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos*, Brasília, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/julho/adocao-de-sorteio-no-cpnu-2-amplia-vagas-reservadas-para-cotas>. Acesso em: 28 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Perfil das lideranças no governo federal: recorte de gênero*. Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/arquivos/RLPLiderancaGenerov.20230328.pdf>.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Observatório de pessoal [painel interativo]*. Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr>. Acesso em: 28 nov. 2025.

BROLLO, F.; TROIANO, U. What happens when a woman wins an election? Evidence from close races in Brazil. *Journal of Development Economics*, Amsterdam, v. 122, p. 28–45, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2016.04.003>.

BUDIG, M. J.; ENGLAND, P. The wage penalty for motherhood. *American Sociological Review*, v. 66, n. 2, p. 204–225, 2001. DOI: <https://doi.org/10.2307/2657415>.

BUDIG, M. J.; MISRA, J.; BOECKMANN, I. The motherhood penalty in cross-national perspective: the importance of work–family policies and cultural attitudes. *Social Politics*, v. 19, n. 2, p. 163–193, 2012.

CARNEIRO, S. *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil*. São Paulo: Selo Negro, 2001.

COLLINS, P. H. *Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento*. São Paulo: Boitempo, 2019.

FRANÇA, M.; NASCIMENTO, F. *Equidade e representatividade: síntese de evidências sobre a presença de mulheres e pessoas negras em cargos de liderança e autoridade*. São Paulo: Núcleo de Estudos Raciais do Insper (NERI); Fundação Lemann, 2023.

KINGSLEY, J. D. *Representative bureaucracy: an interpretation of the British civil service*. Yellow Springs: Antioch Press, 1944.

LIMA, B. S. O labirinto de cristal: as trajetórias das cientistas na Física. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 21, n. 3, p. 883–903, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2013000300007>.

MANSBRIDGE, J. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent “Yes”. *The Journal of Politics*, v. 61, n. 3, p. 628–657, 1999.

MEDRADO, N. R. Determinações da punição no capitalismo de via colonial: bonapartismo e autocracia burguesa institucionalizada na industrialização brasileira. *Verinotio – Revista on-line de Filosofia e Ciências Humanas*, v. 30, p. 177–210, 2025.

MEIER, K. J. Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research. *Perspectives on Public Management and Governance*, v. 2, n. 1, p. 39–56, 2019.

MOSHER, F. C. *Democracy and the public service*. New York: Oxford University Press, 1968.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. *Mulheres no serviço público brasileiro: recomendações para o acesso, ascensão e permanência nos cargos de liderança*. São Paulo: Movimento Pessoas à Frente, 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Atlas do Estado Brasileiro [base de dados]. Brasília: Ipea, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em: 28 nov. 2025.

PHILLIPS, A. *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

PITKIN, H. F. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

SILVA, T. D. *Ações afirmativas nos estados brasileiros: o caso da reserva de vagas para população negra em concursos públicos*. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/d97341da-3562-461e-8c2c-f118ff5e71d9/content>. Acesso em: 28 nov. 2025.

VAZ, D. V. O teto de vidro nas organizações públicas: evidências para o Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 3 (49), p. 765–790, 2013.

VIANA, R. R.; TOKARSKI, C. P. Burocracia representativa: uma (re)produção de desigualdades de gênero e raça no setor público federal? *Revista NAU Social*, v. 10, n. 19, p. 65–84, nov. 2019/abr. 2020.

YOUNG, I. M. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

AUTORES

ALEXANDRE GOMIDE

Doutor em Administração Pública, é atualmente Diretor de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Pesquisador do IPEA. Atua como docente permanente nos programas de mestrado e doutorado profissional em Administração Pública do IDP e da Ebape/FGV. É Editor-Chefe da Revista do Serviço Público e pesquisador associado do INCT Qualidade do Governo (QualiGov). Foi finalista do Prêmio Jabuti Acadêmico em 2024. Suas pesquisas concentram-se em capacidades estatais, burocracia, governança e políticas públicas.

ANDERSON HENRIQUE

Pesquisador de pós-doutorado no Centro de Estudos da Metrópole (CEM), da Universidade de São Paulo (USP), com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP, Processo nº 2025/15250-0). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), onde também realizou mestrado e graduação na área. É Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia QualiGov (INCT QualiGov) e Pesquisador Convidado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Desenvolve pesquisas sobre relações intergovernamentais, capacidade estatal, gestão de riscos e desastres, implementação e avaliação de políticas públicas e métodos de pesquisa em Ciência Política.

ANDRÉ MARENCO

Coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Qualidade de Governo e Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (INCT-QualiGov), Professor Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, PQ/CNPq B, realizou Estágio Sênior no Centre de Recherches Politiques de Sciences Po-Paris (2021-22). Integra o Conselho da Associação Nacional de Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP).

BRUNO REBELLO

Atua na interseção entre tecnologia e Estado. Atualmente é Diretor de Atendimento a Gestores Públicos na Gartner, empresa global de pesquisa e consultoria. Ao longo da carreira, atuou como gestor e líder de áreas de tecnologia em instituições como o Ministério da Agricultura (MAPA), a ENAP, a Funai e o Ministério da Defesa. Mestre em Governança e Desenvolvimento pela ENAP, possui também pós-graduações em Geoprocessamento e Engenharia de Software e dedica-se a temas como soberania digital, dados e estratégia tecnológica no setor público.

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA

Pesquisador da Fundação João Pinheiro; docente da graduação e do Mestrado em Administração Pública da FJP. Mestre em Sociologia e Doutor em Ciência Política, ambos pela UFMG. Coordenador do Observatório das Desigualdades da FJP e membro do INCT QualiGov.

CLARA MACHADO DA SILVA

Atua como Pesquisadora-Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira — Inep, tendo suas atividades voltadas para as avaliações nacionais e internacionais da Educação Básica. Possui mestrado em Educação (2017) pela Universidade de Brasília — UnB, onde também concluiu a graduação em Pedagogia (2013). Cursa o doutorado profissional em Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública — Enap.

CLÁUDIO GONÇALVES COUTO

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP), pesquisador do Centro de Política e Economia do Setor Público (FGV CEPESP) e bolsista de produtividade do CNPq. Foi secretário executivo da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) e produziu o canal e podcast Fora da Política Não Há Salvação. É colunista da revista Carta Capital. Desenvolve suas pesquisas na área de instituições políticas.

DALMO PALMEIRA

Economista, Mestre em Políticas Públicas pelo IPEA e doutorando pela ENAP também em Políticas Públicas. Participante do Grupo de Pesquisa Campo Jurídico, Regulação e Políticas Públicas e do Grupo de Pesquisa Novos Paradigmas em Governança e Desenvolvimento, ambos da ENAP. Professor e Coordenador do MBA Assessoria Parlamentar em Orçamento Público. Coautor do livro “Governança é...” Servidor do Ministério do Planejamento e Orçamento — MPO, cedido à Instituição Fiscal Independente — IFI.

DOUGLAS ANDRADE DA SILVA

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Governo Federal. Possui MBA em Gestão de Pessoas e Graduações em Relações Internacionais e Letras. Conta com mais de 10 anos de experiência atuando no Órgão Central de Pessoal do Poder Executivo Federal, onde já ocupou diversos cargos comissionados e funções de confiança.

EDUARDO GRIN

Professor Assistente do Departamento de Gestão Pública da FGV EAESP, pesquisador do FGVceapg e do FGV Cidades. Doutor em Administração Pública e Governo (FGV São Paulo). Professor do ISCSP — Universidade de Lisboa e da Universidad del Valle-Colômbia. Pesquisador visitante do Departamento de Ciência Política da Universidade de Berkeley. Secretário Executivo da Rede Latinoamericana de Políticas Públicas. Coordenador de Relações Institucionais do INCT Qualigov. Desenvolve pesquisas sobre federalismo, governos locais e capacidades estatais em perspectiva comparada.

FERNANDA LIMA

É doutoranda em Políticas Públicas pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Mestre em Sistemas de Informação Geográfica pela Universidade do Porto (Portugal); Especialista em Planejamento e Estratégias de Desenvolvimento pela ENAP; e Engenheira Cartógrafa pelo Instituto Militar de Engenharia (IME). Atua como Coordenadora de Políticas e Programas na Agência Espacial Brasileira (AEB) e desenvolve pesquisas sobre política espacial e regulação experimental para o setor espacial, com ênfase em *sandbox* regulatório.

FERNANDO FILGUEIRAS

Professor associado da Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor do Doutorado Profissional em Políticas Públicas da ENAP. Atualmente é Diretor de Inovação e Estratégia Digital do Ministério da Educação (MEC). Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia — Qualidade do Governo. Pesquisador Associado do Ostrom Workshop on Political Theory and Policy Analysis, Indiana University. Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

FERNANDO LUIZ ABRUCIO

Doutor em Ciência Política pela USP e atuou como pesquisador visitante no Massachusetts Institute Of Technology (MIT). É professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas-Eaes (SP) desde 1995, onde atua hoje como Coordenador do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (Ceapg). Também é pesquisador do INCT-CNPq QualiGov, na área de capacidades estatais. Ganhou o Prêmio Moinho Santista de Melhor Cientista Político brasileiro na categoria Juventude e dois Prêmios Anpad de melhor trabalho de Administração Pública do país.

GABRIELA LOTTA

Professora de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP) onde coordena o programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo. Foi professora visitante em diversas universidades internacionais, incluindo Oxford. Doutora em Ciência Política pela USP, mestre e graduada em administração pública pela FGV. Coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB). Em 2021 foi nomeada como uma das 100 acadêmicas mais influentes do mundo na área de governo pela organização Apolitical e em 2026 recebeu o Prêmio de Mulheres da Ciência do CNPQ.

GISLAINE THOMPSON

Discente de graduação em Ciências e Humanidades e em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Aluno de Iniciação Científica entre os anos de 2022 e 2023, com bolsa CNPq, acerca de políticas de saúde pública voltada a pessoas trans no Brasil. Interesses nas áreas de políticas de saúde pública e coletiva, bem como políticas sociais

GUSTAVO FERNANDES

Professor Assistente do Departamento de Gestão Pública da FGV EAESP e pesquisador do FGVceapg. Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP), foi *visiting scholar* no Global Institute do King's College London e realizou pós-doutorado na Universidade de Harvard. Desenvolve pesquisas em políticas públicas, com ênfase em meio ambiente, saúde, educação e desenvolvimento. Seus trabalhos foram publicados em periódicos como World Development, Social Science & Medicine, Global Environmental Change e Revista de Administração Pública.

GUSTAVO BERNARDES MELLO

É economista, Mestre em Governança e Desenvolvimento pela ENAP, formação que reforça sua atuação na interseção entre gestão pública e estratégia. Especialista em Engenharia de Produção, atua em governança, gestão de riscos e compliance. Acumulou experiência internacional com atuação na Espanha, República Tcheca e Polônia, além de passagens por empresas como Shell, ExxonMobil e Raízen.

INAJARA OLIVEIRA

É graduada em Letras: Português e Inglês pelo Centro Universitário FIEO (2005), com especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos pela Escola Nacional de Administração Pública (2014). É Mestre em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades, pela Universidade de São Paulo (2025). Atualmente é Analista Técnica de Políticas Sociais na Secretaria de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Tem experiência nas áreas de Direitos Humanos, Administração Pública e Gestão de Políticas Sociais.

JOSÉ CELSO CARDOSO JR.

Graduado em Economia pela FEA/USP, com mestrado em Teoria Econômica e doutorado em Desenvolvimento, ambos pelo IE/Unicamp. Desde 1996 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, tendo tido passagens como pesquisador-visitante no Instituto Universitário Europeu (Itália, 2002), na Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Chile, 2011) e na Universidade Autônoma de Barcelona (Espanha, 2017). Desde 2023 ocupa o cargo de Secretário de Gestão de Pessoas no Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos.

JULIA MAURMANN XIMENES

Graduada e Mestre em Direito, Doutora em Sociologia Política pela Universidade de Brasília, realizou pós-doutorado na Universidade da Califórnia. Professora do corpo permanente do Doutorado em Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Líder do grupo de pesquisa certificado pela ENAP no CNPq “Campo jurídico, regulação e políticas públicas”. Pesquisadora e consultora nas áreas de metodologia do ensino e da pesquisa, Direito e Políticas Públicas, gestão educacional e direitos fundamentais/interseccionalidade.

LAILA FERREIRA HOSSAIN

É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2011, graduada em Comunicação Social pela Universidade de Brasília e Mestre em Governança e Desenvolvimento pela Escola Nacional de Administração Pública. Possui experiência no governo federal em projetos de transformação digital, gestão estratégica, cooperação técnica internacional e gestão por processos.

LETÍCIA GODINHO

Pesquisadora da Fundação João Pinheiro; docente do curso de graduação em Administração Pública e membro do corpo docente permanente do Programa de Mestrado em Administração Pública da FJP. Possui Mestrado (2005) e Doutorado (2011) em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e atua principalmente nas temáticas de gênero e segurança pública.

LIA CRUZ

Doutoranda pela Escola Nacional de Administração Pública — ENAP no Doutorado Profissional em Políticas Públicas. Possui Mestrado em Ciências Sociais com área de concentração em Estudos Comparados sobre as Américas pelo Departamento de Estudos Latino-Americanos — UnB (2012) e Bacharelado e Licenciatura em Ciências Biológicas pela Universidade Federal de Santa Catarina (2004), e especialização em Direito Ambiental pela mesma universidade (2006). Realizou pesquisa de mestrado sobre direitos territoriais e organização política dos povos indígenas na Amazônia peruana.

LIDIA TEN CATE

Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com previsão de conclusão em 2027. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul — UFRGS (2023). Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão na Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/RS). Graduada em Políticas Públicas pela UFRGS em 2021. Tem experiência na área de Políticas Públicas, com ênfase na análise de dinâmicas locais de gestão orçamentária e de políticas de saúde, gestão de riscos e meio ambiente.

LÍGIA MORI MADEIRA

É Doutora em Sociologia e professora do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. Integra o INCT Qualigov e coordena o Núcleo de Estudos em Direitos, Instituições Judiciais e Políticas Públicas (NEDIPP). Desenvolve pesquisas sobre sistema de justiça, políticas públicas de segurança e enfrentamento à violência de gênero e à macrocriminalidade.

LISANDRO ABULATIF

Graduado em Administração de Empresas, mestre em Arquitetura e Urbanismo com concentração em cidades, doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atuação junto à administração pública no Brasil nas esferas municipal, estadual e federal por organizações como International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Organização Pan Americana da Saúde e UNESCO. Pesquisador do INCT Qualidade de Governo e Políticas para o Desenvolvimento Sustentável — Qualigov.

LORENA RODRIGUES

Pedagoga e Economista pela Universidade de Brasília (UnB), com especialização em Alfabetização e Letramento. Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (UnB) e doutoranda em Administração Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Atua como professora na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Integra os grupos de pesquisa “Campo Jurídico, Regulação e Políticas Públicas” e “Democracia e Sociedade”, ambos vinculados à ENAP.

LUCAS MOURA VIEIRA

Doutor em Filosofia pela Universidade de Brasília. É professor do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento (MPGD) e do Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas (MPAM), da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Atua como pesquisador e coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Novos Paradigmas em Governança e Desenvolvimento. Suas pesquisas concentram-se em filosofia política, pensamento crítico brasileiro e políticas de desenvolvimento.

LUCAS PETARELI GARBULHO

Discente de graduação em Ciências e Humanidades e em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Aluno de Iniciação Científica entre os anos de 2022 e 2023, com bolsa CNPq, acerca de políticas de saúde pública voltada a pessoas trans no Brasil. Interesses nas áreas de políticas de saúde pública e coletiva, bem como políticas sociais.

LUCAS PORTO SANTOS

É Bacharel em Ciências Sociais e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), e atualmente doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Desenvolve pesquisas com ênfase em capacidade estatal, políticas públicas e indicadores sociais.

LUCIANA PAZINI PAPI

Professora adjunta do Departamento de Ciências Administrativas e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, onde também coordena o PPG em Políticas Públicas. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e pela Universidad Torcuato Di Tella, coordena o Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM)

LUIZ ANTONIO COUTO SOARES

Mestre em Ciência Política e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP). Suas pesquisas concentram-se na produção de políticas climáticas e na gestão de riscos de desastres nos municípios brasileiros. Atualmente, é bolsista de treinamento técnico no Centro de Estudos da Metrópole (CEM), onde atua na frente de “Emergências Climáticas” do projeto GeoReDUS, plataforma aberta de dados georreferenciados voltada à gestão pública municipal

MARIA ALICE DA ROCHA PIAZZA

É doutoranda e Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Desenvolve pesquisas sobre políticas sociais no Brasil, com destaque para programas como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

MARIANA BATISTA

Doutora em Ciência Política e Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Foi pesquisadora visitante na Universidade de Harvard e na Universidade de Oxford. Bolsista de produtividade do CNPQ. Membro do INCT QualiGov. Suas principais publicações apareceram em *European Journal of Political Research*, *Governance*, *Party Politics*, *Research and Politics* e *Journal of Politics in Latin America*. Suas áreas de pesquisa são composição governamental e processo decisório, burocracia, capacidades estatais, transparência e integridade pública e avaliação de políticas públicas.

MARJORIE MARONA

Professora de Ciência Política na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), é pesquisadora do INCT Qualidade de Governo (QualiGov) e Coordenadora do Observatório da Justiça no Brasil e na América Latina. Foi *visiting professor* na Faculty of Law da University of Toronto (2022). Suas pesquisas concentram-se em democracia, instituições judiciais, governança eleitoral e *accountability* na América Latina.

MATHEUS ARCELO FERNANDES

Doutorando em Educação e mestre em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), atua como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (EG-FJP).

MICHELLE FERNANDEZ

É Doutora e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Salamanca e graduada em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Foi pesquisadora visitante na Universidade Autônoma de Barcelona, na Universidade de Oxford e na Universidade de Manchester. É Professora no Instituto de Ciência Política da UnB. É professora colaboradora na Escola Nacional de Administração Pública. Coordena o Núcleo de Estudos sobre Estado, Burocracia e Políticas de Saúde (NEPOS/LAPCIPP/UnB). Colabora como pesquisadora com o NEB/FGV e o Niespe/CEE/Fiocruz.

NATÁLIA SÁTYRO

Professora Titular do Departamento de Ciência Política da UFMG. Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ. Vice-coordenadora do INCT — Qualidade de Governo e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável. Coordenadora do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais — CIAPSOc. Fundadora e Coordenadora do Grupo de Pesquisa de Políticas Públicas — GIPP da ALACIP (2013–2024) e Coordenadora do Research Committee 39 “Welfare State and Developing Societies” da IPSA desde 2023. Editora Associada da seção Governança e Políticas Públicas da Revista Sociologia Política.

PATRÍCIO PIAUÍ MAGALHÃES

Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP/DF) e engenheiro do Ministério do Planejamento e Orçamento, com MBA em Gestão e Engenharia de Custos pelo Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos (IBEC). Atua especialmente na avaliação e gestão de projetos e políticas públicas de infraestrutura.

PEDRO CAVALCANTE

Doutor em Ciência Política pela UnB, com Pós-Doutorado na Universidade da Califórnia e na Columbia University. Atuou como professor visitante na School of Global Policy and Strategy da Universidade da Califórnia e como *visiting fellow* na Oxford University. É Professor nos programas de Mestrado e Doutorado em Administração Pública da Enap e do IDP. Organizou livros e publicou dezenas de artigos científicos sobre governança, gestão pública, inovação, desenvolvimento e coordenação de políticas públicas. Gestor governamental desde 2004, exerceu funções de direção e assessoramento em diversos órgãos do Governo Federal.

PEDRO LUCAS DE MOURA PALOTTI

É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e atua como pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desde 2019. Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, é graduado em Administração Pública (FJP) e em Direito (UFMG). Atuou anteriormente no Ministério da Saúde e na Escola Nacional de Administração Pública. Suas pesquisas abordam políticas públicas informadas por evidências, federalismo e relações intergovernamentais.

RAFAEL MACHADO MADEIRA

Professor do PPG em Sociologia e Ciência Política e do PPG em História da PUCRS. Professor Colaborador do Doctorado en Ciencias Sociales da Universidad de Granada. Possui pós-doutorado pela EHESS (França, 2015) e pela Universidad de Granada (Espanha 2023). Vice-líder do grupo de pesquisa [CNPq] Instituições Políticas Comparadas, pesquisador associado ao INCT QualiGov e bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Atua nos seguintes temas: história da Ciência Política no Brasil; partidos políticos e sistemas partidários; carreiras políticas; análise de manifestos partidários.

RAFAEL ROCHA VIANA

Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é Coordenador-Geral de Pesquisa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Editor-Adjunto da Revista do Serviço Público (RSP). É membro do grupo de pesquisa Repensando a Relação Sociedade-Estado (Resocie) do Instituto de Ciência Política (Ipol) da UnB. Possui interesse de pesquisa nas seguintes áreas: relação entre Estado e Sociedade Civil; ação pública; burocracia; políticas públicas; implementação de políticas públicas e desigualdade; e políticas públicas baseadas em evidências.

SÉRGIO SIMONI JR.

É Professor Doutor do Departamento e do Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da USP. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. Bolsista Produtividade do CNPq — Nível 2. Pesquisador do INCT “Qualidade de Governo e Políticas para o Desenvolvimento Sustentável” (QUALIGOV), dentre outras instituições. Áreas de interesse: competição eleitoral, políticas de transferência de renda, políticas sociais, comportamento eleitoral, sistema partidário, instituições políticas.

THAÍS VILLELA

É Doutora em Transportes pela Universidade de Brasília, Mestre em Engenharia Civil/Transportes pela Universidade Estadual de Campinas e graduada em Engenharia Civil pela mesma instituição. Possui experiência nos setores público e privado, com atuação nas áreas de transportes — ênfase em portos, logística, transporte de cargas e planejamento — e em governança pública. Desde 2014 é Especialista em Regulação e atualmente atua na Secretaria de Serviços Compartilhados do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos.

VERA MONTEIRO

Professora de Direito Administrativo FGV Direito SP (graduação, mestrado e doutorado profissional) e da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). Graduada em Direito pela PUC-SP (1997), premiada como melhor aluna da turma, Mestre em Direito Administrativo pela PUC-SP (2003), e Doutora na mesma área pela USP (2009). Foi *visiting fellow* (2022) da Fundação Lemann na Blavatnik School of Government (Oxford University). Sócia do Sundfeld Advogados.

VERÔNICA CRUZ

Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ com estágio na Universidade Paris I — Panthéon Sorbonne. é Professora Associada do Departamento de Política Social da ESS na Universidade Federal do Rio de Janeiro — UFRJ desde 2010. Atuou ao longo de 2023 como Assessora Parlamentar ligada ao Gabinete do Ministro de Direitos Humanos e Cidadania — MDHC. Entre 2024 e 2026 trabalhou na Escola Nacional de Administração Pública — ENAP como Assessora Técnica na Coordenação Geral de Pesquisa da Diretoria de Altos Estudos.

VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA

É cientista política, Professora Associada da Universidade Federal do ABC (UFABC). Pesquisadora do CNPq, do INCT QualiGov e do Centro de Estudos da Favela (CEFAVELA — UFABC/Fapesp). Foi Presidente da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).

VANESSA MARIA DE PAULA PESSOA REZENDE

Agente de Polícia Federal há 29 anos, Chefe do Núcleo de Gestão Estratégica e Inovação da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal. Professora da Academia Nacional de Polícia – ANP nos cursos de formação profissional. Graduada em Direito com especialização em Direito e Direito Processual do Trabalho. Mestre em Governança e Desenvolvimento pela ENAP. *Visiting scholar* na Paul H. O'Neill School of Public and Environmental Affairs — SPEA, Indiana University.

WANESSA OLIVEIRA

É graduada em Engenharia de Redes de Comunicação pela UnB e Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo IPEA. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2011, reúne ampla experiência no Governo Federal, atuando nos temas de transparência, conteúdos digitais, governança, estratégia, estruturas organizacionais e supervisão de organizações sociais. Atualmente, como Secretária Adjunta no MGI, lidera o projeto de consolidação de um Centro de Serviços Compartilhados do Governo Federal, de modo a alcançar uma gestão mais integrada e pautada na otimização dos recursos públicos.

