

COLEÇÃO DIÁLOGOS ARQUIVÍSTICOS

ELIETE CORREIA DOS SANTOS  
IVANILDA MATIAS GENTLE  
HEVERTON FELINTO PEDROSA DE MÉLO  
ILKA MARIA SOARES CAMPOS  
(Organizadores)

# GESTÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AVANÇOS, PERSPECTIVAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Volume 3





**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**

Profª. Célia Regina Diniz (Reitora)

Profª. Ivonildes da Silva Fonseca (Vice-Reitora)



**EDITORIA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**

Cidoval Morais de Sousa (Diretor)

#### **CONSELHO EDITORIAL**

Alessandra Ximenes da Silva (UEPB)

Alberto Soares de Melo (UEPB)

Antonio Roberto Faustino da Costa (UEPB)

José Etham de Lucena Barbosa (UEPB)

José Luciano Albino Barbosa (UEPB)

Melânia Nóbrega Pereira de Farias (UEPB)

Patrícia Cristina de Aragão (UEPB)

#### **EXPEDIENTE EDUEPB**

Erick Ferreira Cabral (Design Gráfico e Editoração)

Jefferson Ricardo Lima A. Nunes (Design Gráfico e Editoração)

Leonardo Ramos Araujo (Design Gráfico e Editoração)

Elizete Amaral de Medeiros (Revisão Linguística)

Antonio de Brito Freire (Revisão Linguística)

Danielle Correia Gomes (Divulgação)

Efigênio Moura (Comunicação)

Carlos Alberto de Araujo Nacre (Assessoria Técnica)

Thaise Cabral Arruda (Assessoria Técnica)

Walter Vasconcelos (Assessoria Técnica)



EDITORA INDEXADA NO SCIELO DESDE 2012



EDITORA FILIADA A ABEU

#### **EDITORIA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**

Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500

Fone: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: [eduepb@uepb.edu.br](mailto:eduepb@uepb.edu.br)

ELIETE CORREIA DOS SANTOS  
IVANILDA MATIAS GENTLE  
HEVERTON FELINTO PEDROSA DE MÉLO  
ILKA MARIA SOARES CAMPOS  
(Organizadores)

# GESTÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AVANÇOS, PERSPECTIVAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Volume 3



Campina Grande - PB | 2024



João Azevêdo Lins Filho | Governador  
Lucas Ribeiro | Vice-governador  
Carlos Tibério Limeira Santos | Secretário de Administração



Ivanilda Matias Gentle  
(Superintendente da ESPEP)



Célia Regina Diniz  
(Reitora)

## COLEÇÃO DIÁLOGOS ARQUIVÍSTICOS

### CONSELHO EDITORIAL

Profa. Dra. Eliete Correia dos Santos – UEPB  
Profa. Ma. Ivanilda Matias Gentle – ESPEP  
Prof. Me. Heverton Felinto Pedrosa de Mélo – ESPEP  
Profa. Dra. Ilka Maria Soares Campos – ESPEP

### CONSELHO CIENTÍFICO

Profa. Dra. Eliete Correia dos Santos – UEPB  
Profa. Dra. Hannah de Oliveira Santos Bezerra – UEPB  
Prof. Me. Heverton Felinto Pedrosa de Mélo – ESPEP  
Profa. Dra. Ilka Maria Soares Campos – ESPEP  
Profa. Ma. Ivanilda Matias Gentle – ESPEP  
Profa. Dra. Jacqueline Echeverría Barrancos – UEPB  
Prof. Dr. José Lirailton Batista Feitosa – ESPEP  
Profa. Dra. Julyana de Lira Fernandes – ESPEP  
Prof. Me. Michael Gouveia de Sousa Júnior – UEPB/UFCC  
Prof. Ma. Tessália Régia Dantas de Araújo - UEPB  
Profa. Dra. Viviane Barreto Motta Nogueira – UEPB

**Revisão Linguística:** Prof. Ma. Tessália Régia Dantas de Araújo - UEPB

Depósito legal na Câmara Brasileira do Livro - CDL

G393 Gestão em Administração Pública [recurso eletrônico] : avanços, perspectivas e desafios contemporâneos / organização de Eliete Correia dos Santos ... [et al.] ; apresentação de Heverton Felinto Pedrosa de Mélo e Eliete Correia dos Santos. – Campina Grande : EDUEPB, 2024.  
542 p. : il. color. ; 15 x 21 cm. – (Coleção Diálogos Arquivísticos ; v. 3)

ISBN: 978-85-7879-985-4 (Impresso)  
ISBN: 978-85-7879-982-3 (1.500 KB - Epub)  
ISBN: 978-85-7879-983-0 (10.000 KB - PDF)

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas. 3. Contratações Públicas. I. Santos, Eliete Correia dos. II. Gentle, Ivanilda Matias. III. Mélo, Heverton Felinto Pedrosa. IV. Campos, Ilka Maria Soares. V. Título.

21. ed. CDD 351

Ficha catalográfica elaborada por Fernanda Mirelle de Almeida Silva – CRB-15/483

Copyright © EDUEPB

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

*A democracia não corre,  
mas chega segura ao objetivo.*

***Johann Goethe***



## Sumário

- 11 APRESENTAÇÃO**  
*Heverton Felinto Pedrosa de Mélo*  
*Eliete Correia dos Santos*
- 19 CASAS LARES E O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR REGIONALIZADO NA PARAÍBA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE**  
*Adelma Simplicio dos Santos*  
*Julyana de Lira Fernandes*
- 53 FUNDAMENTOS DA LIBERDADE: POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU IMPACTO COMO ALICERCE DA DIGNIDADE HUMANA**  
*Aldomir Martins do Nascimento*  
*Francinete Fernande de Sousa*
- 81 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE DAS PARCERIAS NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DA PARAÍBA (SEDH/PB)**  
*Amanda Karla de Sousa*  
*Julyana de Lira Fernandes*
- 109 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA SCRUM NO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO ÂMBITO DO ESTADO DA PARAÍBA**  
*Andréa Cristina Avelino Feitoza*  
*José Lirailton Batista Feitosa*

- 143 A APLICAÇÃO DA LGPD NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, AS SUAS CONSEQUÊNCIAS E PENAS APLICADAS PELO SEU DESCUMPRIMENTO**  
*Antonio Izidro dos Santos Neto*  
*Julyana de Lira Fernandes*
- 157 SISTEMA MULTIORTAS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: OS MEIOS ALTERNATIVOS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS COMO INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA**  
*Bianca Batista Fagundes*  
*Heverton Felinto Pedrosa de Melo*
- 181 PLANEJAMENTO DO HOSPITAL METROPOLITANO DOM JOSÉ MARIA PIRES: UM ESTUDO SOBRE A DO SERVIÇO DE ARQUIVO MÉDICO E ESTATÍSTICA**  
*Ellen Pereira da Silva*  
*Geraldo Medeiros Júnior*
- 207 EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA (EAD) NA ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA (ESPEP): (RE)CONSTRUINDO CAMINHOS EM TEMPOS PANDÊMICOS**  
*Ivanira Pontes Duarte*  
*Ilka Maria Soares Campos*
- 231 O FUNDO PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (FIA): O PANORAMA SOBRE O FUNCIONAMENTO DOS FUNDOS MUNICIPAIS NA PARAÍBA**  
*Jamil José Camilo Richene Neto*  
*Julyana de Lira Fernandes*
- 257 GESTÃO ESCOLAR: A FUNÇÃO DO DIRETOR COMO FUNDAMENTO PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA**  
*José Flávio Ramos de Queiroz*  
*Viviane Barreto Motta Nogueira*

- 275 TEMPO RESPOSTA DO RÁDIO PATRULHAMENTO NO SÉCULO XXI: EFEITOS DO POLICIAMENTO PREDITIVO SOBRE CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS NA CAPITAL PARAIBANA**  
*Leonardo Antônio de Souza Neves*  
*Jacqueline Echeverría Barrancos*
- 293 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA E USABILIDADE DO SISTEMA PBDOP**  
*Marcelo da Silva Ramos*  
*Josemar Henrique de Melo*
- 325 CRESCIMENTO URBANO, PROBLEMAS AMBIENTAIS E A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO PÚBLICA: O CASO BAIRROS DA ZONA SUL – JOÃO PESSOA/PB**  
*Micheline Costa de Meneses*  
*Viviane Barreto Motta Nogueira*
- 361 CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA: DESAFIO NOS DIAS ATUAIS**  
*Natália Aranha Maciel da Silva*  
*José Lirailton Batista Feitosa*
- 383 O PAPEL DO LÍDER NO CONTEXTO DA GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO**  
*Rafaella Katharina Espínola Lacerda Freire*  
*Andréa Xavier de Albuquerque de Sousa*
- 411 GESTÃO PÚBLICA HOSPITALAR: REVISÃO DE LITERATURA SOBRE A EXPERIÊNCIA EM MATERNIDADES**  
*Rebecka Santana Costa Carvalho*  
*Francinete Fernandes de Sousa*
- 429 O PAPEL DOS CONSELHOS TUTELARES NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES**  
*Regina Mayara de Farias Duarte*  
*Andréa Xavier de Albuquerque de Sousa*

- 455 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL: UM ESTUDO BIBLIOGRÁFICO SOBRE A SUA APLICABILIDADE EM GESTÃO DE CRISES E EMERGÊNCIAS DE SAÚDE PÚBLICA**  
*Samantha Valeriano Alcantara da Silva*  
*Jacqueline Echeverría Barrancos*
- 483 ANÁLISE DAS AÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS EXECUTADAS PELA EMPAER-PB QUANTO AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) E A AGENDA 2030**  
*Sandra Maria Vidal Coutinho*  
*Viviane Barreto Motta Nogueira*
- 505 DIÁLOGO COMPETITIVO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
*Thiago de Oliveira Sousa*  
*Heverton Felinto Pedrosa de Melo*
- 533 SOBRE OS AUTORES**

## APRESENTAÇÃO

*Heverton Felinto Pedrosa de Mélo  
Eliete Correia dos Santos*

A Administração Pública contemporânea deve estar pautada na gestão por resultados, que foca em alcançar objetivos institucionais e medir o impacto das políticas públicas. Isso permite que os recursos sejam utilizados de forma mais eficiente, direcionados para resultados tangíveis. Por isso, é importante que a busca por soluções inovadoras para problemas complexos, se concentre em estabelecer metas e resultados claros em vez de apenas seguir procedimentos estabelecidos.

Nesse sentido, a gestão pública por resultados e a adoção de boas práticas são cruciais para a modernização e melhoria da Administração Pública. Elas garantem que os recursos públicos sejam utilizados da melhor maneira possível, promovem maior transparência e responsabilidade, e ajudam a construir uma governança mais eficaz e confiável. Partindo desses pressupostos, assim como nos Volumes I e II, as discussões aqui apresentadas se referem às políticas públicas e à gestão pública, que são essenciais para o funcionamento adequado de um governo. Enquanto as políticas públicas definem as direções e objetivos, a gestão pública assegura que esses objetivos sejam atingidos de maneira eficiente, justa e transparente, resultando em benefícios reais para a sociedade. Assim, esta obra faz parte de uma coletânea de três volumes. O Volume III é constituído de vinte capítulos.

Em *Casas lares e o serviço de acolhimento familiar regionalizado na paraíba: uma análise a partir do princípio da economicidade*, Adelmá Simplicio dos Santos e Julyana de Lira Fernandes apresentam um estudo sobre os dados referentes à execução do Serviço de Acolhimento Familiar Regionalizado e das Casas Lares Regionalizadas na Paraíba, discutindo

sobre as diferenças entre as modalidades de acolhimento institucional e acolhimento familiar, além de apresentar suas características e desafios e demonstrar qual das duas modalidades é a mais indicada para as crianças e adolescentes acolhidos.

A discussão tecida em *Fundamentos da liberdade: políticas públicas e seu impacto como alicerce da dignidade humana*, de Aldomir Martins do Nascimento e Francinete Fernande de Sousa, visa analisar a significância das políticas públicas na dignidade da pessoa humana juntamente com os direitos sociais. A justificativa do presente estudo consiste na constante busca de uma sociedade mais justa, igualitária e solidária.

Amanda Karla de Sousa e Julyana de Lira Fernandes, em *Organizações da sociedade civil e a política de assistência social: análise das parcerias no âmbito da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba (SEDH/PB)*, investigam a operacionalização das parcerias firmadas entre a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba – SEDH/PB e as Organizações da Sociedade Civil – OSC's, buscando compreender a estrutura, os limites, as possibilidades e o alcance da execução dos serviços socioassistenciais. Neste escopo, faz o levantamento da legislação pertinente ao campo da assistência social e das parcerias entre a administração pública e as OSC's.

No capítulo *Aplicação da metodologia SCRUM no planejamento das contratações públicas no âmbito do estado da Paraíba*, Andréa Cristina Avelino Feitoza e José Lirailton Batista Feitosa se debruçam sobre a aplicação da metodologia Scrum no processo de elaboração do planejamento de licitações públicas, buscando compreender seus benefícios, desafios e recomendações para uma gestão mais eficiente e transparente. Espera-se que o estudo possa fornecer subsídios teóricos e práticos para a aplicação desta metodologia no planejamento de licitações públicas na Paraíba, bem como nos demais órgãos integrantes da Administração Pública, contribuindo para uma gestão mais eficiente, transparente e eficaz no processo licitatório.

No capítulo intitulado *A aplicação da LGPD na Administração Pública, as suas consequências e penas aplicadas pelo seu descumprimento*, de Antonio Izidro dos Santos Neto e Julyana de Lira Fernandes, abordam a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) no âmbito da Administração Pública, suas consequências e as penalidades em caso de descumprimento. O objetivo geral do estudo se concentra

em analisar a eficiência da aplicação da LGPD no setor público e seus efeitos jurídicos.

Em *Sistema multiportas nas contratações públicas: os meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias como instrumentos de governança pública*, Bianca Batista Fagundes e Heverton Felinto Pedrosa de Melo apresentam os meios alternativos de resolução de controvérsias previstos na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) como instrumentos de governança no âmbito da Administração Pública. Para isso, serão demonstradas as principais normas de governança, de contratações públicas e de meios alternativos de resolução de controvérsias existentes. O intuito do estudo é identificar as diversas vantagens na utilização dos meios alternativos, que podem prevenir e solucionar diversos conflitos, de forma ágil e eficiente.

Ellen Pereira da Silva e Geraldo Medeiros Júnior, no capítulo intitulado *Planejamento do Hospital Metropolitano Dom José Maria Pires: um estudo sobre a do serviço de arquivo médico e estatística*, trazem uma discussão sobre a importância do Serviço de Arquivo Médico e Estatística (SAME) para a gestão pública do Hospital Metropolitano Dom José Maria Pires. Considerando a relevância do Hospital Metropolitano para a saúde pública do Estado, por ser um hospital de alta complexidade, os dados da pesquisa foram extraídos de informações acerca do funcionamento do SAME e composição dos prontuários médicos.

No capítulo *Educação à distância (EAD) na Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba (ESPEP): (re)construindo caminhos em tempos pandêmicos*, Ivanira Pontes Duarte e Ilka Maria Soares Campos retratam como se deu a educação à distância no âmbito da Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba em tempos pandêmicos e, posteriormente, suas estratégias pedagógicas usadas pela escola para continuidade das atividades. Nesse propósito, buscou-se identificar a oferta de cursos na modalidade a distância, descrever os principais fatores que contribuiriam para a ampliação dos cursos, mapear a evolução das ferramentas digitais e seus impactos, partindo dos princípios norteadores que regem as escolas de governo no Brasil, ofertando capacitações e qualificações aos servidores públicos.

*O fundo para a infância e adolescência (FIA): o panorama sobre o funcionamento dos fundos municipais na Paraíba* é o didático capítulo de Jamil José Camilo Richene Neto e Julyana de Lira Fernandes, que aborda aspectos da estruturação do Fundo para Criança e Adolescência (FIA)

como um mecanismo que tem por objetivo a captação de recursos para execução das políticas públicas de proteção à infância e à adolescência. Além de analisar o processo evolutivo de tal Fundo, explicita informações como a fonte de recursos dos FIAs do Estado da Paraíba e discute o funcionamento do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), a partir dos dados analisados.

José Flávio Ramos de Queiroz e Viviane Barreto Motta Nogueira, em *Gestão escolar: a função do diretor como fundamento para uma gestão democrática*, conduz seu leitor numa produtiva reflexão sobre a presença da perspectiva democrática nas atribuições do diretor e da gestão educacional em geral. Para além das definições desses elementos, buscou-se trabalhar a evolução histórica desse âmbito administrativo até os dias atuais com o acréscimo diferencial do sistema democrático.

Em *Tempo resposta do rádio patrulhamento no século XXI: efeitos do policiamento preditivo sobre crimes violentos letais intencionais na capital paraibana*, Leonardo Antônio de Souza Neves e Jacqueline Echeverría Barrancos trabalham os dados registrados no Centro Integrado de Comando e Controle, referente ao segundo semestre de 2023, nas ocorrências onde há registro de Crimes Violentos Letais Intencionais. A partir disso, restou demonstrado que a aplicação do policiamento preditivo apresenta-se como um novo modelo de gestão do policiamento motorizado, utilizando-se de dados constantes no banco de dados do Centro Integrado de Comando e Controle, para um patrulhamento eficiente, otimizando o direcionamento de recursos humanos e materiais para uma melhor tomada de decisão a nível tático e estratégico, diminuindo sensivelmente o tempo resposta e refletindo numa melhor prestação de serviço público.

Noutro norte, a discussão tecida em *Análise da eficiência e usabilidade do sistema PBDOC*, Marcelo da Silva Ramos e Josemar Henrique de Melo se debruçam sobre a gestão documental, como sendo uma importante ferramenta essencial para a Administração Pública, promovendo a organização e o acesso aos documentos oficiais. Com a transformação digital, a produção e o acesso a documentos digitais tornaram-se fundamentais para o bom funcionamento das rotinas administrativas. Assim, este estudo analisa o sistema PBdoc, quanto a sua eficiência e usabilidade.

Micheline Costa de Meneses e Viviane Barreto Motta Nogueira apresentam a pesquisa *Crescimento urbano, problemas ambientais e a importância da gestão pública: o caso bairros da zona sul – João Pessoa/PB*, que versa

sobre as políticas públicas adotadas para os bairros do Cuiá, Ernesto Geisel e Valentina de Figueiredo, da zona sul de João Pessoa/PB, em relação ao crescimento urbano com foco no desenvolvimento sustentável. Para isso, buscou-se pesquisar quais são os principais problemas enfrentados pela população desses bairros em relação à poluição e degradação ambiental, além de investigar quais as ações governamentais estão sendo aplicadas para o controle ambiental.

No capítulo *Controle interno na gestão pública: desafio nos dias atuais*, escrito por Natália Aranha Maciel da Silva e José Lirailton Batista Feitosa, é abordada a crescente relevância do controle interno na gestão pública diante de desafios contemporâneos. Em um contexto de complexidade administrativa e demandas sociais diversificadas, o controle interno se destaca como essencial para garantir eficiência, transparência e ética na gestão dos recursos públicos. Isto posto, este artigo tem como objetivo geral analisar a importância do controle interno na gestão pública, considerando os desafios atuais e as práticas necessárias para promover a eficiência, transparência e integridade na administração dos recursos públicos.

No capítulo intitulado *O papel do líder no contexto da gestão estratégica de pessoas no setor público*, Rafaella Katharina Espínola Lacerda Freire e Andréa Xavier de Albuquerque de Sousa analisam o papel do gestor enquanto líder, como agente-chave na gestão de pessoas, em contraponto, ao papel do gestor enquanto chefe. É explorado, portanto, como os estilos de liderança influenciam o desempenho das equipes no setor público. A pesquisa fundamenta-se em teorias clássicas e contemporâneas sobre liderança, com ênfase na relação líder-liderado e seu impacto no desempenho organizacional.

Em *Gestão pública hospitalar: revisão de literatura sobre a experiência em maternidades*, Rebecka Santana Costa Carvalho e Francinete Fernandes de Sousa, apresentam uma proposta de revisão integrativa de literatura acerca das políticas públicas de assistência recebida durante o parto em maternidades públicas. Como forma de conduzir esta revisão, formulou-se a seguinte questão de pesquisa: Como as mulheres percebem a assistência recebida durante o parto em maternidades? Para responder tal indagação, os autores realizaram uma contextualização do tema demonstrando que a violência obstétrica envolve práticas desrespeitosas durante o atendimento à gestante, refletindo desigualdades de gênero e poder no sistema de saúde.

Regina Mayara de Farias Duarte e Andréa Xavier de Albuquerque de Sousa se debruçam sobre *O papel dos conselhos tutelares na gestão das políticas públicas para crianças e adolescentes*, que retratam o papel dos Conselhos Tutelares na gestão das políticas públicas para crianças e adolescentes, analisando o seu papel sob a ótica da Política Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente. Para tanto, o referido trabalho inicialmente faz uma contextualização histórica da infância e adolescência no Brasil, especialmente após o período de transição do regime autoritário para a democracia, marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990. Analisa-se neste estudo o surgimento do Sistema de Garantia de Direitos, destacando a origem dos Conselhos Tutelares e sua importância para o desenvolvimento social. Ademais, o estudo também busca esclarecer a função dos conselhos tutelares abordando a importância da desestigmatização de seu papel social, apresentando suas competências legais e sua organização interna conforme a legislação vigente.

No capítulo *Planejamento estratégico situacional: um estudo bibliográfico sobre a sua aplicabilidade em gestão de crises e emergências de saúde pública*, Samantha Valeriano Alcantara da Silva e Jacqueline Echeverría Barrancos destacam o Planejamento Estratégico Situacional em um contexto de saúde pública, com foco nas adaptações durante a pandemia da COVID-19. O Planejamento Estratégico Situacional é abordado como uma ferramenta crucial para lidar com os desafios complexos enfrentados pelos serviços de saúde pública. Durante a crise sanitária, tal planejamento foi fundamental para orientar as decisões e ações, exigindo uma revisão constante das estratégias diante da volatilidade do ambiente. Nesta senda, o objetivo principal é destacar as mudanças ocorridas no processo de planejamento estratégico devido à crise sanitária, além de descrever os desdobramentos resultantes e propor ações de gestão para enfrentar futuros desafios.

*Análise das ações e políticas públicas executadas pela EMPAER/PB quanto aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e a agenda 2030* é o didático capítulo de Sandra Maria Vidal Coutinho e Viviane Barreto Motta Nogueira, que tem por objetivo realizar um diagnóstico situacional das ações, dos programas e das políticas públicas executadas pela Empresa de Pesquisa, Assistência Técnica e Regularização Fundiária da Paraíba (EMPAER/PB) e seu alinhamento quanto aos 17 Objetivos do

Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as 169 metas da Agenda Brasil nas suas linhas de ação de pesquisa, extensão rural e regularização fundiária.

Finalizando o livro, Thiago de Oliveira Sousa e Heverton Felinto Pedrosa de Melo, em *O diálogo competitivo como instrumento de governança no âmbito da Administração Pública*, conduz seu leitor numa produtiva reflexão sobre a utilização da modalidade licitatória diálogo competitivo como instrumento de governança para a Administração Pública. Sabe-se que o diálogo competitivo traz em seu bojo um aspecto inovador, permitindo o desenvolvimento de uma ou mais alternativas capazes de atender às necessidades específicas das instituições. Essa modalidade, portanto, pode favorecer o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico do órgão, de modo que as compras públicas estejam sempre alinhadas com o interesse público e a real necessidade da Administração Pública.

Vale destacar, por fim, que as informações sobre os autores das obras supracitadas se encontram ao final desta coletânea e são de suas responsabilidades os conteúdos por eles abordados nos capítulos. Certamente, a apreciação desta obra é um presente para a parceria do Governo do Estado da Paraíba, UEPB e ESPEP. Parabéns aos autores e aos seus leitores pela oportunidade de lê-la.

Boa leitura!



# **CASAS LARES E O SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR REGIONALIZADO NA PARAÍBA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE**

*Adelma Simplicio dos Santos  
Julyana de Lira Fernandes*

## **1 INTRODUÇÃO**

O Governo do Estado da Paraíba executa de forma direta dois tipos de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, as Casas Lares Regionalizadas e o Serviço de Acolhimento Familiar Regionalizado, ambos destinados às crianças e adolescentes retirados do convívio familiar em razão de medida protetiva.

No momento, existem em funcionamento 3 (três) Casas Lares Regionalizadas e 7 (sete) polos implantados do Serviço de Acolhimento Familiar Regionalizado, que por atenderem ao mesmo perfil de usuários e com a mesma finalidade são objetos do presente estudo, uma vez que o princípio da economicidade preconiza que os serviços públicos devem observar a relação de melhor custo-benefício, surgido assim o questionamento: qual das duas modalidades de acolhimento provoca um menor impacto para o erário e qual é a melhor opção diante do princípio da economicidade?

Desta forma, o objetivo geral deste estudo foi demonstrar qual o tipo de serviço de acolhimento destinado para crianças e adolescentes, ofertados pelo Governo do Estado da Paraíba, é o mais eficiente, a partir do princípio da economicidade.

Quanto aos objetivos específicos foram: i) Apresentar dados referentes a execução do Serviço de Acolhimento Familiar Regionalizado e das Casas Lares Regionalizadas; ii) Discutir sobre as diferenças entre as modalidades de acolhimento institucional e acolhimento familiar, apresentando suas características e desafios; iii) Demonstrar qual das duas modalidades é a mais indicada para as crianças e adolescentes acolhidos.

O interesse em desenvolver o presente trabalho se deu em razão da atuação enquanto Coordenadora Estadual das Casas Lares e do Serviço de Acolhimento Familiar, ambos inseridos na Proteção Social Especial de Alta Complexidade da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, vindo este trabalho a ser de grande relevância para a academia devido a insuficiência de estudos sobre a temática, ainda mais quando se trata de uma abordagem prática.

Este trabalho pode vir a ser de grande utilidade para gestores públicos que buscam compreender o processo de regionalização, a forma de execução de tais serviços e o seu impacto financeiro, uma vez que o Estado da Paraíba é pioneiro na implantação do Serviço de Acolhimento Familiar Regionalizado. Portanto, este trabalho é uma contribuição para toda a sociedade que é a principal interessada na manutenção dos princípios da administração pública, como o princípio da eficiência, e decorrente deste, o princípio da economicidade.

## **2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE**

A administração pública tem o papel fundamental de gerenciar, por meio dos serviços públicos, o interesse de toda uma população dada tamanha responsabilidade a Constituição Federal (1988), por meio do *caput* do artigo 37, dispõe que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

O princípio da eficiência, por sua vez, foi introduzido na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 19/98 e segundo Di Pietro (2014), tal princípio deve considerar dois aspectos: o primeiro trata-se do agente público, a forma como este atua, como desempenha suas funções com vistas a alcançar o melhor resultado possível e o outro

diz respeito à própria administração pública, como esta se organiza para prestar serviços públicos de qualidade.

É imprescindível compreender o próprio significado da palavra eficiência, que de acordo com o Dicionário *Oxford* significa “virtude ou característica de (alguém ou algo) ser competente, produtivo, de conseguir o melhor rendimento com o mínimo de erros e/ou dispêndios”, sendo assim, um dos principais aspectos do princípio da eficiência é a economicidade.

Desta forma, apesar do princípio da economicidade não ser mencionado formalmente entre os princípios elencados no caput do artigo 37 da Constituição Federal, ele está diretamente relacionado ao princípio da eficiência (Bugarin, 1998), estabelecendo a necessidade de observação da relação custo-benefício nos serviços públicos.

Para Ayer (2022, p. 34), “a economicidade é uma das dimensões da eficiência”, o que implica garantir que a administração pública faça uso dos recursos públicos com responsabilidade e compromisso com os melhores resultados para os usuários dos serviços públicos.

Porém, na busca pela otimização dos recursos públicos, o princípio da economicidade não pressupõe que o menor preço/custo seja o melhor, pois não deve-se desconsiderar a qualidade dos serviços e bens adquiridos pela administração pública, mas sim, procurar o melhor com o menor impacto financeiro possível (Melotti, 2023).

## **2.1 O Sistema Único da Assistência Social (SUAS)**

A Assistência Social enquanto política pública está inserida no contexto da Seguridade Social e trata-se de uma grande conquista, após um longo período na história do Brasil, no qual o atendimento socioassistencial era realizado por instituições religiosas como forma de caridade e não enquanto um direito.

Dentro deste contexto, o território possui um papel fundamental na definição, planejamento e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios oferecidos pelo SUAS, considerando assim, as demandas e necessidades das pessoas que vivem naquela região, com ênfase nas famílias mais vulneráveis (Brasil, Caderno de Consolidação do SUAS, 2009).

### **2.1.1 Níveis de Proteção**

O SUAS estabelece uma organização das ações, programas e serviços da política de Assistência Social, dividindo-os em Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), a qual se divide em Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

A PSE é responsável por oferecer atenção especializada às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade pessoal e social, devido a diversas formas de violação de direitos, a exemplo de abuso e exploração sexual, trabalho infantil, abandono, maus tratos, entre outros, bem como acompanha os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Conforme mencionado alhures, a PSE é dividida em dois níveis de complexidade: os serviços de média complexidade, que atendem famílias e indivíduos aos quais os vínculos familiares e comunitários se encontram fragilizados, mas que ainda não foram rompidos; e os serviços de alta complexidade, que atendem famílias e indivíduos, cujos vínculos familiares e comunitários foram rompidos, ofertando proteção integral, incluindo moradia, alimentação, entre outros, para aqueles que precisam ser retirados do convívio familiar e comunitário.

É na proteção social especial de alta complexidade que estão inseridos os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes que tiveram seus direitos ameaçados ou violados e que por meio de uma medida protetiva foram afastados do convívio com suas famílias de origem, temporária ou definitivamente (Medeiros, 2023).

### **2.1.2 Regionalização e Divisão Territorial**

Uma das principais ferramentas utilizadas pelo SUAS para garantir o acesso aos serviços socioassistenciais é a regionalização, pois considera as características e necessidades de cada território, permitindo que os serviços sejam organizados de forma a atender suas demandas. Dessa forma, há uma descentralização dos serviços, proporcionando maior proximidade com a população, particularmente das pessoas em situação de vulnerabilidade, (Campos *et al.*, 2021).

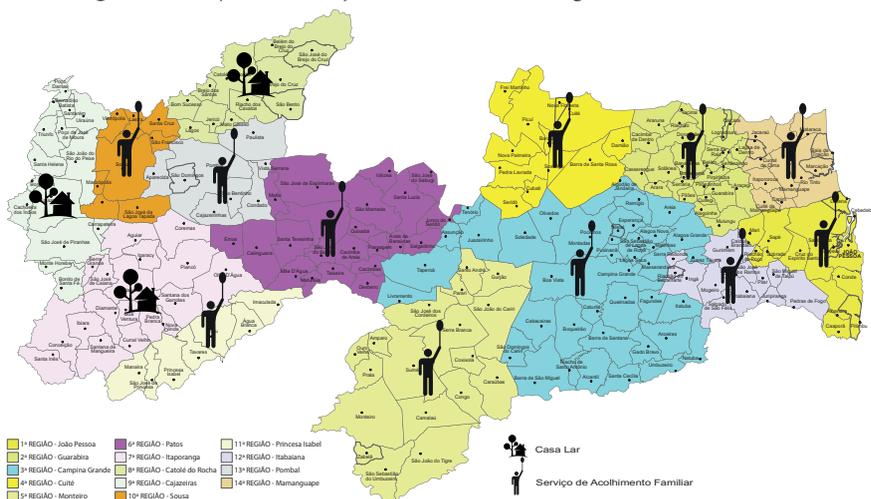
Levando-se em consideração a realidade dos municípios de pequeno porte I e II, que se tratam de municípios com até 50.000 habitantes,

que por sua vez, apresentam uma baixa demanda por serviços da alta complexidade, como também não possuem recursos suficientes para custearem tais serviços, a Resolução nº 31 de 2013 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) propõe que os serviços da PSE sejam organizados de modo a haver uma gestão compartilhada entre o Estado e um grupo de municípios agrupados:

A regionalização é uma forma de levar os serviços da Proteção Social Especial (PSE) para um grupo determinado de municípios, utilizando-se como um dos principais critérios, a distância territorial entre eles, formando um conglomerado de municípios vinculados a uma sede/polo, sendo o estado responsável pela oferta do serviço de forma cooperada com os municípios. (Pires; Roberta, 2022, p.20)

Portanto, utilizando-se da regionalização, a forma que o Estado da Paraíba optou para delimitar os territórios a fim de organizar a oferta dos serviços de acolhimento regionalizados foi a divisão por regiões geoadministrativas (RGAs), cujo estado possui 14 RGAs, conforme mapa a seguir:

**Figura 1 - Mapa dos Serviços de Acolhimento Regionalizados da Paraíba**



**Fonte:** Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (2022)

Conforme demonstrado no mapa, o Estado deverá ser integralmente coberto por serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, sendo 11 polos do Serviço de Acolhimento Familiar (SAF), dos quais já foram implantados sete polos e três Casas Lares, as quais encontram-se implantadas e em funcionamento, contemplando assim as 14 RGAs.

### **3 MEDIDAS PROTETIVAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

A Lei 8.069/90, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), prevê em seu artigo 101 algumas medidas protetivas para crianças e adolescentes sob ameaça ou vítimas de violações de direitos, dentre elas o acolhimento institucional e a inclusão em programa de acolhimento familiar.

As medidas protetivas de acolhimento familiar e acolhimento institucional implicam na retirada da criança ou adolescente da sua família de origem de forma temporária e excepcional até que a sua situação jurídica tenha sido resolvida, seja após superada a situação que ensejou no acolhimento, retornando assim à sua família de origem, ou, não havendo possibilidade de retorno, seja colocado em família substituta por meio da adoção.

#### **3.1 Tipos de acolhimento**

Conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, existem dois tipos de acolhimento para crianças e adolescentes, o acolhimento institucional e o acolhimento familiar, que de acordo com o manual Orientações técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescente, dividem-se da seguinte forma:

- Acolhimento Institucional:
- Abrigo Institucional: Funciona em um local semelhante a uma residência. Destina-se a crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, com capacidade máxima de 20 acolhidos.
- Casa Lar: Semelhante ao abrigo institucional, porém, a capacidade máxima de acolhidos deverá ser de 10 crianças e/ou adolescentes.

- República: É destinado para jovens com idades entre 18 e 21 anos, normalmente egressos de um dos serviços de acolhimento acima mencionados e que em razão da maioridade, precisam sair da instituição. As repúblicas devem ser organizadas por gênero, vindo a acolher até 6 jovens por vez.
- Acolhimento Familiar:
- Família Acolhedora: Trata-se de um serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes em residências de famílias previamente cadastradas e devidamente capacitadas, sendo acompanhadas e supervisionadas por uma equipe técnica. Ao invés da criança ou adolescente ir para uma instituição, ficam sob os cuidados de uma família acolhedora até que seja possível o seu retorno à família de origem, ou quando não for possível, seja colocada em família substituta, por meio da adoção. Cada família acolhedora recebe apenas uma criança ou adolescente por vez, a exceção são os grupos de irmãos, que devem ser acolhidos juntos.

Dentre as modalidades de acolhimento, o ECA preconiza no art. 34, § 1º que “a inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional”.

### **3.2 Serviços de acolhimento regionalizados para crianças e adolescentes**

De acordo com a Resolução n.º 31 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a qual dispõe sobre as diretrizes da regionalização dos serviços do SUAS, inclusive para a oferta dos serviços regionalizados de acolhimento para crianças e adolescentes, a responsabilidade pela oferta dos serviços de alta complexidade regionalizados é compartilhada entre o governo federal, o governo estadual e os municípios vinculados.

Apenas a partir de 2013, os serviços da proteção social especial de alta complexidade, mais precisamente, os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes regionalizados começaram a ser implantados pelo Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (SEDH), primeiramente através da implantação de três Casas Lares e também por meio de parcerias com instituições de acolhimento que já existiam.

Com a implantação das Casas Lares em três Regiões Geoadministrativas, 7ª, 8ª e 9ª (ver figura 1), restavam ainda outras 11 RGAs para que o estado viesse a alcançar a sua meta de 100% de cobertura do território com a oferta de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.

Após enfrentar a pandemia em decorrência do Coronavírus, e depois da 4ª atualização do Plano de Regionalização da Rede de Serviços da Proteção Social Especial do Estado da Paraíba, em 2021 foi implantado o primeiro Polo do Serviço de Acolhimento Familiar Regionalizado do Estado da Paraíba.

Com o novo reordenamento, o Serviço de Acolhimento Familiar (SAF) foi priorizado em detrimento do Serviço de Acolhimento Institucional, assegurando o que preconiza o ECA, as demais RGAs deverão ser contempladas com um SAF, tendo sido previstos um total de 11 Polos, com um total de 171 vagas, sendo uma vaga para cada município de porte I e II de cada uma das RGAs. Dos 11 polos previstos, até o presente momento, sete já foram implantados, na 1ª, 2ª, 3ª, 6ª, 11ª, 12ª e 13ª RGAs.

### **3.3 Cofinanciamento**

Os serviços de acolhimento, pertencentes a proteção social especial de alta complexidade, devem ser custeados pelos três entes federal, estadual e municipal, de acordo com o art. 26, § 1º da Resolução nº 31/2013 do CNAS, quando se trata de cofinanciamento federal destinado aos serviços regionalizados de acolhimento para crianças e adolescentes, o valor é de R\$ 5.000,00 para subsidiar serviços com capacidade de atendimento para até dez acolhidos, alcançado o número de dez acolhimentos, o Governo Federal deve financiar essas vagas com o valor de R\$ 500,00 cada uma.

Ao Governo Estadual cabe arcar com as demais despesas referentes ao serviço, seja com recursos próprios ou por meio do Fundo de Erradicação da Pobreza (FUNCEP), cabendo aos municípios vinculados uma contrapartida, determinada por meio de Termos de Cooperação Técnica.

## **4 CASAS LARES REGIONALIZADAS**

De acordo com o Plano Operativo pactuado na Comissão Intergestora Bipartite (CIB), as Casas Lares Regionalizadas foram viabilizadas por meio de Termo de Cooperação Técnica, assinado entre o Governo

do Estado da Paraíba e os municípios vinculados, no qual ficaram estabelecidas as responsabilidades de ordem financeira de cada ente:

- Governo do Estado – Responsável pela contratação da equipe técnica multidisciplinar e de apoio. Também é de responsabilidade do Governo do Estado o deslocamento das equipes técnicas para atenderem as demandas das Casas Lares, bem como todas as despesas referentes a estruturação, manutenção e viabilização do serviço, como internet, alimentação, vestuário dos acolhidos, entre outras.
- Município Sede – Garantir o pagamento do aluguel do imóvel, bem como as despesas referentes ao uso de tal imóvel, como água, energia elétrica e reparos. Também é responsabilidade do município sede, por meio de sua Secretaria Municipal de Assistência Social, assegurar transporte para atender as demandas das crianças e adolescentes acolhidos no serviço.
- Municípios Vinculados – Assegurar meios de deslocamento dos familiares das crianças e adolescentes acolhidos para a realização das visitas, quando estes residirem em seus respectivos territórios, sendo ainda de responsabilidade dos municípios vinculados, por meio das suas Secretarias Municipais de Assistência Social, assegurar o deslocamento dos familiares para outras demandas decorrentes do acolhimento, a exemplo de audiência, entre outras.
- Importante ressaltar que uma Casa Lar procura manter ao máximo possível uma rotina similar a uma residência comum. Para isso, a capacidade máxima de acolhimentos por unidade é de até dez crianças e adolescentes acolhidos.

#### **4.1 Casa Lar Regionalizada – São Bento**

A Casa Lar de São Bento foi inaugurada em 2017 e possui os seguintes municípios vinculados: Bom Sucesso, Brejo do Cruz, Brejo dos Santos, São José do Brejo do Cruz, Belém do Brejo do Cruz, Jericó, Riacho dos Cavalos, Catolé do Rocha, Mato Grosso e São Bento.

Embora os Termos de Pactuação estabeleçam as responsabilidades de cada ator envolvido no processo de regionalização, na prática alguns

acordos são feitos para o melhor funcionamento da unidade, e isso pode ser verificado não apenas na Casa Lar de São Bento, como também nas demais unidades.

#### 4.1.1 Impacto Financeiro

Para uma análise do impacto financeiro, as despesas foram divididas em duas grandes categorias, recursos humanos e manutenção, mas é importante ressaltar que tratam-se das principais despesas, não se esgotando nestas.

Outro ponto relevante é que foram consideradas a fim de cálculos, apenas as despesas despendidas pelo Governo do Estado da Paraíba, cujo custeio é realizado por meio do cofinanciamento federal e principalmente por recursos próprios.

**Tabela 1** - Despesas RH - Casa Lar São Bento<sup>1</sup>

RECURSOS HUMANOS					
Profissional	Remuneração	Quant	Vínculo	Custo Mensal	Custo Anual
<b>Coordenador</b>	R\$ 2.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.800	R\$ 33.600,00
<b>Assistente Social</b>	R\$ 2.200,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
<b>Psicólogo</b>	R\$ 2.200,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200,00	R\$ 26.400,00
<b>Cuidador Residente</b>	R\$ 1.800,00	08	Contrato/SEDH	R\$ 14.400,00	R\$ 172.800,00
<b>Auxiliar de cuidador</b>	-	01	Pago pelo município de Condado	-	-
<b>Motorista</b>	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
<b>TOTAL:</b>				<b>R\$ 23.400,00</b>	<b>R\$ 280.800,00</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Conforme demonstrado na tabela 1, a Casa Lar de São Bento possui um total de 13 profissionais, dos quais 12 são contratados pelo Governo do Estado, por meio da SEDH, resultando em um custo anual de R\$ 280.800,00.

1 Todos os valores apresentados nas tabelas podem ser verificados em documentos institucionais, documentos estes elaborados e acompanhados pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano e pela Secretaria de Estado da Administração.

**Tabela 2** - Despesas Manutenção - Casa Lar São Bento

MANUTENÇÃO		
Tipo de Despesa	Despesa mensal (R\$)	Despesa anual (R\$)
Aluguel de imóvel	R\$ 2.500	R\$ 30.000,00
Energia	R\$ 629,00	R\$ 7.548,00
Água e esgoto	R\$ 1.020,77	R\$ 12.249,24
Internet	R\$ 854,34	R\$ 10.252,08
Gás de cozinha	R\$ 230,00	R\$ 2.760,00
Alimentos	R\$ 7.416,00	R\$ 88.992,00
Material de Limpeza	R\$ 1.774,00	R\$ 21.288,00
Itens de Higiene Pessoal	R\$ 1.190,00	R\$ 14.280,00
Combustível	R\$ 500,00	R\$ 6.000,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 16.114,11</b>	<b>R\$ 193.369,32</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Na tabela anterior, conforme verificado, a maior despesa é referente a alimentação, estando no cálculo apresentado, a soma de cereais, proteínas e hortifrutis. O custo anual de manutenção da Casa Lar de São Bento é de aproximadamente R\$ 193.369,32.

Somadas as despesas referentes ao quadro de funcionários, com as despesas de manutenção, o custo anual total desta unidade de acolhimento é de aproximadamente R\$ 474.189,32, atualmente a Casa possui 9 acolhidos.

## **4.2 Casa Lar Regionalizada – Itaporanga**

A Casa Lar Regionalizada de Itaporanga foi inaugurada em 2017 e possui os seguintes municípios vinculados: Aguiar, Boa Ventura, Coremas, Igaracy, Itaporanga, Olho D'Água, Santana dos Garrotes, Conceição, Curral Velho, Diamante, Ibiara, Pedra Branca, Santa Inês, Santana de Mangueira, Piancó, Nova Olinda, São José de Caiana e Serra Grande.

### **4.2.1 Impacto Financeiro**

Em relação às despesas com recursos humanos, a Casa Lar de Itaporanga tem-se o seguinte:

**Tabela 3** - Despesas RH - Casa Lar Itaporanga

RECURSOS HUMANOS					
Profissional	Remuneração	Quant	Vinculo	Custo Mensal	Custo Anual
Coordenador	R\$ 2.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.800	R\$ 33.600,00
Assistente Social	R\$ 2.200,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200,00	R\$ 26.400,00
Psicólogo	R\$ 2.200,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200,00	R\$ 26.400,00
Cuidador Residente	R\$ 1.800,00	07	Contrato/SEDH	R\$ 12.600,00	R\$ 151.200,00
Auxiliar de cuidador	-	03	Cedidos pelo município sede	-	-
Motorista	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
Cuidador individual	-	02	Cedido pelo município de Conceição	-	-
Vigilantes	-	02	Cedidos pelo município sede	-	-
<b>TOTAL:</b>				<b>R\$ 21.600,00</b>	<b>R\$ 259.200,00</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

A unidade possui 18 profissionais, dos quais 11 são contratados pela SEDH, resultando em uma despesa anual no valor de R\$ 259.200,00.

Em relação às despesas com manutenção, a Casa Lar de Itaporanga é a única, cujo aluguel é custeado pelo município sede, conforme Termo de Pactuação, cabendo ao estado as demais despesas, como se verifica na tabela a seguir:

**Tabela 4** - Despesas Manutenção - Casa Lar Itaporanga

MANUTENÇÃO		
Tipo de Despesa	Despesa mensal (R\$)	Despesa anual (R\$)
<b>Aluguel de imóvel</b>	Custeado pelo município sede	-
<b>Energia</b>	Custeado pelo município sede	-
Água e esgoto	Custeado pelo município sede	-
<b>Internet</b>	R\$ 854,34	R\$ 10.252,08
<b>Gás de cozinha</b>	R\$ 230,00	R\$ 2.760,00
<b>Alimentos</b>	R\$ 9.234,00	R\$ 110.808,00
<b>Material de Limpeza</b>	R\$ 1.574,00	R\$ 18.888,00
<b>Itens de Higiene Pessoal</b>	R\$ 1.186,00	R\$ 14.232,00
<b>Combustível</b>	R\$ 500,00	R\$ 6.000,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 13.578,34</b>	<b>R\$ 162.940,08</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Contudo, a despesa anual com a manutenção da Casa Lar de Itaporanga custa ao Governo do Estado aproximadamente R\$ 162.940,08, sendo a aquisição de gêneros alimentício a maior entre as despesas desta categoria. Atualmente a Casa possui 10 acolhidos, funcionando com a sua capacidade máxima.

### 4.3 Casa Lar Regionalizada – São João do Rio do Peixe

A Casa Lar Regionalizada São João do Rio do Peixe também foi inaugurada em 2017 e possui os seguintes municípios vinculados: Bernardino Batista, Bom Jesus, Joca Claudino, Poço José de Moura, Santa Helena, São João do Rio do Peixe, Poço Dantas, Bonito de Santa Fé, Cachoeira dos Índios, Carrapateira, São José de Piranhas, Monte Horebe, Triunfo, Uiraúna e Vierópolis.

#### 4.3.1 Impacto Financeiro

Em relação aos custos com recursos humanos, a Casa Lar São João do Rio do Peixe apresenta os seguintes dados:

**Tabela 5** - Despesas RH – S. J. Do Rio do Peixe

RECURSOS HUMANOS					
Profissional	Remuneração	Quant	Vínculo	Custo Mensal	Custo Anual
Coordenador	R\$ 2.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.800,00	R\$ 33.600,00
Assistente Social	R\$ 2.200,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200,00	R\$ 26.400,00
Psicólogo	R\$ 2.200,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200,00	R\$ 26.400,00
Cuidador Residente	R\$ 1.800,00	04	Contrato/SEDH	R\$ 7.200,00	R\$ 86.400,00
Auxiliar de serviços gerais	-	03	Cedido pelo município	-	-
Motorista	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
Cuidador Exclusivo	-	02	Cedidos pelo município	-	-
Vigilantes	-	02	Cedidos pelo município	-	-
<b>TOTAL:</b>				<b>R\$ 16.200,00</b>	<b>R\$ 194.400,00</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024)

Conforme demonstrado, a Casa Lar São João do Rio do Peixe possui 15 profissionais em seu quadro, dos quais oito são contratados pela SEDH, cuja despesa anual é de R\$ 194.400,00.

**Tabela 6** - Despesas Manutenção – S. J. Do Rio do Peixe

<b>MANUTENÇÃO</b>		
<b>Tipo de Despesa</b>	<b>Despesa mensal (R\$)</b>	<b>Despesa anual (R\$)</b>
<b>Aluguel de imóvel</b>	R\$ 2.000	R\$ 24.000,00
<b>Energia</b>	R\$ 1.273,34	R\$ 15.280,08
Água e esgoto	R\$ 1.619,58	R\$ 19.434,96
<b>Internet</b>	R\$ 854,34	R\$ 10.252,08
<b>Gás de cozinha</b>	R\$ 230,00	R\$ 2.760,00
<b>Alimentos</b>	R\$ 6.521,00	R\$ 78.252,00
<b>Material de Limpeza</b>	R\$ 1.437,00	R\$ 17.244,00
<b>Itens de Higiene Pessoal</b>	R\$ 993,00	R\$ 11.916,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 14.928,26</b>	<b>R\$ 179.139,12</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024)

As despesas de manutenção da unidade se assemelham às demais, sendo a principal delas a aquisição de gêneros alimentícios. Somadas todas as despesas desta categoria, o custo anual é de aproximadamente R\$179.139,12. Atualmente a Casa possui 6 crianças e adolescentes em acolhimento.

## **5 SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR**

O Serviço de Acolhimento Familiar na modalidade regionalizada está fundamentado nas Resoluções da CIB de nº 04 de 31 de julho de 2021 e de nº 05 de 26 de agosto de 2022 e embora o ECA estabeleça este tipo de acolhimento como prioritário, a realidade no nosso país e conseqüentemente, no Estado da Paraíba ainda não reflete esse preceito.

As instituições de acolhimento ainda possuem o maior número de acolhidos no Brasil e na Paraíba, porém o Serviço de Acolhimento Familiar, embora desafiador, pois depende inteiramente da adesão social, visto que, sem as famílias acolhedoras não é possível concretizar o serviço,

vem ganhando espaço e notoriedade, pois o SAF é capaz de proporcionar às crianças e adolescentes acolhidos um atendimento mais humanizado e individualizado.

O acolhimento em residências de famílias acolhedoras é prática recorrente e consolidada em países europeus, vindo a ganhar força aqui no Brasil e em países da América Latina. O acolhimento familiar permite a convivência dentro de uma dinâmica familiar, minimizando os danos provocados pelo afastamento da família de origem, especialmente para crianças na primeira infância (até 5 anos), cujos estudos demonstram o forte impacto sobre o seu desenvolvimento ao serem colocadas em instituições, nas quais não terão oportunidade de ter uma atenção individualizada.

As famílias pretendentes a se tornarem famílias acolhedoras passam por um sério processo de credenciamento para tornarem-se aptas ao acolhimento, processo este que passa por entrevistas socioassistenciais, visitas domiciliares, análise documental e formação, conforme previsto no Edital de Chamamento Público para Famílias Acolhedoras.

Dos 11 Polos previstos, sete já foram implantados, atendendo a um total de 121 municípios, tendo sido implantados o Polo João Pessoa (1ª RGA), Polo Guarabira (2ª RGA), Polo Esperança (3ª RGA), Polo Patos (6ª RGA), Polo Princesa Isabel (11ª RGA), Polo Itabaiana (12ª RGA) e Pombal (13ª RGA).

Importante destacar que cada município vinculado tem direito a uma vaga de família acolhedora, mas isto não se confunde com a quantidade de acolhidos, vagas neste sentido quer dizer que ao surgir o primeiro acolhimento daquele município, o estado fica responsável pelo pagamento do subsídio, mesmo que seja um grupo de irmãos, conta como uma vaga ocupada. A partir do segundo acolhimento, cabe ao município o pagamento do subsídio da família acolhedora, ficando o serviço responsável pelo acompanhamento.

A família acolhedora é totalmente voluntária, quando recebe uma criança ou adolescente para acolher passa a receber um subsídio no valor de um salário mínimo para ajudar nas despesas referentes ao acolhimento. Como já mencionado anteriormente, cada família deverá acolher uma criança ou adolescente por vez, sendo os grupos de irmãos uma exceção.

Ao receber um grupo de irmãos, a família acolhedora fará jus a um salário mínimo por acolhido, chegando ao teto de três salários

mínimos. A Lei Estadual nº 11.038/2017 prevê ainda um acréscimo de um terço (1/3) sobre o valor do subsídio para acolhidos com algum tipo de necessidade especial devidamente comprovada e atestada pela equipe de referência do serviço.

Da mesma forma que ocorre com as Casas Lares, o SAF também foi implantado por meio de Termo de Pactuação, cabendo as seguintes responsabilidades, no que diz as despesas do serviço, para cada um dos entes:

- Governo do Estado: Disponibilização de local com estrutura adequada e atendimento a todas as necessidades de manutenção do serviço, como internet, equipamentos, entre outros; dispor de equipe técnica multidisciplinar e equipe de apoio composta por motorista, auxiliar administrativo e auxiliar de serviços gerais. Cabe ao Governo do Estado o custeio das despesas de deslocamento da equipe para realizar atividades referentes ao serviço de acolhimento.
- Municípios vinculados: Assegurar o deslocamento dos acolhidos e famílias acolhedoras, bem como das famílias de origem, para atender as demandas do serviço e que são decorrentes do processo de acolhimento. Compete aos municípios vinculados a disponibilização de um técnico de referência para ser o articulador da rede local e auxiliar na captação de famílias no território.

Os municípios sedes nem sempre são vinculados ao serviço, pois uma das condições de elegibilidade para fazer parte é ser de porte I e II, porém municípios maiores podem sediar o serviço em razão da localização e da estrutura mesmo não sendo parte dele.

Para fins desta pesquisa, apenas os polos implantados foram considerados, uma vez que possuem dados concretos referentes aos custos de operacionalização do serviço. Da mesma forma que nas Casas Lares, as despesas com os Polos do SAF foram divididas em categorias, sendo recursos humanos, manutenção e diferentemente das Casas Lares, o SAF possui ainda as despesas referentes ao pagamento de subsídios às famílias acolhedoras.

Outra característica do Serviço de Acolhimento Familiar, conforme Plano Operativo, é a diminuição de despesas por meio de parcerias, vindo

prioritariamente o serviço a funcionar em prédios públicos já existentes, sendo o pagamento de aluguel apenas para os casos em que não é possível encontrar um local que atenda as necessidades do serviço.

## 5.1 Polo João Pessoa

Inaugurado em 2021 e possui como município Alhandra, Caaporã, Conde, Cruz do Espírito Santo, Lucena, Mari, Pitimbu, Riachão do Poço e Sobrado, totalizando 9 vagas. Embora localizado em João Pessoa, não atende ao município pelo fato de ser um município de grande porte e inclusive possuir o seu próprio serviço de acolhimento familiar.

### 5.1.1 Impacto Financeiro

Quanto às despesas com recursos humanos, o Polo de João Pessoa apresenta o seguinte:

**Tabela 7** - Despesas RH – Polo João Pessoa

RECURSOS HUMANOS					
Profissional	Remuneração	Quant	Vínculo	Custo Mensal	Custo Anual
Coordenador	R\$ 2.800	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.800	R\$ 33.600,00
Assistente Social	R\$ 2.200	02	Contrato/SEDH	R\$ 4.400	R\$ 52.800,00
Psicólogo	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
Pedagogo	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
Motorista	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
Auxiliar Administrativo	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
Auxiliar de Serviços Gerais	R\$ 1.412,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.412,00	R\$ 16.944
<b>TOTAL</b>				<b>R\$ 16.612,00</b>	<b>R\$ 199.344,00</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024)

As despesas referentes ao quadro de recursos humanos do Polo de João Pessoa chegam a R\$ 199.344,00 anuais.

Em relação às despesas com manutenção, a unidade possui parceria com a FUNESC, ficando apenas a despesa com combustível de responsabilidade da SEDH, no total de R\$ 6.000,00 ao ano.

**Tabela 08** - Despesas Manutenção – Polo João Pessoa

DESPESA MANUTENÇÃO		
Tipo de despesa	Despesa mensal (R\$)	Total /ano (R\$)
Aluguel de imóvel	Cedido pela FUNESC	-
Energia	Fornecida pela FUNESC	-
Água e esgoto	Fornecida pela FUNESC	-
Internet	Fornecida pela FUNESC	-
Combustível	R\$ 500,00	R\$ 6.000,00
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 6.000,00</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024)

Atualmente, o Polo possui apenas uma adolescente em acolhimento, conforme tabela a seguir, resultando em um custo no valor de R\$16.944,00 ao ano, referente ao pagamento de subsídio à família acolhedora.

**Tabela 09** - Despesas Subsídio – Polo João Pessoa

SUBSÍDIO PARA AS FAMÍLIAS				
QUANTIDADE DE VAGAS	FAMÍLIAS INSCRITAS	FAMÍLIAS ACOLHENDO	MUNICÍPIO ACOLHENDO	SUBSÍDIO
09	09	01	Conde	R\$ 1.412,00
<b>TOTAL/mês</b>				<b>R\$1.412,00</b>
<b>TOTAL/ano</b>				<b>R\$16.944,00</b>

**Fonte:** Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (2024).

## 5.2 Polo Guarabira

Inaugurado em 2021, possui os seguintes municípios vinculados: Alagoinha, Araçagi, Araruna, Bananeiras, Belém, Borborema, Cacimba de Dentro, Caiçara, Campo de Santana, Casserengue, Cuitegi, Dona Inês, Duas Estradas, Logradouro, Mulungu, Pilões, Pilõenzinhos, Pirpirituba, Riachão, Serra da Raiz, Serraria, Sertãozinho e Solânea, somando 23 vagas.

### 5.2.1 Impacto Financeiro

No que diz respeito às despesas com Recurso Humanos, a unidade apresenta os seguintes dados:

**Tabela 12** - Despesas RH – Polo Guarabira

RECURSOS HUMANOS					
Profissional	Remuneração	Quant	Vinculo	Custo Mensal	Custo Anual
Coordenador	R\$ 2.800	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.800	R\$ 33.600,00
Assistente Social	R\$ 2.200	03	Contrato/SEDH	R\$ 6.600	R\$ 79.200,00
Psicólogo	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
Pedagogo	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
Motorista	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
Auxiliar Administrativo	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
Auxiliar de Serviços Gerais	R\$ 1.412,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.412,00	R\$ 16.944
<b>TOTAL</b>				<b>R\$ 18.812,00</b>	<b>R\$ 225.744,00</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

A sede do Polo funciona em casa alugada, sendo o aluguel a despesa mais relevante de manutenção do serviço que somada às demais despesas custam aproximadamente R\$ 36.501,36 ao ano, conforme tabela a seguir:

**Tabela 11** - Despesas Manutenção – Polo Guarabira

MANUTENÇÃO		
Manutenção	Despesa mensal (R\$)	Total /ano (R\$)
Aluguel de imóvel	R\$ 1.400,00	R\$ 16.800,00
Energia	R\$ 100,00	R\$ 1.200,00
Água e esgoto	R\$ 187,44	R\$ 2.249,28
Internet	R\$ 854,34	R\$ 10.252,08
Combustível	R\$ 500,00	R\$ 6.000
<b>R\$ 3.041,78</b>		<b>R\$ 36.501,36</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Considerando o cenário atual, o Polo Guarabira está acolhendo seis crianças e adolescentes, conforme tabela 14, dos quais cinco subsídios estão sendo custeados pelo Governo do Estado e um pelo município de

Alagoinha em razão deste já ter utilizado a sua vaga, conforme estabelecido no Termo de Cooperação Técnica.

**Tabela 12** - Despesas Subsídio – Polo Guarabira

SUBSÍDIO PARA AS FAMÍLIAS				
QUANTIDADE DE VAGAS	FAMÍLIAS INSCRITAS	FAMÍLIAS ACOLHENDO	MUNICÍPIO ACOLHENDO	SUBSÍDIO
23	15	6	Alagoinha (02 irmãos)	R\$ 2.824,00
			Alagoinha	Pago pelo Município
			Borborema	R\$ 1.412,00
			Logradouro	R\$ 1.412,00
			Araruna	R\$ 1.412,00
TOTAL/mês				R\$ 7.060,00
TOTAL/ano				R\$ 84.720,00

**Fonte:** Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (2024).

Levando-se em consideração os valores dos subsídios pagos pelo estado, o custo anual atual é de R\$ 84.720,00, destacando que tais valores se tratam de uma projeção, pois uma vez em que há o desligamento do acolhido do serviço, cessa o pagamento do subsídio.

### 5.3 Polo Esperança

Inaugurado em 2021, possui os seguintes municípios vinculados: Alagoa Grande, Alagoa Nova, Algodão de Jandaíra, Arara, Areia, Areial, Esperança, Fagundes, Lagoa Seca, Massaranduba, Matinhas, Olivedos, Pocinhos, Puxinanã, Queimadas, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça e Soledade, Alcantil, Aroeiras, Assunção, Barra de Santana, Barra de São Miguel, Boa Vista, Boqueirão, Cabaceiras, Caturité, Gado Bravo, Juazeirinho, Livramento, Natuba, Riacho de Santo Antônio, Santa Cecília, São Domingos do Cariri, Taperoá, Tenório e Umbuzeiro, totalizando 38 vagas.

### 5.3.1 Impacto Financeiro

O Polo Esperança é o que possui o maior quantitativo de municípios e por esta razão demanda uma equipe maior, sendo os custos com recursos humanos apresentados na tabela a seguir:

**Tabela 13** - Despesas RH – Polo Esperança

RECURSOS HUMANOS					
Profissional	Remuneração	Quant	Vinculo	Custo Mensal	Custo Anual
Coordenador	R\$ 2.800	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.800	R\$ 33.600,00
Assistente Social	R\$ 2.200	02	Contrato/SEDH	R\$ 4.400	R\$ 52.800,00
Psicólogo	R\$ 2.200	02	Contrato/SEDH	R\$ 4.400	R\$ 52.800,00
Pedagogo	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
Motorista	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
Auxiliar Administrativo	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
Auxiliar de Serviços Gerais	R\$ 1.412,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.412,00	R\$ 16.944
<b>TOTAL</b>				<b>R\$ 18.812,00</b>	<b>R\$ 225.744,00</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Assim como os demais polos do SAF, a maior despesa é com o quadro de pessoal, chegando a R\$ 225.744,00 por ano.

A unidade funciona em um espaço cedido pelo Centro Social Urbano (CSU), tendo como despesa de manutenção anual o valor de R\$ 9.600,00 referente ao combustível.

**Tabela 14** - Despesas Manutenção – Polo Esperança

POLO REGIONAL – ESPERANÇA		
Manutenção	Despesa mensal (R\$)	Total /ano (R\$)
Aluguel de imóvel	Cedido pelo CSU	-
Energia	Cedido pelo CSU	-
Água e esgoto	Cedido pelo CSU	-
Internet	Cedido pelo CSU	-
Combustível	R\$ 800,00	R\$ 9.600,00
<b>R\$ 9.600,00</b>		<b>R\$ 9.600,00</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

No momento, o serviço possui quatro crianças e adolescentes em acolhimento, sendo uma particularidade, o acolhimento de uma mãe adolescente e a sua filha, as quais se aplicou a mesma regra em relação aos grupos de irmãos, totalizando uma despesa anual no valor de R\$ 67.776,00.

**Tabela 15** - Despesas Subsídio – Polo Esperança

SUBSÍDIO PARA AS FAMÍLIAS				
QUANTIDADE DE VAGAS	FAMÍLIAS INSCRITAS	FAMÍLIAS ACOLHENDO	MUNICÍPIO ACOLHENDO	SUBSÍDIO
38	22	2	Taperoá (2 irmãos)	R\$ 2.824,00
			Barra de São Miguel (mãe e filha)	R\$ 2.824,00
TOTAL/mês				R\$ 5.648,00
TOTAL/ano				R\$ 67.776,00

**Fonte:** Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, 2024.

## 5.4 Polo Patos

O Polo Patos foi inaugurado em 2021 e possui os seguintes municípios vinculados: Areia de Baraúnas, Cacimba de Areia, Cacimbas, Catingueira, Desterro, Emas, Junco do Seridó, Mãe D'água, Malta, Maturéia, Passagem, Quixaba, Salgadinho, Santa Luzia, Santa Terezi- nha, São José de Espinharas, São José do Bonfim, São José do Sabugi, São Mamede, Teixeira e Várzea, totalizando 21 vagas.

### 5.4.1 Impacto Financeiro

O Polo Patos segue a estrutura padrão de recursos humanos do SAF, tendo uma despesa anual no valor de R\$ 172.944,00.

**Tabela 16** - Despesas RH – Polo Patos

RECURSOS HUMANOS					
Profissional	Remuneração	Quant	Vinculo	Custo Mensal	Custo Anual
Coordenador	R\$ 2.800	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.800	R\$ 33.600,00
Assistente Social	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
Psicólogo	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
Pedagogo	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00

RECURSOS HUMANOS					
Profissional	Remuneração	Quant	Vínculo	Custo Mensal	Custo Anual
Motorista	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
Auxiliar Administrativo	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
Auxiliar de Serviços Gerais	R\$ 1.412,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.412,00	R\$ 16.944
<b>TOTAL</b>				<b>R\$ 14.412,00</b>	<b>R\$ 172.944,00</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Em relação às despesas com manutenção, o Polo funciona em um local cedido pela Casa da Cidadania, restando apenas a despesa com combustível no valor anual de R\$ 6.000, de acordo com a tabela a seguir:

**Tabela 17 - Despesas Manutenção – Polo Patos**

MANUTENÇÃO		
Manutenção	Despesa mensal (R\$)	Total /ano (R\$)
Aluguel de imóvel	Cedido pela Casa da Cidadania	-
Energia	Cedido pela Casa da Cidadania	-
Água e esgoto	Cedido pela Casa da Cidadania	-
Internet	Cedido pela Casa da Cidadania	-
Combustível	R\$ 500,00	R\$ 6.000
R\$ 500,00		<b>R\$ 6.000,00</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Em relação ao número de acolhimento, a unidade possui dois irmãos em acolhimento, custando o valor de R\$ 33.888,00 anuais, referentes ao pagamento dos subsídios, conforme tabela 20:

**Tabela 18 - Despesas Subsídio – Polo Patos**

SUBSÍDIO PARA AS FAMÍLIAS				
QUANTIDADE DE VAGAS	FAMÍLIAS INSCRITAS	FAMÍLIAS ACOLHENDO	MUNICÍPIO ACOLHENDO	SUBSÍDIO
21	8	1	São Mamede (02 irmãos)	R\$ 2.824,00
<b>TOTAL/mês</b>				<b>R\$ 2.824,00</b>
<b>TOTAL/ano</b>				<b>R\$ 33.888,00</b>

**Fonte:** Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, 2024.

## 5.5 Polo Princesa Isabel

Inaugurado em 2022, possui como municípios vinculados os seguintes: Água Branca, Imaculada, Juru, Manaíra, Princesa Isabel, São José de Princesa e Tavares, sendo um total de 07 vagas.

### 5.5.1 Impacto Financeiro

O Polo de Princesa Isabel apresenta uma configuração do quadro de equipe padrão do SAF, custando anualmente o valor de R\$ 172.944,00, conforme verificado a seguir:

**Tabela 19** - Despesas RH – Polo Princesa Isabel

POLO REGIONAL – PRINCESA ISABEL					
Profissional	Remuneração	Quant	Vinculo	Custo Mensal	Custo Anual
Coordenador	R\$ 2.800	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.800	R\$ 33.600,00
Assistente Social	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
Psicólogo	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
Pedagogo	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
Motorista	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
Auxiliar Administrativo	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
Auxiliar de Serviços Gerais	R\$ 1.412,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.412,00	R\$ 16.944
<b>TOTAL</b>				<b>R\$ 14.412,00</b>	<b>R\$ 172.944,00</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Funciona em um espaço cedido pelo município sede, sendo custeado pela SEDH a despesa referente ao combustível, no tal de R\$ 4.800,00 por ano:

**Tabela 20** - Despesas Manutenção – Polo Princesa Isabel

MANUTENÇÃO		
Manutenção	Despesa mensal (R\$)	Total /ano (R\$)
Aluguel de imóvel	Cedido pelo Município	-
Energia	Cedido pelo Município	-
Água e esgoto	Cedido pelo Município	-

MANUTENÇÃO		
Manutenção	Despesa mensal (R\$)	Total /ano (R\$)
Internet	Cedido pelo Município	-
Combustível	R\$ 400,00	R\$ 4.800,00
		<b>R\$ 4.800,00</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

No momento, o polo não está realizando nenhum acolhimento, tendo apenas duas famílias credenciadas, mas que aguardam demanda e apenas passam a receber o subsídio uma vez que o acolhimento é efetivado.

**Tabela 21** - Despesas Subsídio – Polo Princesa Isabel

SUBSÍDIO PARA AS FAMÍLIAS				
QUANTIDADE DE VAGAS	FAMÍLIAS INSCRITAS	FAMÍLIAS ACOLHENDO	MUNICÍPIO ACOLHENDO	SUBSÍDIO
07	02	0	-	R\$ 0,00
TOTAL/mês				R\$ 0,00
TOTAL/ano				R\$ 0,00

**Fonte:** Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, 2024.

## 5.6 Polo Itabaiana

Inaugurado em 2023, possui os seguintes municípios vinculados: Caldas Brandão, Gurinhém, Ingá, Itabaiana, Itatuba, Juarez Távora, Juripiranga, Mogeiro, Pedras de Fogo, Pilar, Riachão de Bacamarte, Salgado de São Félix, São José dos Ramos, São Miguel de Itaipu, Serra Redonda, totalizando 15 vagas.

### 5.6.1 Impacto Financeiro

Em relação ao custo com RH, o Polo Itabaiana apresenta um custo anual no valor de R\$ 172.944,00, conforme tabela a seguir:

**Tabela 22** - Despesas RH – Polo Itabaiana

RECURSOS HUMANOS					
Profissional	Remuneração	Quant	Vinculo	Custo Mensal	Custo Anual
Coordenador	R\$ 2.800	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.800	R\$ 33.600,00
Assistente Social	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
Psicólogo	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
Pedagogo	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
Motorista	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
Auxiliar Administrativo	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
Auxiliar de Serviços Gerais	R\$ 1.412,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.412,00	R\$ 16.944
<b>TOTAL</b>				<b>R\$ 14.412,00</b>	<b>R\$ 172.944,00</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Também funciona em no equipamento estadual do CSU, restando a despesa com combustível no valor anula de R\$ 4.800:

**Tabela 23** - Despesas Manutenção – Polo Itabaiana

POLO REGIONAL ITABAIANA		
Manutenção	Despesa mensal (R\$)	Total /ano (R\$)
Aluguel de imóvel	Cedido pelo CSU	-
Energia	Cedido pelo CSU	-
Água e esgoto	Cedido pelo CSU	-
Internet	Cedido pelo CSU	-
Combustível	R\$ 400, 00	R\$ 4.800
		<b>R\$ 4.800</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

O Polo Itabaiana encontra-se acolhendo neste momento, quatro crianças, cujo custo anual com o pagamento dos subsídios é no valor de R\$ 67.776,00, conforme demonstrado na tabela a seguir:

**Tabela 24** - Despesas Subsídio – Polo Itabaiana

SUBSÍDIO PARA AS FAMÍLIAS				
QUANTIDADE DE VAGAS	FAMÍLIAS INSCRITAS	FAMÍLIAS ACOLHENDO	MUNICÍPIO ACOLHENDO	SUBSÍDIO
15	3	2	Juripiranga (02 irmãos)	R\$ 2.824,00
			Gurinhém (02 irmãos)	R\$ 2.824,00
TOTAL/mês				R\$ 5.648,00
TOTAL/ano				R\$ 67.776,00

**Fonte:** Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, 2024.

## 5.7 Polo Pombal

O mais recente Polo, inaugurado em 2024, possui os seguintes municípios vinculados: Aparecida, Cajazeirinhas, Condado, Lagoa, Paulista, Pombal, São Betinho, São Domingos de Pombal e Vista Serrana, sendo um total de 08 vagas.

### 5.7.1 Impacto Financeiro

Com relação aos custos com recursos humanos, o Polo Pombal possui o valor de R\$ 172.944,00 anuais, de acordo com a tabela 27:

**Tabela 25** - Despesas RH – Polo Pombal

RECURSOS HUMANOS					
Profissional	Remuneração	Quant	Vínculo	Custo Mensal	Custo Anual
Coordenador	R\$ 2.800	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.800	R\$ 33.600,00
Assistente Social	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
Psicólogo	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
Pedagogo	R\$ 2.200	01	Contrato/SEDH	R\$ 2.200	R\$ 26.400,00
Motorista	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
Auxiliar Administrativo	R\$ 1.800,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.800,00	R\$ 21.600,00
Auxiliar de Serviços Gerais	R\$ 1.412,00	01	Contrato/SEDH	R\$ 1.412,00	R\$ 16.944
TOTAL				R\$ 14.412,00	R\$ 172.944,00

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Assim como o Polo Guarabira, o Polo Pombal funciona em uma sede alugada, sendo o valor do aluguel a despesa mais alta, somada as demais, o custo anual de manutenção é de R\$ 57.044,04:

**Tabela 26** - Despesas Manutenção – Polo Pombal

POLO REGIONAL POMBAL		
Manutenção	Despesa mensal (R\$)	Total /ano (R\$)
Aluguel de imóvel	R\$ 4.000,00	R\$ <b>48.000,00</b>
Energia	R\$ 35,67	R\$ 428,04
Água e esgoto	R\$ 118,00	R\$ 1.416,00
Internet	R\$ 200,00	R\$ 2.400,00
Combustível	R\$ 400,00	R\$ 4.800,00
<b>R\$ 4.753,67</b>		<b>R\$ 57.044,04</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Quanto às despesas com subsídio, o valor é de R\$ 16.944,00 anuais, pois neste momento o serviço possui apenas uma criança em acolhimento:

**Tabela 27** - Despesas Subsídio – Polo Pombal

SUBSÍDIO PARA AS FAMÍLIAS				
QUANTIDADE DE VAGAS	FAMÍLIAS INSCRITAS	FAMÍLIAS ACOLHENDO	MUNICÍPIO ACOLHENDO	SUBSÍDIO
8	1	1	Lagoa	R\$ 1.412,00
<b>TOTAL/mês</b>				<b>R\$ 1.412,00</b>
<b>TOTAL/ano</b>				<b>R\$ 16.944,00</b>

**Fonte:** Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, 2024.

## 6 METODOLOGIA

Este trabalho tratou-se de um Estudo de Caso que é caracterizado por sua amplitude e profundidade e tem como objetivo compreender o contexto no qual o objeto de estudo está inserido, bem como suas variáveis, aspectos positivos e desafios e não meramente aspectos numéricos (Martins, 2004).

Como é característico dos estudos de casos, foi realizada uma abordagem qualitativa, com vistas a trazer uma descrição detalhada de

como funcionam os dois tipos de serviços, suas vantagens e desvantagens e custo operacional.

O presente trabalho caracteriza-se ainda como uma revisão bibliográfica, especialmente, uma pesquisa documental, na qual foram analisados documentos de fontes primárias, originais, produzidos por profissionais da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, da Secretaria de Estado da Administração, somados a diversas normativas no âmbito do Sistema Único da Assistência Social e seus respectivos Conselhos (Mello, 2021).

Foi realizado inicialmente uma análise a partir de relatórios, ordenamentos de despesas e diversos outros documentos para análise dos custos para a manutenção dos serviços, posteriormente como critério de inclusão, foram consideradas apenas as despesas despendidas pelo Governo do Estado da Paraíba, excluindo-se, dessa forma, as despesas estipuladas por meio dos Termos de Compromissos e que estão sob a responsabilidade dos municípios.

Considerou-se apenas a capacidade de atendimento dos serviços em funcionamento, sendo desconsiderados os serviços ainda a serem implantados. Foram incluídas apenas as despesas custeadas pelo Governo do Estado, seja por meio de recursos próprios ou do cofinanciamento federal, excluindo-se assim as despesas arcadas pelos municípios.

Os valores foram retirados da média dos últimos três meses e considerou-se também apenas as despesas fixas relevantes, não sendo consideradas despesas sazonais tais como remédios, exames, material escolar, entre outras.

## **7 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

As duas modalidades de acolhimento para crianças e adolescentes possuem características muito distintas, embora ambas atendam ao mesmo público e possuam os mesmos objetivos.

O custo anual total das três Casas Lares, considerando o panorama atual é no valor aproximado de R\$ 1.269.868,52, conforme tabela a seguir:

**Tabela 28** - Total de Despesas Anuais – Casas Lares

Casa Lar	São Bento	Itaporanga	São João do Rio do Peixe	R\$ 1.269.868,52
Recursos humanos	R\$ 280.800,00	R\$ 259.200,00	R\$ 194.400,00	
Manutenção	R\$ 193.389,32	R\$ 162.940,08	R\$ 179.139,12	
<b>Total/ano</b>	<b>R\$ 474.189,32</b>	<b>422.140,08</b>	<b>R\$ 373.539,12</b>	

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Se considerarmos a somatória do quantitativo de acolhidos nas três Casas Lares Regionalizadas, sendo dez na Casa Lar Itabaiana, 9 na Casa Lar São Bento e 6 na Casa Lar São João do Rio do Peixe, chegaremos ao total de 25 acolhidos.

Considerando ainda o quantitativo de acolhidos e o valor total das despesas das três Casas Lares, chegaremos ao valor por acolhimento, que é de R\$ 50.794,74 em média, ao ano:

$$\frac{\text{Despesa total anual das Casas Lares (R\$ 1.269.868,52)}}{\text{Total de acolhidos (25)}} = \text{R\$ 50.794,74}$$

Agora, analisando as despesas concernentes ao Serviço de Acolhimento Familiar, os sete polos implantados, custam aproximadamente R\$ 1.775.401,40 ao ano, conforme tabela a seguir:

**Tabela 29** - Total de Despesas Anuais – SAF

SAF	Recursos Humanos	Manutenção	Subsídio	R\$ 1.775.401,40
1ª RGA	R\$ 199.344,00	R\$ 6.000,00	R\$ 16.944,00	
2ª RGA	R\$ 225.744,00	R\$ 36.501,36	R\$ 84.720,00	
3ª RGA	R\$ 225.744,00	R\$ 9.600,00	R\$ 67.776,00	
6ª RGA	R\$ 172.944,00	R\$ 6.000,00	R\$ 33.888,00	
11ª RGA	R\$ 172.944,00	R\$ 4.800,00	R\$ 0,00	
12ª RGA	R\$ 172.944,00	R\$ 4.800,00	R\$ 67.776,00	
13ª RGA	R\$ 172.944,00	R\$ 57.044,04	R\$ 16.944,00	
<b>Total/ano</b>	<b>R\$ 1.342.608</b>	<b>R\$ 124.745,40</b>	<b>R\$ 288.048,00</b>	

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Fazendo a mesma análise anterior, considerando o total de acolhidos por polo no momento, chegaremos ao total de 18. Pegando-se o valor total de despesas anuais com os sete polos do SAF teremos o seguinte:

$$\frac{\text{Despesa total anual dos Polos (R\$ 1.775.401,40)}}{\text{Total de acolhidos (18)}} = \text{R\$ 98.633,41}$$

Neste caso, considerando apenas este cenário, o custo anual por acolhido em um serviço de acolhimento família seria de R\$ 98.633,41 por ano, em média, o que representaria quase o dobro do custo de um acolhimento institucional.

Porém, ao se analisar serviços públicos é preciso avaliar não apenas a demanda atual, mas a oferta como um todo. Enquanto, as três Casas Lares podem ofertar no máximo 30 vagas, o SAF por meio destes sete polos podem ofertar 121 vagas subsidiadas pelo estado e ainda não esgotaria sua capacidade, uma vez que os municípios custeiam os subsídios a partir da segunda vaga, porém a equipe técnica do SAF irá realizar o acompanhamento do acolhimento da mesma forma.

Portanto, fazendo uma análise a partir da capacidade total, em um cenário em que o SAF esteja com todas as vagas ofertadas pelo estado preenchidas, e considerando apenas o valor de um subsídio por município, somado as despesas fixas, temos o seguinte:

$$121 \text{ (vagas)} \times \text{R\$ 1.412,00} = 170.852 \text{ (mês)}$$
$$12 \text{ (meses)} \times \text{R\$ 170.852,00} = 2.050.224 \text{ (ano)}$$

Somando-se o valor total dos 121 subsídios, com o valor da manutenção e dos custos com recursos humanos chegaríamos ao seguinte:

$$\begin{aligned} &\text{Recursos Humanos (R\$ 1.342.608) +} \\ &\text{Manutenção (R\$ 124.745,40) +} \\ &\underline{\text{Subsídios (R\$ 2.050.224) =}} \\ &\text{R\$ 3.517.577,40} \end{aligned}$$

O custo total anual para ofertar as 121 vagas de acolhimento seria de R\$ 3.517.577,40 anual. Considerando estes valores chegaremos ao custo anual por acolhimento:

$$\frac{\text{Despesa total anual dos Polos (R\$ 3.517.577,40)}}{\text{Total de acolhimentos (121)}} = \text{R\$ 29.070,88}$$

Portanto, o valor anual por acolhimento do Serviço de Acolhimento Familiar, considerando sua capacidade total é de R\$ 29.070,88. Fazendo o mesmo exercício em relação as Casas Lares, teríamos o seguinte:

$$\frac{\text{Despesa total anual das Casas Lares (R\$ 1.269.868,52)}}{\text{Total de acolhidos (30)}} = \text{R\$ 42.328,95}$$

O valor total anual seria de aproximadamente R\$ 42.328,95, ressaltando que o cálculo foi considerado considerando as despesas atuais que diferentemente do SAF, à medida que aumenta a quantidade de acolhidos nas Casas Lares, impacta diretamente sobre o consumo de água, alimentos, energia e outros.

Considerada a capacidade total do serviço, o SAF apresenta-se portanto como a melhor opção considerando-se o princípio da economicidade, sendo necessárias ainda outras reflexões, pois ao receber o subsídio, a família acolhedora é responsável por suprir todas as necessidades da criança ou adolescente acolhido, desde vestuário, material escolar, remédios, entre outros, despesas estas que se consideradas elevariam ainda mais o custo do acolhimento em uma Casa Lar.

As Casas Lares ocupam seu papel de grande relevância, especialmente em um país que ainda engatinha no sentido de implantar os Serviços de Acolhimento Familiar, porém o investimento para manutenção das casas, considerando a sua capacidade de atendimento é bastante superior a um Serviço de Acolhimento Familiar.

## **8 CONCLUSÃO**

Considerando o princípio da economicidade, que não apenas olha para o mais econômico, como também o melhor custo-benefício, o Serviço de Acolhimento Familiar Regionalizado apresenta-se muito menos oneroso para o Estado da Paraíba, uma vez que custa menos para ser operacionalizado e também consegue alcançar um número maior de beneficiários.

Além de ser a melhor opção do ponto de vista do impacto econômico, o Serviço de Acolhimento Familiar Regionalizado tem se apresentado como a melhor alternativa para o acolhimento de crianças e adolescentes, que uma vez retirados do convívio com a sua família de origem, podem ser cuidados por uma outra família, sem a frieza de uma

instituição, tendo um atendimento individualizado para o seu pleno desenvolvimento.

As Casas Lares, por sua vez, possuem grande relevância, embora sejam mais onerosas, nem todas as crianças e adolescentes em acolhimento possuem perfil para permanecerem em uma família acolhedora, além do mais, o caminho para conseguirmos inverter o quantitativo de acolhimento familiar em relação ao quantitativo de acolhimentos em instituições ainda é longo, pois a sociedade ainda precisa compreender melhor o seu papel para que se possa alcançar um maior número de famílias acolhedoras.

## REFERÊNCIAS

AYER, Rosimeire Razavi. **Economicidade e o Princípio da Eficiência**. Disponível em: <https://Economicidade e o Princípio da Eficiência|Jus-brasil>. Acesso em: 02. jun. 2024.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei no 8.069, de 13 julho de 1990.

BRASIL. **Orientações para Pactuação da Regionalização dos Serviços De Média E Alta Complexidade nas Comissões Intergestores Bipartite – CIB**, 2015.

BRASIL. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens até 21 anos**. Resolução conjunta CNAS e CONANDA no 01, de 18 de junho de 2009.

BRASIL. **Caderno de Consolidação do SUAS, 2009**. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Consolidacao\\_Suas.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf). Acesso em: 24 mai. 2024.

CAMPOS, Eliane C. Santos, Et al. **A Regionalização no Sistema Único de Assistência Social: um debate necessário**. Disponível em: [https://trabalho\\_submissaoId\\_863\\_8636128049428c59.pdf](https://trabalho_submissaoId_863_8636128049428c59.pdf) (ufma.br). Acesso em: 18 jun. 2024.

BUGARIN, Paulo Soares. **Reflexões sobre o Princípio Constitucional da Economicidade e o Papel do TCU**. Disponível em: <https://1224-Texto do artigo-2136-1-10-20151023.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

MEDEIROS, Juliana. 2023. **Acolhimento Institucional**: o que é e quais as modalidades? Disponível em: Acolhimento Institucional: o que é e quais as modalidades? - Blog do GESUAS. Acesso em: 12. jun. 2024.

MELOTTI, Afonso. **Entenda de forma simples o Princípio da Economicidade do Direito**. Disponível em: [https://Entenda de forma simples o Princípio da Economicidade do Direito \(fazdireito.blog.br\)](https://Entenda de forma simples o Princípio da Economicidade do Direito (fazdireito.blog.br)). Acesso em: 14 jun. 2024.

PARAÍBA. **Plano de regionalização da rede de serviços da proteção social especial do Estado da Paraíba**, 2020.

PARAÍBA. **Resolução Nº 06** de 30 de julho de 2015. Conselho Estadual de Assistência Social CEAS).

PARAÍBA. **Lei Estadual nº 11.038** de 18 DE DEZEMBRO DE 2017. Dispõe sobre a Política Estadual de Assistência Social no Estado da Paraíba. João Pessoa, PB, 19 dez. 2017.

PIRES, Roberta Cavalcanti. **A regionalização enquanto estratégia para oferta de acolhimento de crianças e adolescentes em família acolhedora**: um estudo de caso sobre a implantação do serviço de acolhimento familiar da Paraíba. 2022. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2022.

# FUNDAMENTOS DA LIBERDADE: POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU IMPACTO COMO ALICERCE DA DIGNIDADE HUMANA

*Aldomir Martins do Nascimento  
Francinete Fernande de Sousa*

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata dos fundamentos da liberdade humana, manifestando-se sobre políticas públicas e seu impacto como alicerce da dignidade do homem, logo, almeja avaliar o impacto dessas políticas públicas na vida das pessoas com foco em uma educação esculpida na Constituição Federal.

Para tanto, o estudo expõe como objetivo geral, tratar da importância das políticas públicas na dignidade da pessoa humana e como objetivos específicos examinar a existência ou não das referidas políticas, bem como as deficiências nessas políticas públicas e se elas afetam a dignidade da pessoa humana, identificando áreas específicas em que as políticas têm impacto direto, como educação, saúde, moradia, emprego, segurança, igualdade de gênero, acesso à justiça; compreender o conceito de dignidade da pessoa humana; promover educação e direitos humanos; estimular o desenvolvimento da capacidade crítica e da autonomia individual por meio de uma educação inclusiva; fortalecer a participação da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; e promover a construção de uma sociedade mais igualitária.

O trabalho em comento justifica-se no concernente a motivação pessoal pelo fato de ser funcionário público e conviver com a área do direito, mesmo que indiretamente, e refletir sobre a necessidade de discutir políticas públicas para a cidadania plena. No que diz respeito à motivação acadêmica, urge que discutamos na universidade temas ligados à justiça social e políticas públicas. Já no âmbito da motivação social, torna-se relevante a discussão sobre uma nova ordem no mundo, na qual os direitos sejam cumpridos e se atentem para a cidadania plena, pois é necessário o fortalecimento dos direitos sociais e fundamentais para que o cidadão possa usufruir de sua liberdade e de seus direitos individuais.

Desta forma, fica claro que na ligação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais promovido pelo Estado, através do governo, com a implementação das Políticas Públicas, é plenamente possível, de modo a garantir a conseqüente vida em liberdade e justiça. É preciso entender, porém, que não se tem liberdade quando não se tem condições mínimas de desfrutar de maneira consciente destes direitos. Deseja-se, assim, refletir sobre um Estado democrático de direito que promova a vida, a liberdade e a igualdade para todos.

O estudo contou com um espaço temporal de três meses e dezesseis dias, e uma metodologia de cunho bibliográfico, com ênfase em três autores que foram basilares, quais são: Sarlet (2018), Novelino (2022) e Sarmiento (2006). A partir destes autores, abordaremos a percepção do outro como o segundo Eu, estudaremos as políticas públicas, a atuação do poder judiciário na implementação delas. Na sequência será abordada a dignidade da pessoa humana, a metodologia e discussões sobre os direitos sociais com ênfase na educação como instrumento de cidadania para toda vida e a educação como fonte de liberdade, e, por último, as considerações finais, resultando como estão intrinsecamente ligadas a dignidade da pessoa humana e as sobreditas políticas já citadas.

## **2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

As políticas públicas são as metas e os instrumentos de ação que o poder público define para a consecução de interesses públicos que lhe incumbe proteger. Elas compreendem, não só a definição das metas, das diretrizes, das prioridades, como também a escolha dos meios de atuação.

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 264-265), “as políticas públicas devem ser vistas como processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito”. A autora conceitua as políticas públicas como programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. E acrescenta ainda a predita autora que, “políticas públicas são ‘metas coletivas conscientes’ e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato” (Bucci, 2002, p. 241).

Com essas afirmações iniciais, já se percebe como o tema se relaciona com a discricionariedade, seja na escolha do interesse público a atender, as prioridades, como nos meios de execução. E aqui não se fala apenas da discricionariedade da Administração Pública. Fala-se, muitas vezes, até com maior razão, na própria discricionariedade do legislador ao definir políticas públicas com base em metas fora da Constituição.

A Constituição Federal em seus artigos acerca do tema, expressa, sobretudo no artigo 170, que coloca como meta a “existência digna conforme os ditames da justiça social”. O artigo 194 estabelece como meta da seguridade social a garantia dos “direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. O artigo 196 impõe políticas sociais na área da saúde que visem “a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. O artigo 201 define os objetivos a serem atendidos pelos planos de previdência social. Os artigos 203 e 204 definem os objetivos a serem alcançados na área de assistência social. O artigo 205 coloca como meta da educação o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Esses são apenas alguns exemplos de metas definidas pela Constituição, dirigidas a todos os entes da federação e aos três Poderes do Estado.

Seria simples afirmar que as políticas públicas são definidas pelo Legislador e executadas pelo Executivo, sendo vedado aos órgãos de controle, como o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas interferir nas opções feitas, porque isso afrontaria o princípio da separação de poderes. Ocorre que, na realidade, as grandes metas governamentais são traçadas pela própria Constituição e respectivas emendas. Então, o legislador disciplina as matérias postas na Constituição

e o executivo, por meio dos entes da administração direta e indireta, as executam. Isto ocorre porque as políticas públicas são vistas como o instrumento adequado para concretizar os direitos fundamentais previstos na Constituição, especialmente na área social.

Veja que o modelo do Estado Social é gerador na proteção dos direitos fundamentais e na previsão de inúmeros serviços sociais como deveres do Estado, a garantia de bem-estar mínimo busca garantir o suficiente para que a pessoa possa ter uma vida com dignidade, o que é expresso por diversos artigos da nossa Constituição federal.

Ademais, é fomentar a prestação de um serviço público com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade, respeitando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, para que possamos se não solucionar, mas minimizar problemas de órgãos públicos, da coletividade e de interesse geral.

É importante preservar o compromisso com um projeto, atuar com excelência técnica e gerencial, que não se restringe à mera adoção de tecnologias, mas que exige, sobretudo, atenção à eficiência que se espera dos serviços públicos, ou, como diria Bernardo Kliksberg, com uma política nacional de administração pública que envolva, entre outros aspectos, a concepção totalizadora da máquina pública, a orientação para a inovação, o desenvolvimento das capacidades de pesquisa organizacional, a integração regional e o compromisso social da Administração Pública (Kliksberg, 1992).

Por sua vez, as deficiências da boa governança e da ética na Administração Pública estão contribuindo para dificultar a elevação do grau de democracia e da cidadania no Brasil. A modernização da Administração Pública, num sentido amplo, deve buscar a forma permanente de estruturação de um modelo de gestão que possa alcançar os seus diversos objetivos, tendo como preocupação de fundo a questão da sustentabilidade, como por exemplo: melhorar a qualidade da oferta de serviços à população, aperfeiçoar o sistema de controle social da administração pública, elevar a transparência e combater a corrupção, promover a valorização do servidor público, entre outros (Matias-Pereira, 2010).

Embora haja muitos esforços para a correta aplicação das políticas públicas, é percebido abstenções do Poder Público, notadamente em matéria sobre a predita política. O Estado deve garantir o mínimo essencial, a menor porção necessária para se manter a dignidade humana

por meio das prestações estatais. Por tudo isso, a reserva do possível<sup>2</sup> não pode ser fundamento para a ausência de prestação jurisdicional, já que se deve assegurar o mínimo existencial<sup>3</sup>, em sendo o direito inerente à pessoa humana e decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana.

## 2.1 Atuação do poder judiciário na implementação das políticas públicas

Em seguida, devemos tratar sobre o que diz o Judiciário sobre as Políticas Públicas e a Dignidade da Pessoa Humana, assim o Judiciário está garantindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais ou o mínimo existencial indispensável para a dignidade da pessoa humana. Em resumo, o Judiciário não estaria analisando aspectos de discricionariedade, mas fazendo cumprir a Constituição.

O fortalecimento do Poder Judiciário e da Jurisdição Constitucional ressalta que o Poder Judiciário tem um papel de protagonismo que nunca teve. O Poder Judiciário está assumindo, cada vez mais, um papel central dentro da aplicação do Direito, ou seja, com a supremacia e a força normativa da Constituição, passou a ter um papel mais atuante.

A judicialização da política e das relações sociais está diretamente ligada ao fortalecimento do Poder Judiciário. Questões antes resolvidas no âmbito social passaram a ser assumidas pelo Poder Judiciário. E a justificativa de que o Judiciário está direta ou indiretamente se imiscuindo na formulação de políticas públicas é causada pela inércia do poder público, a sua ineficiência, a ausência ou deficiência no planejamento, a corrupção, os desvios de finalidade na definição de prioridades, os inte-

---

2 A Administração Pública não pode simplesmente arguir a falta de recursos financeiros como condição limitante de políticas públicas. A chamada a reserva do possível é baliza para a implementação planejada e sustentável dos dispêndios públicos frente à limitação natural dos recursos. Entretanto, o gestor público não pode se afastar dos comandos constitucionais que determinam políticas públicas inarredáveis, que não podem ser vilipendiadas no planejamento público. (**Jurisprudência PJe**. Disponível em: <https://pjejurisprudencia.tjpb.jus.br/jurisprudencia/view/AX270ilgnwDqLYGXD12m?word=s=reserva%20do%20possivel%20direitos%20sociais#>. Acesso em: 19 maio. 2024).

3 O conjunto de situações materiais imprescindíveis à vida digna do ser humano. (LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019).

resses subalternos protegidos, em detrimento de outros, especialmente relevantes para a garantia dos direitos fundamentais.

Em decorrência disso, a omissão do poder público tem afrontado as metas constitucionais, e assim, com a devida cautela, invocando-se a necessidade de ponderação, de equilíbrio, de razoabilidade, de proporcionalidade podem ser corrigidas pelo Poder Judiciário.

O fenômeno tem sido chamado de judicialização das políticas públicas ou de politização do Judiciário, provocando o chamado ativismo judicial. Trata-se de hipóteses variadas em que o Judiciário não se limita a decretar a invalidade de um ato da Administração Pública ou a inconstitucionalidade de uma lei, mas a impor prestações positivas, diante da omissão do Legislativo ou do Executivo. Por outras palavras, garante-se o direito a uma pequena parcela da população. É um impasse difícil de ser resolvido, porque dificilmente um magistrado vai negar, por exemplo, um medicamento a quem dele necessite para a própria sobrevivência. Mas, não há dúvida de que as consequências negativas da multiplicação desse tipo de ação recomendam o máximo de cautela no reconhecimento do direito (Di Pietro, 2014).

Para que o Judiciário possa intervir em Políticas Públicas, deve haver omissão que seja ilegal. A alegação do princípio da reserva do possível não pode ser utilizada de forma indevida, com desvio de finalidade, para se livrar do cumprimento do dever. É importante salientar que o Judiciário tem o poder de analisar a política pública, mas, se verificar que as escolhas do poder público não são razoáveis e nem compatíveis com os objetivos constitucionais, cabe ao Judiciário intervir nas Políticas Públicas para dar efetividade a Constituição e significativamente, a Dignidade da Pessoa Humana.

Como sabemos, os recursos públicos são finitos. Não existem em quantidade suficiente para atender a todos os direitos nas áreas social e econômica. Essa definição está fora das atribuições constitucionais do Poder Judiciário, este pode corrigir ilegalidades e inconstitucionalidades, quando acionado pelas medidas judiciais previstas no ordenamento jurídico, mas não pode substituir as escolhas feitas pelos Poderes competentes.

Por sua vez, o Ministério Público defendendo os interesses da população, mais especificamente em cidades do interior, usa Termo

de Ajustamento de Condutas<sup>4</sup> para influenciar as decisões do governo. Ele também usa Ação Cível Pública<sup>5</sup> para obrigar o governo a fornecer serviços ou realizar obras, tudo isso para atingir em grau máximo a Dignidade das Pessoas.

Então, como do sobredito se colhe, a causa do Judiciário intervir nas Políticas Públicas é a ausência ou deficiência grave do serviço, o que não viola o princípio da separação dos poderes, somado claro, a observância do princípio da razoabilidade, inclusive quanto ao aspecto da proporcionalidade.

Também o Ministro Celso de Mello dá verdadeira lição de doutrina, ao julgar monocraticamente, em 29 de abril de 2004, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental <sup>6</sup>de número 45, pela qual se impugnava o veto presidencial apostado a dispositivo do projeto de lei de diretrizes orçamentárias de 2004, que garantia o mínimo de dotação de recursos para a área da saúde, em cumprimento à Emenda Constitucional nº 29/2000. Logo pela ementa do acórdão, verifica-se que o Ministro considera válida a tese da necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do mínimo existencial”. No entanto, quanto à cláusula da reserva do possível, faz a seguinte ponderação:

Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da ‘reserva do possível’, ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de

---

4 É um instrumento extrajudicial, ou seja, que não se resolve na Justiça, firmado entre o Ministério Público e a parte que violou algum direito coletivo. (LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019).

5 É um instrumento processual para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 6 maio 2024).

6 Ação de competência originária do Supremo Tribunal Federal que tem por fim evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. (LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019).

direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade (Brasil, 2004).

Para o ministro, a aplicação da cláusula da reserva do possível está sujeita à observância de um binômio que compreende, de um lado, a razoabilidade da pretensão individual e social deduzida em face do Poder Público e, de outro, a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas.

No Brasil, como exposto, os direitos sociais têm o problema da efetividade, que dificulta a implementação desses direitos em um grau desejado. O Mínimo Existencial, neste caso, seria um subconjunto mais restrito dentro dos direitos sociais. A diferença é que esses direitos que compõem o Mínimo Existencial, como são mais próximos da dignidade da pessoa humana, devem ter um peso maior na ponderação do que um direito social que não compõe o mínimo existencial, por exemplo, o peso conferido ao direito ao lazer seria muito menor do que o peso conferido ao direito à saúde. Então, o reconhecimento dos direitos sociais de segunda geração pelas diversas constituições das nações revela uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas (Sarlet, 2018).

Consigne-se que é cada vez mais evidente a necessidade de uma releitura da Constituição a partir de uma visão material, e associada às novas tendências do neoconstitucionalismo<sup>7</sup> desapegada ao rigor formal do positivismo. Tudo isso para fomentar o direito fundamental. Por outro lado, afigura-se necessário socorrer-se do princípio da proporcionalidade para, mediante a técnica da ponderação de interesses, medir qual o princípio que prepondera à luz da teoria constitucional para fins de formar juízo decisório seguro sobre o caso latente. Pois, o que está na Constituição é norma, seja do tipo princípio, seja do tipo regra. A supremacia da Constituição vincula não só o Judiciário, mas todos os outros poderes.

Está claro que pelo fundamento constitucional da separação dos poderes, os quais atuam independentes e harmônicos entre si, é que o Legislativo e o Executivo definem para onde os recursos públicos serão destinados. No entanto, excepcionalmente, quando houver omissão dos

---

7 É um movimento teórico de revalorização do direito constitucional que limita poder e garante a eficácia do texto magno. (LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019).

poderes públicos, quando agirem de forma desarrazoada e contrária à Constituição, o Poder Judiciário deve atuar.

Tudo isso para expressar que as políticas públicas são meios para se alcançar o fim, que é a Dignidade da Pessoa Humana, e é para esse fim que o Estado existe, é para esse fim que os Atos Administrativos são revestidos de prerrogativas, é para esse fim que a Supremacia do Interesse Público prevalece sobre o interesse particular, é por garantir direitos a todos que temos respeitados os direitos individuais e, como já dissemos em outras palavras, o Ser Humano é e deve ser o sujeito, princípio e fim de todas as Instituições Sociais.

## **2.2 Dignidade da pessoa humana**

Dignidade da pessoa humana como núcleo essencial das Constituições e a centralidade dos direitos fundamentais foram mais acentuados devidos as atrocidades praticadas durante a Segunda Guerra Mundial e, principalmente, durante o Nazismo, que levaram à percepção de que era necessário que as Constituições consagrassem, com o seu núcleo, a dignidade da pessoa humana. Constituições anteriores à Segunda Guerra Mundial dificilmente consagram a dignidade da pessoa humana. No entanto, as Constituições após a Segunda Guerra as consagraram quase em sua totalidade. A dignidade traz a ideia de que o Estado existe para o indivíduo, e não o indivíduo para o Estado. Não há pessoas com mais dignidade do que outras, não há hierarquização entre os indivíduos, todos possuem a mesma dignidade. A dignidade da pessoa humana vem para afastar qualquer tipo de hierarquização entre indivíduos, que devem ser tratados sempre como fins em si mesmos, e nunca como meios para que outros fins sejam atingidos, sobretudo fins do Estado. A dignidade da pessoa humana passou a ser o núcleo essencial das Constituições (Novelino, 2022).

Corroborando ainda com o foco de que o ser humano é e deve ser o sujeito, o princípio e o fim de todas as Instituições Sociais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948, com a finalidade de proteger os direitos humanos contra violações, promover a paz e a segurança mundial, e de lutar por um mundo mais justo e igualitário, aduz em seu preâmbulo:

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da humanidade e que o advento de um mundo em que mulheres e homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do ser humano comum,

Considerando ser essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão,

Considerando ser essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações,

Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos fundamentais do ser humano, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla,

Considerando que os Países-Membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades fundamentais do ser humano e a observância desses direitos e liberdades,

Considerando que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso,

Agora portanto a Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade tendo sempre em mente esta Declaração, esforce-se, por meio do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais

e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Países-Membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição (Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 1948).

Serve assim, a predita Declaração, como um norte para todos os Países de como devemos tratar o ser humano nas mais diversas formas de relação, seja ela entre particulares ou entre o Estado e o Cidadão. Pois o ser humano é um ser sociável, e como precisamos viver em sociedade, devemos respeitar o direito de cada pessoa, pois do contrário, se um tenta destruir o direito do outro, indiretamente ele destrói seu direito e viola também sua própria dignidade, portanto, devemos fortalecer institutos como a inclusão, o respeito e a igualdade entre as pessoas.

Logo, veja que o ser humano com dignidade, que na grande maioria das vezes é o pão na mesa, e liberdade de consciência, ressalta a fundamentação de que o Estado existe para fomentar a promoção da vida. Pois o que se pretende é garantir que todos tenham acesso aos mesmos recursos e possibilidades, independentemente de suas origens ou condições socioeconômicas. Que a família, a sociedade e o Estado estejam imbuídos e juntando forças para que promova educação, saúde, trabalho e outros serviços públicos para reduzir as desigualdades e estimular a inclusão social, queremos sim construir uma sociedade mais justa e igualitária para todos.

Assim, o fato do ser humano nascer, ele já traz a dignidade consigo, mas não é suficiente para que ela seja respeitada, é necessário que a sociedade e o Estado através de políticas públicas estimule de forma significativa a dignidade da pessoa humana para que todos possam de maneira igual ter sentido de vida e não sofrer à míngua com fome, falta de moradia, educação deficitária que não tira ninguém da linha da pobreza, e outras faltas de eficácia na prestação do serviço público que reduzem a dignidade da pessoa (Sarlet, 1998, p. 48 *apud* Godinho; Viana, 2020a, p. 163).

Todavia, como o enraizamento da liberdade na condição pessoal do ser humano indica o fundamento último de sua dignidade inalienável, parece útil prosseguir nessa ordem, porque a convivência humana deve ser feita na liberdade, isto é, de maneira apropriada a seres racionais e capazes de assumir a responsabilidade por suas ações. Como tal, a liberdade favorece o dinamismo da convivência humana. Esta disposição

da liberdade do ser humano deve ser defendida contra qualquer tipo de prevaricação, intimidação ou violência (Bento XVI, 2011).

Sabemos que a integridade da pessoa humana, ou seja, a impossibilidade de separar sua liberdade interior de sua manifestação pública, não é um fato subjetivo, mas brota da natureza e da vocação fundamental pela qual todo ser humano é uma pessoa, dotada de razão e vontade, em virtude das quais é chamada a entrar em um relacionamento existencialmente comprometido com o bem, a verdade e a justiça (Pontifício Conselho Justiça e Paz, 2008a).

Então, reafirmamos que a liberdade é um requisito irrenunciável da dignidade de toda pessoa. Não é um direito entre outros, mas constitui a garantia que assegura o bem comum das pessoas e dos povos. Trata-se de uma pedra angular do edifício dos direitos humanos, como aspiração e tensão em direção a uma maior esperança, espaço de liberdade e responsabilidade. Portanto, a liberdade do ser humano na busca da verdade e suas convicções deve ser cada vez mais reconhecida perante a sociedade. É oportuno que os Estados se empenhem, por meio de documentos normativos, em reconhecer o direito dos cidadãos à liberdade, base de uma convivência civil pacífica, elemento substancial de uma verdadeira democracia, garantia necessária para a vida, e a justiça (Pontifício Conselho Justiça e Paz, 2008b).

Como do sobredito resulta, os governos devem, entre todas as suas tarefas, proteger os direitos humanos, bem como a liberdade de consciência. Em nome do poder do Estado que ocupa um papel central no desenvolvimento e na defesa atual dos direitos inalienáveis de cada indivíduo. É nesse contexto, que o direito à liberdade aparece como um dos direitos fundamentais de toda pessoa humana. E desta feita, quase todos estão de acordo que os direitos humanos fundamentais se baseiam na dignidade da pessoa humana (Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 1948).

Em um sentido muito geral, dignidade refere-se à perfeição inalienável do ser sujeito na ordem ontológica, moral ou social. A noção é usada na ordem moral das relações intersubjetivas para designar o que tem valor em si mesmo e, portanto, nunca pode ser tratada como se fosse apenas um meio. A dignidade é, assim, uma propriedade inerente da pessoa como tal. Todos os indivíduos que, em virtude de sua filiação biológica, pertencem à espécie humana participam dessa natureza. Todo

indivíduo de natureza humana, portanto, independentemente do estado de seu próprio desenvolvimento biológico ou psicológico, seja qual for o seu sexo ou a sua etnia, realiza a noção de pessoa e exige dos outros o respeito absoluto que lhe é devido (Pontifício Conselho Justiça e Paz, 2008b).

A dignidade pessoal e os direitos humanos que lhe são inerentes já estão incondicionalmente inscritos nesta pertença. O ser pessoa, nesse sentido, não é uma atribuição conexas a uma qualidade ou dom específico do ser humano, como o seu ser consciente ou a sua capacidade de auto-determinação. Não se trata nem mesmo de uma potencialidade ou um efeito de sua maturação. A dignidade pessoal já é radicalmente inerente a cada indivíduo, como fator constitutivo de sua condição humana; a matriz de toda a qualidade individual, de todas as condições existenciais e de qualquer grau de desenvolvimento. O existir pessoal evolui e se desenvolve, certamente; o ser pessoa, no entanto, não é algo que cada um possa acrescentar a si mesmo, ou a outra pessoa. Não existe um processo do ser humano pelo qual “algo” se torne “alguém”; se é, sempre e inseparavelmente, ser humano e ser pessoa, porque não se torna humano o que é outra coisa (Tagle, 2020).

A doutrina dominante afirma explicitamente que o centro e a fonte da ordem política e social só podem ser a dignidade da pessoa humana, inscrita na forma de liberdade. Trata-se de um princípio absoluto e incondicionado. Essa abordagem converge, nesse ponto, com um princípio universalmente aceito pela modernidade filosófica e política, qual é: a pessoa humana nunca pode ser considerada simplesmente como um meio, mas como um fim. O fim da liberdade reside antes na sua coerência com a dignidade humana da afetividade e da vontade, que sempre se volta para a qualidade do bem em relação ao qual é determinado (Kant, 2016).

Dignidade da Pessoa Humana se traduz no gesto concreto em que todo ser humano quer ser tratado com igualdade em relação aos seus semelhantes. Todo ser humano quer ser reconhecido como pessoa e respeitado como tal. Pois a verdadeira dignidade é o pão na mesa, o que resta claro que o Estado através das Políticas Públicas é o grande fomentador da predita dignidade.

Por outro lado, mostra uma visão contraditória à dignidade da pessoa humana o totalitarismo, e em uma determinada medida, também apresenta essa visão antagônica o capitalismo e o comunismo.

Pois vejamos, o totalitarismo viola a dignidade da pessoa humana por ser um sistema político que se baseia na concentração de poder, restrição da liberdade individual, uso da violência, perseguição das minorias, dentre outros, esse sistema limita o ser humano a ter uma visão única do mundo, impedindo assim o desenvolvimento pleno do homem. Nesse caminho, como sabemos, a Alemanha do início do século XX foi palco do antissemitismo e do totalitarismo. Judeus foram humilhados, espancados e mortos em locais públicos. Naquele contexto, o Estado, enquanto instituição garantidora de direitos, falhou. Havia estratificação social legitimada pelo órgão detentor do poder político e governamental (Arendt; Agamben, 2012 *apud* Silva; Santos, 2020a, p. 331).

No tocante ao Capitalismo, que se baseia na propriedade privada e na busca incessante do lucro, tende a resultar em exploração aos trabalhadores, com condições precárias por baixos salários; na desigualdade social; concentração de riqueza nas mãos de uma minoria e deixando a maioria da população na pobreza; prioriza o lucro sobre o bem-estar social; e mais degradante ainda é quando coisifica as pessoas, quando elas são valorizadas pelo seu poder de compras, e nesse ponto esse sistema fere de morte a dignidade da pessoa humana.

Perceba que os indivíduos com menor poder aquisitivo são menos assistidos na vida, na escola, na saúde e em outros direitos, e assim, devido à falta de estrutura familiar e de políticas institucionais, possuem grandes dificuldades de se tornarem cidadãos críticos, autônomos e atuantes na sociedade, impulsionando a construção de um mundo mais justo e igualitário (Souza, 2009, p. 300 *apud* Silva; Pessoa, 2020, p. 146).

Já o Consumismo, como a busca incessante por bens e serviços para além das necessidades básicas, pode contradizer a dignidade da pessoa humana de diversas maneiras e dentre elas a redução da pessoa a objeto, em que o consumismo transforma a pessoa em um mero consumidor, definindo seu valor pela quantidade de bens que possui; exploração e desigualdade, a lógica consumista impulsiona a exploração de trabalhadores; com perda de valores e alienação, porque o consumismo promove valores materialistas e individualistas, muitas vezes em detrimento de valores como ética, solidariedade e cuidado com o próximo. Logo, devemos criar novas atitudes e comportamentos diante do consumo na nossa sociedade e estimular a mudança de valores individuais e coletivos (Jacobi 2003, p. 197 *apud* Godinho; Souza, 2020b, p. 92).

Conseqüentemente, como estimular o homem para que ele lute pelos seus direitos? A grande maioria tem informação para isto? Numa sociedade como a nossa, com milhões de analfabetos absolutos e funcionais, quem são aqueles que conseguem acessar a justiça? A resposta para essas perguntas está no grau de satisfação da eficiência e eficácia dos direitos sociais que são implementados através das políticas públicas, pois investir em educação de qualidade é fundamental para garantir o desenvolvimento humano e o progresso do país.

### 3 METODOLOGIA

Esse trabalho foi desenvolvido com a utilização da pesquisa bibliográfica, buscando saber qual a importância das Políticas Públicas na Dignidade da Pessoa Humana. A pesquisa bibliográfica é um tipo específico de produção científica, que é feita com base em textos, como livros, artigos científicos, ensaios críticos, dicionários, enciclopédias, jornais, revistas, resenhas e resumos (Lakatos; Marconi, 2017).

Assim, foi realizada uma análise e interpretação do material selecionado das referências sobre o assunto que foi aqui pesquisado, e após o levantamento das informações, foi feita uma triagem, com a finalidade de investigar as informações e formular a base para o desenvolvimento deste predito trabalho, utilizando essa filtragem pude observar que o andamento do trabalho aconteceu com maior facilidade. Posso concluir que esse tipo de pesquisa me auxiliou desde a definição do problema até a sua fase final.

Desta feita, apresento um quadro demonstrativo contendo os autores, documentos, e ano, os quais serviram de fundamento para a feitura do presente trabalho:

**Quadro 1** - Relação de autores e ano

AUTORES	ANO
AGOSTINI, Nilo.	2019
ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.	Acesso em 5 abr. 2024
BARROSO, Luís Roberto.	2019
BENTO XVI.	2011
BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.	Acesso em: 6 maio. 2024

AUTORES	ANO
BUCCI, Maria Paula Dallari.	1997
CÂMARA, Vanessa Helena Da Silva.; GOMES, Rickardo Léo Ramos.	Acesso em 4 abr. 2024
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.	Acesso em: 12 fev. 2024
FERREIRA, Antônio Gomes.; MOTA, Luís.; BORGES, Maria Creusa de Araújo.	2020
KANT, Emanuel.	Acesso em: 5 abr. 2024
KLIKSBERG, Bernardo.	1992
LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade.	2017
LIEBL, Helena.; DEMARCHI, Clóvis.	Acesso em: 25 mar. 2024
MATIAS-PEREIRA, José.	2010
MELLO, Celso de.	Acesso em: 6 mar. 2024
NOVELINO, Marcelo.	2022
PONTIFÍCIO CONSELHO JUSTIÇA E PAZ.	2008
RODRIGUES, Rubens Luiz.	Acesso em: 6 maio. 2024
SARLET, Ingo Wolfgang.	2018
SARMENTO, Daniel.	2006
SILVA, José Afonso da.	2017
TAGLE, Luis Antonio.	2020
TORRES, Carlos Alberto.	1996

**Fonte:** elaborado pelos autores (2024).

## 4 DISCUSSÃO DO TEMA: DIREITOS SOCIAIS

São direitos que visam garantir a dignidade da pessoa humana. Então, objetiva erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos, sem distinção, promover acesso à educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição.

A democracia não deve ser considerada apenas no seu aspecto formal, deve ser considerada também no seu aspecto material ou substancial. A democracia formal corresponde à chamada premissa majoritária, ou seja, a vontade da maioria. A democracia substancial é mais ampla, pois ela abrange não só a premissa majoritária, mas também o respeito aos direitos básicos de todos, inclusive das minorias.

Temos várias jurisprudências originárias dos tribunais de Justiça, acentuando que os direitos sociais se qualificam como direito fundamental que assiste a todas as pessoas e que o Poder Público não pode mostrar-se indiferente ao problema existente.

De outra forma, alguns Doutrinadores avocam a Reserva do Possível, que trata o presente instituto e envolve a limitação dos recursos orçamentários. Tem sido mais um argumento retórico do que propriamente um obstáculo à implementação de certas decisões judiciais. Não se tem notícia de decisão, na qual a prestação tenha sido negada com fundamento na escassez de recursos, ou seja, em razão da Reserva do Possível.

É claro que para exigir do Estado uma determinada prestação, é necessário que existam recursos disponíveis. É importante observar também que o orçamento, por ser ele expressão da soberania popular, os representantes do povo definem onde os recursos devem ser alocados.

Logo, é um equívoco pensar que apenas os direitos sociais têm custos. Uma coisa é o Estado utilizar recursos públicos para a segurança, de forma a proteger as propriedades individuais, outra coisa é uma decisão que obriga a fornecer o medicamento para uma pessoa determinada.

Por outro lado, o Instituto do Mínimo Existencial está diretamente relacionado à dignidade da pessoa humana. É considerado por alguns doutrinadores como sendo o núcleo da dignidade da pessoa humana. Assim, o Mínimo Existencial deve ser interpretado como um princípio, ou seja, é necessário analisar, no caso concreto, se aquele direito que pertence ao mínimo existencial pode ou não ser exigido do Estado (Barroso, 2018, p. 116).

Portanto, possui uma vertente garantista e outra prestacional. A primeira busca impedir a violação do direito, e a garantia de meios de que as mínimas condições de vida digna se satisfaçam. Já a vertente prestacional tem um caráter de direito social, exigível frente ao Estado, exigindo obrigações deste. (Liebl; Demarchi, 2018, p. 98).

Nesse sentido, é perceptível que alguns direitos fundamentais que necessitam da garantia do mínimo existencial, sendo essenciais, são atinentes à dignidade da pessoa humana. Assim, os direitos fundamentais e sociais são o núcleo irredutível do princípio da dignidade da pessoa humana. Com isso, o Poder Judiciário deve estar apto para efetivar esses direitos sempre que o Poder Executivo ou Legislativo se mostrarem ineficazes, assumindo um caráter subjetivo, através da judicialização (Silva, 2017).

Veja, a liberdade é esvaziada quando não são asseguradas as condições materiais mínimas para que as pessoas possam desfrutá-la de forma consciente. Oferecer direitos políticos ou salvaguardas contra o Estado a homens seminus, analfabetos, subnutridos, doentes é zombar de sua condição; eles precisam de ajuda médica ou de educação antes de poderem compreender ou aproveitar um aumento em sua liberdade (Sarmiento, 2006, p. 154)

Muitas das vezes, a efetividade desses direitos depende das políticas públicas adotadas e, com base apenas no texto constitucional, não é possível definir qual a exata abrangência desses direitos, pois, as Políticas Públicas são onerosas, têm um custo alto. O Estado possui limitações orçamentárias. Como conciliar o alto custo inerente a alguns direitos prestacionais com as limitações orçamentárias do Estado? A quem cabe definir as prioridades?

A definição das prioridades não cabe ao Poder Judiciário, mas àqueles eleitos democraticamente para esta finalidade, ou seja, para a finalidade de definir quais são as políticas públicas a serem implementadas. É certo que o Poder Judiciário pode intervir em algumas situações, especialmente quando os poderes públicos se omitem ou agem de forma desproporcional.

No Brasil, como exposto, os direitos sociais têm o problema da efetividade, que dificulta a implementação desses direitos em um grau desejado. Por conta dessa necessidade de concretização por meio de políticas públicas e da escassez dos recursos do Estado, os direitos sociais acabam tendo uma efetividade menor que a dos direitos individuais. E como do sobredito resulta, a deficiência na aplicação e efetividade dos Direitos Sociais tem efeito direto na dignidade humana.

#### **4.1 Educação como instrumento de cidadania para toda vida**

Ao examinar a Educação como instrumento de transformação de vida, deduz-se que se trata de um processo contínuo e transformador, transcendendo a mera assimilação de conteúdo, assumindo um papel fundamental na formação de cidadãos críticos, autônomos e atuantes na sociedade, impulsionando a construção de um mundo mais justo e igualitário.

Neste diapasão, identifica-se a Educação como um norte a ser percorrido, e seu processo de educação continuada, na formação do ser humano como um todo, ou seja, com o conhecimento multidisciplinar propondo para aprender sempre mais, pois, haverá sempre o que aprender e, nesta perspectiva, deve-se estar sempre aberto aos novos conteúdos. Na dimensão que se coloca a importância deste processo educativo, compreende-se um benefício na formação cidadã e profissional, notadamente destacando-se o processo de aprendizado coletivo que leva as atividades das boas relações humanas seguindo o princípio constitucional da solidariedade e da fraternidade, valores de um Estado democrático. Deve-se ainda aprender a conviver com o outro, inclusive na pluralidade de pensamentos contrários, estimulando através do conhecimento a consolidação da cidadania com autonomia, discernimento e responsabilidade social (Câmara; Gomes, 2018).

Nesse caminho, aspira-se cada vez mais por uma educação inclusiva, que abra espaço para a igualdade de oportunidades, que faça o ser humano mudar de vida, mas que essa mudança seja concreta, capaz de tirar o educando da pobreza, da falta de expectativa de vida, promovendo uma educação que fomente as condições para a formação do cidadão digno e que receba do Estado as oportunidades asseguradas e garantidas através da Educação nos moldes do que esculpe a Constituição Federal (Gimenes, 2016, p. 87 *apud* Godinho; Viana, 2020a, p. 163).

Sendo a Educação um instrumento de cidadania para toda vida, deve estimular nas pessoas a capacidade crítica para tomar suas decisões e ter liberdade em seu agir, processo de formação real e efetivo como descreve a Carta Magna quando indica que a responsabilidade é de todos, família, sociedade e do Estado. Do mesmo modo, a Educação deve servir como meio para se alcançar a justiça social, inserindo o educando no processo meio, cujo fim é torná-lo capaz de se desenvolver para participar com competências de uma sociedade livre, justa e solidária, construída em condições de contribuir com o desenvolvimento nacional, erradicando a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos, sem quaisquer formas de preconceitos, ou seja, para assim se alcançar os objetivos estampados na Constituição Federal, respeitando os direitos e as garantias fundamentais. Neste sentido, a Educação é meio e fim (Freire 1967, p. 44 *apud* Silva; Santos, 2020b, p. 335).

Assim, quando o ser humano tem a compreensão de que por meio de uma educação inclusiva pode fazer a diferença na sua própria vida e na do outro, atinge o patamar da justiça social. Uma vez que a busca constante da educação como meio para cidadania está intimamente conectada com a melhor qualidade de vida das pessoas.

Seguindo nessa senda, Freire (1981, p. 79, *apud* Silva; Santos, 2020b, p. 336) disse: “Nossa atitude comprometida e não neutra diante da realidade que buscamos conhecer resulta, num primeiro momento, de que o conhecimento é processo que implica na ação, reflexão do homem sobre o mundo”. Ou seja, a questão está em agir, mas um agir com razão e dotado de liberdade na busca de inclusão e igualdade para todos, fomentando cada vez mais nas pessoas o direito de exercer os seus direitos.

#### **4.2 A educação como fonte de liberdade**

A liberdade é um valor fundamental que está na base da dignidade humana. Ela permite que os indivíduos façam suas próprias escolhas, desenvolvam seus próprios projetos de vida e participem ativamente da sociedade. Sem liberdade, a dignidade humana é esvaziada de seu significado (Bento XVI, 2011).

Somos um Estado Democrático de Direito tutelado por uma Constituição que adota normativamente como valores e princípios, a dignidade da pessoa humana e, desta forma, as Políticas Públicas, sobretudo na área da educação, destaca o processo de formação em acordo com o que preceitua a Carta Magna, ou seja, devemos expressar a consciência livre de que estamos em constante mudança juntamente com a sociedade, então temos que lutar por um mundo melhor, mais justo, e igualitário para todos.

Da mesma forma, nos coadunamos com o pensamento de Freire (1967, p. 44 *apud* Silva; Santos, 2020b, p. 335) quando aduz:

Mas, infelizmente, o que se sente, dia a dia, com mais força aqui, menos ali, em qualquer dos mundos em que o mundo se divide, é o homem simples esmagado, diminuído e acomodado, convertido em espectador, dirigido pelo poder dos mitos que forças sociais poderosas criam para ele. Mitos que, voltando-se contra ele, o destroem e aniquilam. É o homem tragicamente assustado, temendo a convivência autêntica e até duvidando de sua possibilidade.

Ainda, devemos pensar que ter uma educação de liberdade é ter um ser humano dotado de razão para tomar suas decisões políticas e sociais, para questionar os pressupostos de existência e legitimidade de uma estrutura de poder, que é direito de todos.

Conseqüentemente, nessa linha de raciocínio, a educação é um movimento em que devemos ter a teoria alinhada com a prática, pois a causa da educação é para libertar a sociedade do mal, tornar o mundo mais feliz, para atender ao interesse da sociedade e não ser usada para dividir pessoas. Pois, uma coisa é lidar com o pobre que só quer comer para matar a fome, outra coisa é lidar com o pobre que sabe pensar e reivindica seus direitos, e o que objetivamos é isso, uma educação que fomente valores, defenda a inclusão, liberdade de consciência e que transforme a sociedade.

Ora bem, a educação como fonte de liberdade mostra caminhos para a construção de uma sociedade mais esclarecedora e menos excludente, diferente de uma educação bancária, a qual é feita pela burguesia para perpetuar a dominação, que se baseava em um ensino fora do contexto social e das experiências subjetivas do povo, apenas transmitindo conteúdo sem formar cidadãos (Rodrigues, 2022).

Assim, Paulo Freire defendia uma educação pelo diálogo entre educadores e educando, buscando alfabetizar os pobres através de suas experiências de vida, que guardassem relação com os problemas sociais, econômicos e políticos, desenvolvendo pensamentos críticos de compreensão da realidade, almejando mudança concreta de vida, incentivando a igualdade na diversidade, inclusão social, visando a garantia de direitos e a limitação de poder por parte da elite (Torres, 1996).

De outro lado, Paulo Freire combatia a burguesia que optou por uma dominação em que fortalecia a desigualdade pela negação da participação política, baseada em um capitalismo que impunha a diferença de renda, a busca incessante do lucro, o que limitava a oportunidade de sucesso na vida, e naturalizava o fracasso escolar, pois, para a burguesia, a culpa do analfabetismo e da pobreza era do menos favorecido.

Nesse caminho, o pensamento de Paulo Freire em lutar por igualdade, dignidade e transformação social, foi um campo fértil para fomentar uma educação como fonte de liberdade, mostrando que a participação democrática é fundamental para se ter uma vida digna. Buscava assim uma produção de consciência dos cidadãos para romper com a dominação

e acabar com o assistencialismo que manipulava as pessoas e perpetuava a dominação da elite sobre os menos favorecidos (Agostini, 2019, p. 81).

Dessa maneira, Paulo Freire mostrou que, por meio de uma educação baseada no diálogo crítico e consciente, formando cidadãos capazes de combater a desigualdade social e o dilaceramento dos direitos sociais, o ser humano é capaz de trilhar o caminho para se chegar à liberdade e a conseqüente vida em dignidade.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Existe a consciência de que as políticas públicas são instrumentos adequados para concretizar os direitos sociais no Brasil, pois se entende que os direitos sociais, em sendo prestacionais, necessitam de atuação positiva do Estado, o qual se concretiza através de políticas públicas de direitos sociais para a sociedade.

E como do sobredito se colhe, o ser humano, na ânsia de ver seu direito atendido, recorre a todos os meios para alcançá-lo, inclusive ir ao Judiciário, quando a morosidade ou omissão de outros poderes for obstáculo para consegui-lo, pois mais uma vez o Estado existe para o ser humano e não o contrário, tudo isso pela mesma significância de que o ser humano é o fim e jamais o meio.

Urge salientar que não se analisou neste trabalho o resultado e a forma em que as políticas públicas são elaboradas, mas se os direitos sociais, quando efetivados, concretizam ou não a dignidade humana. Assim, os direitos sociais quando concretizados, efetivam a dignidade humana, pois a predita dignidade é um valor, sobre o qual se identifica o indivíduo como tal.

Observa-se finalmente que o presente trabalho não teve a intenção de esgotar o assunto, mas sim contribuir para a discussão sobre o tema das políticas públicas, dos direitos sociais e da dignidade da pessoa humana.

Assim, o presente estudo teve por fundamento e fim a dignidade da pessoa humana, o que apresentou causa suficiente necessária para fomentar a aplicação de políticas públicas mais eficientes e eficazes para que a dignidade da pessoa humana seja respeitada em seu máximo grau. Com efeito, a essência de respeitar a dignidade da pessoa está em ver o outro como o segundo Eu. Um dado concreto e que oferece um vislumbre de que é possível pensar essas políticas públicas se efetivando

vincula-se ao papel que exerce a educação, uma educação como afirma Paulo Freire, não bancária, conteudista, mas aquela crítica reflexiva que desloca o eixo do aprendizado do eu per si para o eu para o outro e, assim, fomentar políticas públicas pelo Estado passa a ser algo para além da burocracia e alcança a empatia e as condições reais de existência do homem na sociedade.

Torna significativo lembrar e ratificar que consideramos este estudo uma breve introdução ao tema e não como algo conclusivo e determinista, ou seja, fechado, acabado, pronto. O diálogo entre as posições diferentes enriquece a discussão e faz o papel da dialética, tão importante e necessária para o desenvolvimento acadêmico, social, político, cultural e educacional da sociedade, portanto, novos estudos devem se seguir a partir desta discussão com outros pontos de vistas e com direcionamentos que fortaleçam ou refutem nossas ideias, pois isto é próprio do fazer científico.

## REFERÊNCIAS

AGOSTINI, Nilo. **Os desafios da educação a partir de Paulo Freire e Walter Benjamin**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Neddif/AtosNormativos/DeclaracaoUniversalDireitosHumanos.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BENTO XVI. **Viagem Apostólica à Alemanha**: Visita ao Parlamento Federal no Palácio do Reichstag de Berlim (22 de setembro de 2011). Disponível em: [https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/speeches/2011/september/documents/hf\\_ben-xvi\\_spe\\_20110922\\_reichstag-berlin.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/speeches/2011/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20110922_reichstag-berlin.html). Acesso em: 6 maio. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://>

www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.  
Acesso em: 6 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF: **Diário da República**, 4 maio 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5264763>. Acesso em: 6 mar. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, n. 133, 1997.

CÂMARA, Vanessa Helena Da Silva.; GOMES, Rickardo Léo Ramos. Planejamento e políticas públicas ambientadas na atual conjuntura brasileira. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**. 2018. ISSN: 22547630. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2018/10/politicas-publicas>. Acesso em 4 abr. 2024.

COMISSÃO TEOLÓGICA INTERNACIONAL. **Liberdade religiosa para o bem de todos**. Uma abordagem teológica dos desafios contemporâneos, p. 29-34, 2019. Disponível em: [https://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/cfaith/cti\\_documents/rc\\_cti\\_20190426\\_liberta-religiosa\\_po.html](https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/cti_documents/rc_cti_20190426_liberta-religiosa_po.html). Acesso em: 6 maio. 2024.

COMISSÃO TEOLÓGICA INTERNACIONAL. **Liberdade religiosa para o bem de todos**. Uma abordagem teológica dos desafios contemporâneos, p. 14-17, 2019. Disponível em: [https://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/cfaith/cti\\_documents/rc\\_cti\\_20190426\\_liberta-religiosa\\_po.html](https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/cti_documents/rc_cti_20190426_liberta-religiosa_po.html). Acesso em: 6 maio. 2024.

COMISSÃO TEOLÓGICA INTERNACIONAL. **Liberdade religiosa para o bem de todos**. Uma abordagem teológica dos desafios contemporâneos, p. 67-70, 2019. Disponível em: [https://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/cfaith/cti\\_documents/rc\\_cti\\_20190426\\_liberta-religiosa\\_po.html](https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/cti_documents/rc_cti_20190426_liberta-religiosa_po.html). Acesso em: 6 maio. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo e dignidade da pessoa humana. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 260-279, 2014. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v1i2p260-279. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/74853>. Acesso em: 12 fev. 2024.

GODINHO, Adriano Marteleto.; SOUSA, Maria Eduarda Guedes de. Educação Ambiental nas Escolas. Um Modelo de Sustentabilidade. *In*: FERREIRA, António Gomes.; MOTA, Luís.; BORGES, Maria Creusa de Araújo. (org.). **Direito e Educação: diálogos luso-brasileiros**. João Pessoa: Editora UFPB, 2020a. p. 163. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/46629/1/Direito%20e%20Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2024.

GODINHO, Adriano Marteleto.; SOUSA, Maria Eduarda Guedes de. Educação Ambiental nas Escolas: Um Modelo de Sustentabilidade. *In*: FERREIRA, António Gomes.; MOTA, Luís.; BORGES, Maria Creusa de Araújo. (org.). **Direito e Educação: diálogos luso-brasileiros**. João Pessoa: Editora UFPB, 2020b. p. 92. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/46629/1/Direito%20e%20Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2024.

KANT, Emanuel. **Crítica da razão prática**. Parte I, Livro I, cap. III, A. Petrópolis: Vozes e Ed. Universitária São Francisco, 2016. Disponível em: [http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao\\_leitura/filosofia/texto\\_pdf/pratica.pdf](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao_leitura/filosofia/texto_pdf/pratica.pdf). Acesso em: 5 abr. 2024.

KLIKSBERG, Bernardo. **Como Transformar o Estado: para além de mitos e dogmas**. 1. ed. Brasília: ENAP, 1992.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LIEBL, Helena.; DEMARCHI, Clóvis. A Efetividade da Dignidade da Pessoa Humana através dos Direitos Sociais. **Revista da ESMESC.**, v. 25, n. 31, p. 85- 106, 2018. Disponível em: 10.14295/revistadaesmesec.v25i31.p85. Acesso em: 25 mar. 2024.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa Aplicada no setor Público Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109–134, 29 jul. 2010.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. revisada e ampliada. São Paulo: JusPODIVM, 2022.

PONTIFÍCIO CONSELHO “JUSTIÇA E PAZ”. **Compêndio da doutrina social da igreja** . 4. ed. São Paulo: PAULINAS, 2008a. p. 152-154.

PONTIFÍCIO CONSELHO “JUSTIÇA E PAZ”. **Compêndio da doutrina social da igreja** . 4. ed. São Paulo: PAULINAS, 2008b. p. 157-165.

RODRIGUES, Rubens Luiz. Educação para a liberdade em Paulo Freire: desafios e perspectivas em tempos de construção da resistência. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 36, n. 77, p. 729–756, 2022. DOI: 10.14393/REVEDFIL.v36n77a2022-59781. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/view/59781>. Acesso em: 6 maio. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 13. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. edição, revista e atualizada até a Emenda constitucional n. 95, de 15.12.2016. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

SILVA, Luciano da.; PESSOA, Jéssika Saraiva de Araújo. Ensino da Constituição Federal no currículo da educação básica como exercício da ecologia de saberes. Uma Análise do Projeto do Senado Nº 70 de 2015. *In*: FERREIRA, António Gomes.; MOTA, Luís.; BORGES, Maria Creusa de Araújo. (org.). **Direito e Educação: diálogos luso-brasileiros**. João Pessoa: Editora UFPB, 2020. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/46629/1/Direito%20e%20Educação.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2024.

SILVA, Luciano da.; SANTOS, Gustavo Henrique Queiroz dos. EDUCAÇÃO PARA EMANCIPAÇÃO: Uma Análise Conceitual a partir de Theodor Adorno e Paulo Freire. *In*: FERREIRA, António Gomes.; MOTA, Luís.; BORGES, Maria Creusa de Araújo. (org.). **Direito e Educação: diálogos luso-brasileiros**. João Pessoa: Editora UFPB, 2020a. p. 331. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/46629/1/Direito%20e%20Educação.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2024.

SILVA, Luciano da.; SANTOS, Gustavo Henrique Queiroz dos. EDUCAÇÃO PARA EMANCIPAÇÃO Uma Análise Conceitual a partir de Theodor Adorno e Paulo Freire. *In*: FERREIRA, António Gomes.; MOTA, Luís.; BORGES, Maria Creusa de Araújo.(org.). **Direito e Educação: diálogos luso-brasileiros**. João Pessoa: Editora UFPB, 2020. p. 334-337. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/46629/1/Direito%20e%20Educação.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2024.

TAGLE, Luis Antonio, Cardeal. Liberdade religiosa: fundamento de todas as outras liberdades. **Revista Brasileira de Direito Eclesiástico**, v. 23, n. 55, p. 105-120, 2020.

TORRES, Carlos Alberto. A voz do biógrafo latino-americano: uma biografia intelectual. *In* GADOTTI, Moacir (org.). **Paulo Freire: uma bibliografia**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 1996.



# ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE DAS PARCERIAS NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DA PARAÍBA (SEDH/PB)

*Amanda Karla de Sousa  
Julyana de Lira Fernandes*

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira de 1988 trouxe um marco histórico quando incorporou a Assistência Social ao tripé da Seguridade Social, nos termos do Art. 194<sup>8</sup>. Desse modo, a Assistência Social é uma política pública de direito do cidadão e dever do Estado organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujo objetivo é garantir a proteção social aos cidadãos, ou seja, apoio a indivíduos, famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos. (Brasil, 2021)

Instituído pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, o SUAS foi criado em 2011 através da Lei nº 12.435, que alterou dispositivos da Lei nº 8.742/93 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e garantiu, no ordenamento jurídico brasileiro, inúmeras conquistas para a assistência social. O SUAS enquanto modelo de gestão

---

8 Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (Brasil, 1988)

participativa, articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo, ou seja, os Municípios, Estados e a União.

Para melhor execução das ações da assistência social, o SUAS é categorizado em dois tipos de proteção social: Básica e Especial. A Proteção Social Básica é destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. Por sua vez, a Proteção Social Especial é destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros.

Na Paraíba, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano (SEDH) é o órgão que operacionaliza diversos programas, projetos, serviços e benefícios no combate das desigualdades sociais do Estado, com políticas integradas, estimulando atividades produtivas, promovendo a inserção social, visando à melhoria de qualidade de vida da população em situação de exclusão social, sejam crianças e adolescente, idosos, portadores de deficiência, trabalhadores, grupos sociais em geral.

Entende-se que as políticas públicas podem ser implementadas não só pelo Estado, mas também por outros ramos da sociedade a exemplo do terceiro setor. Sabe-se que o primeiro setor é encabeçado pelo próprio Estado, já o segundo setor é ocupado pelo mercado ou pelas empresas privadas. Por sua vez, a expressão Terceiro Setor é utilizada para as Organizações sem fins lucrativos que atuam em prol da sociedade, desenvolvem suas atividades, em muitos casos, junto ao Estado, na busca da melhoria das condições de vida de uma determinada comunidade e no fortalecimento das relações da sociedade. Desse modo, ocupam o terceiro setor as associações, as cooperativas, as fundações, os institutos, entre outros.

No âmbito da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) há a previsibilidade da relação entre Estado e terceiro setor na operacionalização da política de assistência social brasileira. Assim, o SUAS estabelece que os órgãos gestores da política podem estabelecer parcerias com entidades e organizações de assistência social de natureza privada, criando assim uma rede socioassistencial. As ações desenvolvidas buscam articular as transferências de renda na perspectiva de oferecer mais oportunidades e possibilidades de desenvolvimento da autonomia de indivíduos, famílias e comunidades. Desse modo, o SUAS gerencia a vinculação de entidades e organizações de assistência social ao Sistema,

mantendo atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS) e concedendo certificação a entidades beneficentes.

Partindo deste contexto, o presente trabalho trata das Organizações da Sociedade Civil atuantes na Política de Assistência Social no âmbito da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba, revisitando conceitos e objetivos entrelaçados na esfera jurídica bem como na esfera assistencial a fim de analisar se as parcerias realizadas cumprem com as determinantes legais.

Desse modo, o problema apresentado para este trabalho é: As parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba (SEDH/PB) tem contribuído de forma eficaz para a operacionalização das políticas públicas socioassistenciais no Estado da Paraíba, à luz dos princípios e dispositivos legais?

Cabe salientar que a relação entre Estado e Sociedade Civil, na formulação e implementação de Políticas Públicas exigiu a necessidade de dar contornos legais à atividade que já vinha há tempos se desenvolvendo no país. Diante disso foi promulgada a Lei 13.019/14, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Diante da inegável relevância social das parcerias entre as OSC's e o Estado na implementação de Políticas públicas, é justificável a análise de como são operacionalizadas essas parcerias considerando o arcabouço legal que rege o tema. A partir desse estudo pretende-se analisar também como essa relação influencia no acesso extensivo dos direitos aos beneficiários diretos das políticas públicas, em outras palavras, se a maneira como o Estado executa tais políticas limita ou aumenta as possibilidades de acesso aos direitos pretendidos.

Considerando ser uma tendência irreversível dos Estados modernos o fato destes buscarem diminuir seu tamanho operacional, delegando à Sociedade Civil a implementação das políticas públicas, é bastante

pertinente acompanhar os desdobramentos dessa relação. Considerando ainda, o fato da minha vivência enquanto servidora pública da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, há o desejo de sair do campo meramente burocrático e analisar quantitativamente os dados e os possíveis resultados das parcerias.

Desse modo, o objetivo principal é analisar se parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (OSC's) e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba (SEDH/PB) vem efetivamente contribuindo para a operacionalização das políticas públicas socioassistenciais no Estado da Paraíba, considerando os limites e possibilidades legais. Por sua vez, objetivamos especificamente fazer o levantamento da legislação sobre as parcerias entre as OSCs e a Administração Pública com enfoque na área de assistência social e apresentar os dados sobre as parcerias realizadas entre àquelas organizações e a SEDH no período de 2021 a 2023 que coincide com a adequação, no âmbito da SEDH, à Lei 13.019/14. A fim de cumprir com esses objetivos, além do levantamento de dados das parcerias realizadas, via sistema interno de registro, realizamos pesquisa bibliográfica sobre o tema, incluindo, nessa análise, os documentos governamentais bem como a legislação pertinente.

## **2 AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

As Organizações da Sociedade Civil (OSC), também conhecidas como Organizações não Governamentais (ONG) são instituições sem fins lucrativos que prestam diversos tipos de serviços e ações direcionadas a um público específico. Essas entidades atuam em todo o território nacional e até mesmo internacional, prestando serviços nas áreas da saúde, educação, assistência social, meio ambiente, entre outras.

Cabe destacar a importância do trabalho das organizações da sociedade civil que surgem no bojo das necessidades sociais, possibilitando à sociedade conhecer e refletir sobre os padrões sociais e a necessidade do cumprimento dos valores democráticos.

A proximidade com a população, as ideias gestadas no bojo da sociedade e a capilaridade e porosidade territorial são características dessa atuação que evidenciam seu caráter diferenciado e privilegiado. Além disso, por meio dessas organizações são representadas diferentes

identidades, visões de mundo e interesses, expressões singulares que compõem nosso País, permitindo o necessário reconhecimento a diferentes perspectivas sociais e trazendo à luz aqueles tidos como invisíveis. (Brasil, 2016, p. 15)

No âmbito jurídico e fazendo uma pequena historicização, observamos que até o início dos anos 90, a legislação que regulava as relações entre o Estado e as OSCs datava da década de 1930 e era basicamente formada por diferentes normas construídas a partir do Código Civil de 1916. (Mendonça, 2017)

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi consagrada a livre organização da sociedade civil em associações, outorgando autonomia institucional e destacando a relevância da participação destas entidades nos espaços públicos de interlocução e diálogo com o Estado brasileiro.

A partir de discussões sobre a necessidade de regulamentar as relações entre o Estado e as OSC's, foram criados dois importantes marcos legais: a Lei 9.637/1998 que tratou do modelo de Organização Social (OS), e a Lei nº 9.790/1999 que qualificou parte das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). (Mendonça, 2017)

Mesmo com a vigência da Lei nº 9.637/1998 e da Lei nº 9.790/1999, não havia uma linearidade quando da formulação e execução das parcerias entre as entidades e o Estado. Dessa forma, vigoravam, concomitantemente, distintos modelos normativos para as parcerias, como o contrato de gestão<sup>9</sup> para as OS e o Termo de Parceria para as OSCIP, bem como a modalidade de convênio que também era bastante utilizado.

Em 2007, com a diversidade de regulamentações existentes, bem como com o surgimento de denúncias envolvendo a transferência irregular de recurso público às organizações, foi instaurada uma Comissão

---

9 O Contrato de Gestão é um compromisso institucional celebrado entre a União e uma entidade não-estatal (pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos), qualificada como Organização Social, com vistas à formação de parceria para fomento e execução de atividades de interesse social não exclusivas do Estado, conforme definido na Lei nº 9.637, de 1998. É um instrumento de implementação, supervisão, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, na medida em que vincula recursos ao atingimento de finalidades públicas. (Brasil, 2022)

Parlamentar de Inquérito (CPI), conhecida como “CPI das ONGs”<sup>10</sup> com a finalidade de investigar desvios envolvendo as OSC e propor soluções aos problemas encontrados. Toda a movimentação/pressão social e política em torno das ONGs culminou com a promulgação da Lei Federal nº 13.019/2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). (Mendonça, 2017)

Desse modo, a Lei nº 13.019/2014, passou a ser a principal legislação que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, definindo as OSCs, conforme dispõe o Art. 2º, *in verbis*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

**I - organização da sociedade civil:**

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica

---

10 CPI das ONGS: Finalidade: investigar, no prazo de 130 (cento e trinta) dias, com limite de despesas de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para ONGs, e OSCIPs, bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior, a partir do ano de 2002 até a data de 1º de janeiro de 2023, a concentração desses recursos em atividades-meio, de forma a descumprir os objetivos para os quais esses recursos foram destinados originalmente, o desvirtuamento dos objetivos da ação dessas entidades, operando inclusive contra interesses nacionais, casos de abuso de poder, com intromissão dessas entidades em funções institucionais do poder público e a aquisição, a qualquer título, de terras por essas entidades. (Senado Federal, 2023)

e extensão rural; e as capacidades para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

Dentre as principais mudanças, introduzidas com a legislação, está a criação de novos instrumentos jurídicos que formalizam a transferência de recursos, quais sejam: Termos de Colaboração, Termos de Fomento e Acordos de Cooperação. Tais instrumentos estão definidos no Art. 2º do MROSC:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

VII - **termo de colaboração**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII - **termo de fomento**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII-A - **acordo de cooperação**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

Percebe-se que a lei apresenta definições bem claras o que é importante e facilita sua operacionalização. Cabe salientar que o MROSC avançou no tocante a transparência possibilitando maior controle e fiscalização do uso dos recursos públicos, bem como dando amplitude e

neutralidade para a formalização das parcerias com as OSC quando estabelece, como regra geral, o chamamento público.

O MROSC é permeado por fundamentos e diretrizes fundamentais que norteiam a formalização das parcerias, contidos, principalmente, nos artigos 5º e 6º da lei. Dentre os princípios podemos citar a participação social, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos. A lei dispõe também, que devem ser observados os fundamentos da gestão pública democrática e os princípios da administração pública: legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência e eficácia.

O Marco Regulatório também trouxe a flexibilização no uso dos recursos públicos, bem como a possibilidade de a contrapartida ser efetuada através de bens e serviços. Desse modo, com a nova regulamentação, as OSCs podem utilizar o recurso da parceria para o pagamento de despesas indiretas, ou seja, aquelas advindas de questões organizacionais, tais como a contratação de equipe administrativa.

No tocante às prestações de contas das parcerias, o MROSC instituiu o “controle por resultados”, considerando a expertise das ações realizadas pela organização e mais:

implica no reconhecimento das organizações como legítimas para acessar recursos públicos em razão de seu histórico, acúmulo técnico e político. Além disso, o controle deverá levar em consideração os impactos gerados nos beneficiários das parcerias, utilizando-se dos resultados indicados, por exemplo, em pesquisas de satisfação e outros mecanismos que possam demonstrar a efetividade das ações (Brasil, 2016, p. 39).

Desse modo, a prestação de contas se desenrola primeiramente com a comprovação das metas e dos resultados previstos no plano de trabalho apresentado pela OSC, e no final com a análise do relatório financeiro e contábil.

## **2.1 Atuação das Organizações da Sociedade Civil no SUAS**

Sabe-se que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), é organizado de forma descentralizada para a execução da política de assistência social que garante atendimento e apoio às famílias em situação de pobreza,

vulnerabilidade e risco social, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais. Desse modo, a rede socioassistencial, como é mais conhecida essa estrutura, conta com os atores governamentais e não-governamentais (OSCs) para o atendimento de famílias, pessoas ou grupos de crianças, de jovens, de mulheres, idosos, pessoas com deficiência e outros públicos em situação de vulnerabilidade.

Desse modo, os entes federados são os órgãos gestores (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), ou seja, coordenam a política de assistência social. Por conseguinte, as entidades e organizações socioassistenciais devem ser acompanhadas e assessoradas pelos órgãos gestores visando à adequação dos seus serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social às normas do SUAS.

A celebração das parcerias entre os órgãos governamentais e as OSCs para a execução dos serviços socioassistenciais é regulamentada pela Lei nº 13.019/2014 e pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 21/2016. Anteriormente a esses normativos, as organizações da sociedade civil com atividade no âmbito da assistência social já eram reconhecidas e caracterizadas pela Lei nº 8.742/93 a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), conforme texto do Art. 3º: “Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.”

Observamos ainda, que a LOAS classifica as OSCs com atuação no SUAS, da seguinte forma: I – De atendimento; II – De assessoramento; e III – De defesa e garantia de direitos. Sobre essa classificação, dispõe a lei:

Art. 3º: [...]

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

O atendimento prestado pelas entidades deve seguir os parâmetros estabelecidos na LOAS, na Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, estabelecida na Resolução CNAS n.º 109/2009, e pode se dar em níveis de proteção diferentes, ou seja: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Cabe acrescentar, ainda, as atividades socioassistenciais reconhecidas pelo Art. 29 da Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021 quais sejam:

Art. 29. [...]

I - serviços, programas ou projetos socioassistenciais de atendimento ou de assessoramento ou que atuem na defesa e na garantia dos direitos dos beneficiários da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;

II - serviços, programas ou projetos socioassistenciais com o objetivo de habilitação e de reabilitação da pessoa com deficiência e de promoção da sua inclusão à vida comunitária, no enfrentamento dos limites existentes para as pessoas com deficiência, de forma articulada ou não com ações educacionais ou de saúde;

III - programas de aprendizagem de adolescentes, de jovens ou de pessoas com deficiência, prestados com a finalidade de promover a sua integração ao mundo do trabalho nos termos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e do inciso II do caput do art. 430 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, ou da legislação que lhe for superveniente, observadas as ações protetivas previstas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);  
IV - serviço de acolhimento institucional provisório de pessoas e de seus acompanhantes que estejam em trânsito e sem condições de autossustento durante o tratamento de doenças graves fora da localidade de residência.

Sobre a habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua inclusão à vida comunitária, cabe trazer a definição constante no Art. 2º da Resolução CNAS nº 34, de 28 de novembro de 2011:

Art. 2º. [...] é um processo que envolve um conjunto articulado de ações de diversas políticas no enfrentamento das barreiras implicadas pela deficiência e pelo meio, cabendo à assistência social ofertas próprias para promover o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, assim como a autonomia, a independência, a segurança, o acesso aos direitos e à participação plena e efetiva na sociedade.

Neste contexto, as OSC's que realizam ações que integram processos de Habilitação e Reabilitação das pessoas com deficiência no SUAS deve executar estas atividades vinculadas aos Serviços Tipificados e à garantia das seguranças de renda, convivência familiar, comunitária e social e acolhimento, nos respectivos Serviços, quais sejam: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço de Acolhimento (Brasil, 2021).

O Serviço de Acolhimento Institucional, consta na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, constando como descrição geral o seguinte:

Acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. A organização do serviço deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual (Brasil, 2014).

Percebe-se que a Lei Complementar nº 187/2021 estendeu a modalidade de Acolhimento Institucional para pessoas e seus acompanhantes que estejam em trânsito e sem condições de autossustento durante o tratamento de doenças graves fora da localidade de residência, devendo seguir os parâmetros já estabelecidos pela Tipificação Nacional.

Por conseguinte, quando se fala sobre a promoção da integração ao mundo do trabalho, no âmbito do SUAS, recorreremos a conceituação expressa na Resolução CNAS n.º 33, de 28 de novembro de 2011:

Art. 2º. [...] conjunto integrado de ações das diversas políticas cabendo à assistência social ofertar ações de proteção social que viabilizem a promoção do protagonismo, a participação cidadã, a mediação do acesso ao mundo do trabalho e a mobilização social para a construção de estratégias coletivas.

Saliente-se que as ações realizadas pelas OSCs relacionadas à inclusão de adolescentes e jovens, prioritariamente aqueles em situação de vulnerabilidade ou risco social, ao mundo do trabalho devem respeitar as legislações específicas dedicadas aos jovens e adolescentes, além daquelas relacionadas aos direitos das pessoas com deficiência.

As entidades e organizações que prestam serviços socioassistenciais devem estar inscritas nos conselhos municipais de assistência social, aos quais têm, dentre suas atribuições, a fiscalização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, conforme parâmetros e procedimentos nacionalmente estabelecidos.

## **2.2 Celebração de Parcerias**

Aqui cabe destacar as principais etapas necessárias até chegar efetivamente a formalização das parcerias entre o governo e as OSCs. De antemão, consideremos a etapa do planejamento, a qual compete a

administração pública prever, anualmente, os valores que serão gastos por meio das parcerias.

Como regra geral, a Lei 13.019/2014 determina que a administração pública sempre adote o chamamento público para a seleção de organizações. Desse modo, quando do chamamento público, a administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista no MROSC. Sobre o chamamento público escreve Carvalho Filho:

De acordo com a Lei nº 13.019/2014, a escolha da OSC para a celebração de parcerias não fica, em linha de princípio, ao alvedrio da Administração. Ao contrário, o Estatuto exige a realização de procedimento seletivo para a escolha daquele que, em tese, se qualifique como o melhor parceiro privado. Esse procedimento é o que a lei denomina de chamamento público. Sobre ele, convém fazer algumas anotações.

Primeiramente, quanto à sua natureza, o chamamento público espelha procedimento seletivo, que o inclui como modalidade específica de licitação, e isso porque o certame visa escolher o melhor interessado para celebrar a parceria. Diferentemente do modelo estabelecido na Lei nº 8.666/1993, a Administração persegue a seleção do participante, não para um contrato administrativo em sentido estrito, mas, sim, para ajustar um negócio cooperativo, nos moldes do convênio e corporificado pela parceria. (Carvalho Filho, 2016, p. 331)

A exceção ao chamamento público se dá nas seguintes hipóteses: Dispensa, Inexigibilidade e Parcerias firmadas com recursos advindos de emendas parlamentares. As hipóteses de dispensa estão previstas no Art. 30 da Lei 13.019/2014, quais sejam:

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

[...]

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Por sua vez, os casos de inexigibilidade do chamamento público estão elencados no Art. 31 da Lei 13.019/2014 e pode acontecer quando o administrador público atesta a inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou da possibilidade das metas serem atingidas por uma única entidade específica. Segundo a lei, a inexigibilidade se dá especialmente quando:

Art. 31. [...]

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Outra hipótese de celebração de parcerias (Termo de Fomento ou Termo de Colaboração), sem a realização de chamamento público, se dá quando os recursos aplicados são decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais, nos termos do Art. 29 do MROSC.

Cabe salientar que mesmo nas situações de dispensa, inexigibilidade ou emendas parlamentares, apesar da não realização do chamamento público, deve-se aplicar os demais dispositivos constantes na Lei nº 13.019/2014.

O MROSC possibilita uma maior transparência no processo de formalização de parceria, seja através de chamamento, seja nas demais situações, onde o gestor público deve apresentar e publicizar a justificativa para a escolha do procedimento. Além disso, é necessário dar transparência aos atos de gestão, publicando em meios oficiais a nomeação do gestor da parceria, a designação das comissões de seleção, de monitoramento e avaliação.

### **3 METODOLOGIA**

Objetivando analisar as parcerias realizadas entre as Organizações da Sociedade Civil e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento do Estado da Paraíba– SEDH/PB, cujas ações se dão prioritariamente no âmbito socioassistencial, realizamos um estudo quanti-qualitativo norteado por objetivos analíticos, explicativos e exploratórios.

Entende-se que convergência dos métodos quantitativos e qualitativos proporcionam mais credibilidade e legitimidade aos resultados encontrados, evitando o reducionismo à apenas uma opção. Neste contexto escreve Güther:

Ao conceber o processo de pesquisa como um mosaico que descreve um fenômeno complexo a ser compreendido é fácil entender que as peças individuais representem um espectro de métodos e técnicas, que precisam estar abertas a novas ideias, perguntas e dados. Ao mesmo tempo, a diversidade nas peças deste mosaico inclui perguntas fechadas e abertas, implica em passos predeterminados e abertos, utiliza procedimentos qualitativos e quantitativos (Günther, 2006, p. 202)

Por conseguinte, a coleta e análise dos dados se deu a partir da análise de documentos públicos e de dados secundários presentes nos setores que acompanham os projetos e as parcerias realizadas com as OSCs no âmbito da SEDH, bem como os registros das parcerias no Sistema de Registro de Convênios da Controladoria Geral do Estado e no Portal da Transparência do Estado da Paraíba. Esse tipo de pesquisa é conhecida como pesquisa documental e:

[...] tem-se como fonte documentos no sentido amplo, ou seja, não só de documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais. Nestes casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise. (Severino, 2017, p. 93)

A análise de documentos públicos, que engloba também a análise das legislações, teve como intenção compreender como a política da assistência social e o SUAS vem se estruturando e, com isso, definindo e normatizando a atuação do Estado e das OSC's. Para isso, foram analisados os normativos relevantes relacionados a essa temática além dos documentos fundamentais da área da assistência social, reconhecidos como os norteadores e fundantes do SUAS, como a LOAS, o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) e as Normas Operacionais (NOB/SUAS). Esse levantamento foi importante e contribuiu para a análise e o entendimento da estrutura e funcionamento desse sistema, permitindo compreender os papéis e modos de atuação e relação das OSC com o Estado, dentro do SUAS.

Os dados coletados referentes aos registros das parcerias realizadas no período de 2021 a 2023 foram importantes para diagnosticar as áreas de atuação e o público beneficiário, podendo subsidiar o governo do Estado no processo de expansão das parcerias para a realização dos serviços socioassistenciais ainda não contemplados.

A principal contribuição deste trabalho se refere às informações referentes a sistemática da oferta dos serviços socioassistenciais através das parcerias entre a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano e as OSCs dada a importância dessa reflexão no sentido de aperfeiçoar e melhor acompanhar a destinação dos recursos públicos.

#### **4 ANÁLISE DE DADOS E DISCUSSÃO DE RESULTADOS**

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano (SEDH) é o órgão estadual que coordena a gestão da Política de Assistência Social nos 223 municípios do Estado da Paraíba, atuando nos níveis de proteção social básica e especial e no aprimoramento das gestões municipais através do acompanhamento das funções essenciais da gestão.

Seguindo a lógica da descentralização da política de assistência social, a SEDH realiza parcerias com as Organizações da Sociedade Civil. Até o ano de 2021, as parcerias realizadas, tinham como fundamentação jurídica principalmente a Lei 8.666/93 (Lei de licitações) e o Decreto Estadual nº 33.884/2013. Os recursos repassados, em sua maioria, eram provenientes do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba (FUNCEP/PB), instituído pela Lei nº 7.611/2004 a qual apresenta algumas condicionantes e impedimentos para o uso do recurso, tais como a impossibilidade do pagamento de diárias, remuneração de pessoal a qualquer título, bem como encargos sociais.

Desse modo, as parcerias eram formalizadas através do instrumento de convênio<sup>11</sup>, e apesar da legislação vigente, não se tinha critérios objetivos para a escolha das entidades e para a documentação exigida. Mesmo com a promulgação da Lei nº 13.019/14, o Estado continuou realizando as parcerias sem a observância do marco legal. A justificativa utilizada pela SEDH era que como o MROSC não havia sido regulamentado em âmbito estadual o que dificultava sua aplicação.

Entretanto, a partir de 2021 a Controladoria Geral do Estado (CGE) passou a exigir, quando das inserções das parcerias, no Sistema de Controle de Convênios, para publicação, que o órgão cumprisse com as disposições da Lei nº 13.019/2014. Frente a esse impasse, a gestão da secretaria, na época, decidiu implementar o MROSC na SEDH.

Após estudos e debates, decidiu-se inicialmente optar pelo credenciamento das OSC's que ofertam serviços na área de assistência no Estado da Paraíba para possibilitar o repasse de recursos através da dispensa de chamamento público, nos termos do Art. 30, VI da Lei 13.019/2014. Sendo assim, sendo a OSC ligada a área de assistência social, a legislação trouxe a possibilidade de dispensar o chamamento público, desde que esta

---

11 O Art. 4º do Decreto Estadual nº 33.884 de 3 de maio de 2013 dispõe que:

“Art. 4º Para fins deste Decreto considera-se:

I – convênio: acordo, ajuste ou instrumento congêneres que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado e tenha como partícipes, de um lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração direta e indireta de outro ente federado, consórcios públicos ou, ainda, entidades privadas, visando à execução de programas de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse, em regime de mútua cooperação; [...]”

esteja previamente credenciada pelo órgão gestor da respectiva política, que aqui no caso é a SEDH.

Desse modo, foi lançado em 2021 o Edital nº 001/2021 – SEDH que tem como objeto apresentar os critérios e procedimentos para o credenciamento de Organizações da Sociedade Civil (OSCs), que possuam notória experiência e capacidade de atendimento na execução de serviços socioassistenciais, interessadas em celebrar e manter parcerias com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (SEDH/PB). Do início do edital, em 2021, até dezembro de 2023 a SEDH já havia credenciado 95 instituições, estando, portanto, essas OSC's aptas para realizar parceria com a secretaria. O Edital de credenciamento, ainda vigente, dispõe que são condições para participação:

## 2 – DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO

2.1 - Poderão ser credenciadas, junto à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, as Organizações da Sociedade Civil nos termos do Art 2º, inciso I, respectivas alíneas da Lei Federal nº 13.019/2014 que atenderem aos seguintes requisitos:

I - Prestar serviços, executar programas ou projetos, e/ou conceder benefícios socioassistenciais, de forma continuada, permanente e planejada dirigidos a famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos do artigo 3º, § 1º da Lei Federal nº 8.742/1993, alterada pela Lei Federal nº 12.435/2011;

II - Estar regularmente constituída e em efetivo exercício por, no mínimo, 12 (doze) meses;

III - Ter inscrição ativa no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS;

IV - Assegurar a destinação de seu patrimônio à outra organização da sociedade civil ou ao poder público, no caso do encerramento de suas atividades; V - Apresentar a documentação pertinente, devidamente regularizada, conforme Artigo 3º deste Edital.

Nesse ínterim, cumprindo com as disposições da lei, foram publicadas as portarias dos gestores das parcerias bem como da Comissão de

Seleção e da Comissão de Monitoramento e Avaliação, que de acordo com o MROSC são:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

VI - gestor: agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização;

[...]

X - comissão de seleção: órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública;

XI - comissão de monitoramento e avaliação: órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública;

Cumprindo também com as formalidades legais, a SEDH passou a publicar, no site institucional, as justificativas de dispensa de chamamento público, conforme exigência do Art. 32, § 1º da Lei 13.019/2014:

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público.

§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no **caput** deverá ser publicado, na mesma data em que for efetivado, no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública.

Além das dispensas de chamamento público, através do credenciamento das OSCs, a SEDH também tem firmado parcerias através da dispensa consubstanciada no Art. 30, III, qual seja: “Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público: [...] III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança; ”. Estão nesse rol as parcerias para execução dos seguintes programas: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Estado da Paraíba (PROVITA) e o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH). Todos esses programas são financiados com recursos advindos de convênio entre o Estado da Paraíba e o Governo Federal.

A SEDH tem realizado, também, parcerias com OSCs utilizando recursos advindos de emendas parlamentares, nos termos do Art. 29 da Lei nº 13.019/2014. Cabe salientar o pioneirismo da SEDH na implementação do MROSC, bem como os desafios enfrentados considerando a inexistência de normativos e manuais que direcionam as ações em âmbito estadual. Diante do exposto passamos a analisar os dados das parcerias realizadas e em qual modalidade de serviço socioassistencial estão enquadradas.

#### **4.1 Parcerias realizadas no período 2021-2023**

A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano no período de 2021-2023 realizou parcerias, em sua maioria, através de dispensa de chamamento público. A escolha do período analisado, por este estudo, se deu em função do início da adequação das parcerias ao MROSC em 2021 e ao término do exercício financeiro em 2023 a fim de termos a dimensão anual dos quantitativos apresentados.

Em 2021 foram formalizadas 82 (oitenta e duas) parcerias totalizando o repasse de recursos em R\$ 33.521.427,31 (trinta e três milhões, quinhentos e vinte e um mil, quatrocentos e vinte e sete reais e trinta e um centavos). Em 2022 o número de parcerias cresceu consideravelmente, chegando ao número de 132 (cento e trinta e duas) e perfazendo o montante de recursos repassados em R\$ 31.305.962,55 (trinta e um milhões, trezentos e cinco mil, novecentos e sessenta e dois reais e cin-

quenta e cinco centavos). Por sua vez, em 2023, foram realizadas 128 (cento e vinte e oito) parcerias o que totalizou o repasse de recursos em 35.722.838,40 (trinta e cinco milhões, setecentos e vinte e dois mil, oitocentos e trinta e oito reais e quarenta centavos). Abaixo segue Tabela com os dados compilados:

**Tabela 1 – Parcerias SEDH – OSCs (2021-2023)**

Ano	2021	2022	2023
Quantidade de Parcerias	82	132	128
Recursos repassados R\$	33.521.427,31	31.305.962,55	35.722.838,40

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

O aumento das parcerias no período analisado, se deu principalmente, devido ao repasse de recursos advindos das emendas parlamentares. No tocante ao público atendido, observamos que são prioritariamente: a) Crianças e adolescentes; b) Pessoas em situação de rua; c) Famílias em situação de vulnerabilidade; d) Mulheres em situação de violência ou em tratamento de saúde; e) Idosos acolhidos nas Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI's); f) Pessoas com deficiência; g) Imigrantes; e h) Dependentes químicos.

As ações destinadas às crianças e adolescentes realizadas pelas OSC's, via parcerias, se dão em sua maioria através da oferta de atividades no contra turno escolar, tais como: oficinas de arte, cultura, dança, pintura, culinária, reforço escolar, esportes, entre outras atividades. Para esse público, também há parcerias firmadas no intuito de colaborar com a manutenção de instituições que ofertam o serviço de Acolhimento Institucional na modalidade de Casa-lar e Abrigo. De acordo com as “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes” a definição de Abrigo institucional é:

Serviço que oferece acolhimento provisório para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva de abrigo (ECA, Art. 101), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento

para família substituta. O serviço deve ter aspecto semelhante ao de uma residência e estar inserido na comunidade, em áreas residenciais, oferecendo ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade. Deve ofertar atendimento personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. (Brasil, 2009, p. 67)

Por sua vez, o Serviço de Acolhimento na modalidade “Casa-lar” se dá de maneira provisória em unidades residenciais, nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente – em uma casa que não é a sua – prestando cuidados a um grupo de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva de abrigo (ECA, Art. 101), em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, encaminhamento para família substituta. (Brasil, 2009)

Tem-se ainda através de parceria, no eixo de atendimento para crianças e adolescentes, a execução de ações da Gerência Estadual do Sistema de Atendimento Socioeducativo (SINASE/PB). A parceria é destinada ao assessoramento para a execução do SINASE que é uma política pública destinada à promoção, proteção e defesa dos direitos humanos e fundamentais de adolescentes e jovens responsabilizados pela prática de ato infracional.

Quanto aos serviços ofertados às pessoas em situação de rua observamos que se dá através da oferta de refeições, serviços de higiene pessoal (local para banho), área de lavanderia e atendimento médico de baixa complexidade.

Para as famílias em situação de vulnerabilidade social, são ofertados cursos de capacitação em variadas áreas como agricultura familiar, plantas medicinais, corte e costura, aprimoramento da pesca artesanal, informática, bem como a distribuição de cestas básicas, pão e leite. Ainda é ofertado o atendimento às famílias e pacientes em tratamento médico, pós alta hospitalar, através da entrega de remédios e cestas básicas.

Observando as parcerias que atendem às mulheres em situação de vulnerabilidade social, vimos que dentre os objetos propostos há o atendimento às mulheres portadoras de câncer em tratamento no município de João Pessoa, bem como o acompanhamento direcionado a mulheres dependentes químicas. São ofertados projetos e cursos de capacitação e preparação para o mercado de trabalho, com foco no fortalecimento de vínculos e desenvolvimento de atitudes e habilidades.

Através de parceria com OSC, ainda há a disponibilização do serviço “Disque 155” (antigo Disque 123) que funciona de maneira gratuita para receber as denúncias nas diversas formas de violência contra as mulheres, contra crianças e adolescentes, idosos, pessoa com deficiência, LGBTQIAPNB+, pessoa em situação de rua, pessoa em restrição de liberdade, tráfico de pessoas, entre outros, garantindo o sigilo e proteção ao denunciante. Esse serviço foi o primeiro canal do Brasil no recebimento de denúncias para defesa dos direitos humanos, exclusivamente das violações de direitos humanos dos 223 municípios do Estado da Paraíba.

No tocante ao atendimento aos idosos, anualmente a SEDH realiza parcerias com as OSC’s que funcionam como Instituição de Longa Permanência para Idosos – ILPI, através do Projeto Acolher. Desse modo, o Projeto Acolher tem como objetivo repassar recursos oriundos do Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza do Estado da Paraíba (Funcep/PB) às Instituições sem fins lucrativos que atuem na institucionalização de pessoas idosas que vivenciam situação de abandono familiar, fragilidade nos vínculos familiares e/ou vulnerabilidade social. De acordo com informações da Gerência de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, nas edições do Projeto Acolher dos anos de 2021 a 2023 foram destinados cerca de R\$ 3 milhões de reais, beneficiando em média 650 pessoas idosas institucionalizadas. Abaixo segue Tabela com os dados do Projeto Acolher no período de 2021 a 2023:

**Tabela 2:** Dados do Projeto Acolher (2021-2023)

Ano Edição do Projeto Acolher	Número de Instituições Contempladas	Número de Municípios Atendidos	Número de Pessoas Idosas Beneficiadas
2021	32	24	702
2022	22	18	586
2023	19	13	642

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Em continuidade, muitas OSCs têm firmado parcerias com a SEDH para oferta de serviços para pessoas com deficiência. Nesse eixo, há a execução do Centro de Atendimento ao Autista (CAA), que iniciou na capital João Pessoa, e até 2023, já havia se expandido para outros quatro municípios. O CAA é um espaço inovador, que desenvolve um trabalho multidisciplinar, reunindo diversas áreas do processo terapêutico da pessoa com autismo, oferecendo assistência a nível terapêutico, educacional, clínico e assistência social, adaptando às suas necessidades individuais.

Na continuidade das ações para as pessoas com deficiência, são firmadas outras parcerias para a manutenção das instituições que atendem diretamente esse público prestando serviços de assessoramento, proporcionando terapias, através de equipe multidisciplinar, atendimento de reabilitação, atendimento pedagógico, acompanhamento e reabilitação de pessoas com deficiência visual, além da garantia de alimentação e inclusão através do desporto e nas áreas de saúde, educação, lazer, recreação e equoterapia.

Ações têm sido desenvolvidas, também para o público imigrante em situação de vulnerabilidade social. A principal ação neste âmbito, vem sendo desenvolvida desde do ano de 2020 através do Projeto de Acolhimento dos migrantes refugiados venezuelanos indígenas da etnia Warao, que visa a execução direta por parte de uma organização da sociedade civil, no tocante à distribuição de itens alimentícios e insumos para o preparo das refeições, produtos de higiene e limpeza, além da manutenção das casas abrigo e despesas eventuais. De acordo com Gerência de Direitos Humanos da SEDH, a necessidade desse projeto se deu devido ao aumento exponencial da chegada de famílias indígenas venezuelanas, principalmente do período do final do ano de 2021 para 2022, adicionada ao desafio da inserção desse público no mercado de trabalho e nas políticas públicas, e promoção da autonomia dessas famílias, devido às especificidades socioculturais.

Por fim, ainda temos as ações direcionadas ao público de dependentes químicos de um modo geral. As OSCs parceiras ofertam serviços desde a internação para tratamento dos dependentes de drogas lícitas e ilícitas, bem como acompanhamento e restabelecimento de vínculos dos dependentes com seus familiares. Nesse eixo as OSCs ofertam cursos, oficinas, alimentação, acompanhamento psicológico entre outros.

Frente ao exposto, podemos observar a dimensão dos serviços prestados pelas Organizações da Sociedade Civil em parceria com a SEDH-PB, que se estendem em todo o território do Estado abrangendo inúmeras pessoas em situação de vulnerabilidade social.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Observa-se, frente ao estudo apresentado, a extensão e a complexidade do tema considerando a quantidade de pessoas envolvidas nas parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil e o Estado. A Lei 13.019/2014 (MROSC) trouxe maior visibilidade a essa extensão, quando conceituou as OSCs e apresentou os fundamentos e as diretrizes necessárias para a atuação dessas instituições como protagonistas na execução de políticas, serviços e projetos públicos.

No âmbito do Estado da Paraíba, a atuação das OSCs continua sem a regulamentação própria, o que dificulta sua operacionalização por parte dos órgãos que necessitam formalizar parcerias. Há uma verdadeira lacuna normativa para os procedimentos administrativos o que muitas vezes põe em risco os gestores das pastas junto aos órgãos de controle.

Sobre a implementação do MROSC, na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba – SEDH/PB, percebe-se que apesar dos esforços enfrentados, ainda há muito o que avançar principalmente no tocante a necessidade de aumentar os recursos humanos qualificados nos setores que lidam com os processos administrativos, desde a análise documental inicial até ao monitoramento e avaliação da execução das parcerias realizadas.

Observa-se, também, a ausência de dados quanto aos impactos sociais e índices obtidos através de estudos que analisem os serviços das OSC's, a fim de possibilitar a melhor aplicação dos recursos públicos. Frente a isso, não há sobremodo, um planejamento amplo sobre o direcionamento dos recursos, nem critérios objetivos sobre quais instituições devem ser ou não contempladas, ficando a cargo da discricionariedade do gestor, essa escolha.

Entretanto, cabe considerar que durante a execução dessa pesquisa, foi publicado o primeiro Edital de Chamamento Público para as OSCs que queiram firmar parceria junto a SEDH, a partir da seleção de projetos que contemplem um dos quatro eixos a seguir: 1) Serviços de

atendimento voltados às pessoas com deficiência; 2) Promoção, proteção e defesa de direitos de crianças e adolescentes; 3) Promoção do desenvolvimento, do fortalecimento, da sustentabilidade das organizações da agricultura familiar do Estado da Paraíba; e 4) Promoção da segurança alimentar e nutricional.

Sabe-se que apesar da dispensa de chamamento público estar prevista no MROSC, o chamamento público ainda é a regra geral e a melhor escolha para o repasse de recursos, pois possibilita a ampla concorrência, bem como estimula a elaboração de projetos mais robustos que de fato atendam às necessidades do público beneficiário. Salientando que, em algumas situações, a dispensa é necessária como, por exemplo, para a execução de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança.

Outro ponto que cabe destacar, são as parcerias firmadas com recursos repassados através de emendas parlamentares, os quais já vêm de maneira impositiva para que o gestor da pasta execute e acompanhe as ações. Cabe ao gestor a observância das formalidades legais quanto a capacidade e habilitação documental das OSCs indicadas nas emendas e principalmente o monitoramento das parcerias no tocante a observância da aplicação adequada dos recursos disponibilizados.

Ademais, destaca-se que este trabalho se debruçou de maneira geral sobre a implementação do MROSC no âmbito da assistência social, considerando a realidade da SEDH/PB. Sendo assim, trouxe reflexões iniciais que necessitam de aprofundamento e o desenvolvimento de novas pesquisas que deem continuidade a esta temática de forma a aprimorar o entendimento em torno do MROSC e sua regulamentação na assistência social, possibilitando assim, aprimoramentos no processo de análise e execução de políticas públicas na área socioassistencial.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Orientações Técnicas:** serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Brasília: 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf) Acesso em: 05 de maio de 2024.

BRASIL. **Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm). Acesso em: 20 de março de 2024.

BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília: 2014. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 05 de maio de 2024.

BRASIL. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014.** Brasília: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Guia:** as organizações da sociedade civil e o SUAS. Brasília: 2021. Disponível em: <https://mapaosci.ipea.gov.br/post/107/guia-as-organizacoes-da-sociedade-civil-e-o-suas>. Acesso em: 05 de maio de 2024.

BRASIL. **Contratos de Gestão/Organizações Sociais.** Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/aceso-a-informacao/contratos-de-gestao-organizacoes-sociais>. Acesso em: 04 de julho de 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2016.

GUNTHER, Hartmut. **Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa:** esta é a questão? Psicologia: Teoria e Pesquisa, Brasília, v. 22, n. 2, p. 201-210, 2006.

MENDONÇA, P. M. E. **Parcerias entre Estado e OSC**: desafios na construção de colaborações para implementação da Lei 13.019/2014. Relatório de Pesquisa apresentado ao ICNL e o USAID. Estados Unidos: 2017. Disponível em: [https://www.icnl.org/wp-content/uploads/our-work\\_MendoncaMROSCimplementacao-Final.pdf](https://www.icnl.org/wp-content/uploads/our-work_MendoncaMROSCimplementacao-Final.pdf). Acesso em: 05 de maio de 2024.

PARAÍBA. **Decreto nº 33.884 de 3 de maio de 2013**. Dispõe sobre a celebração de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, que tenham por objeto a execução de projetos, manutenção de atividades ou realização de eventos celebrados por órgãos integrantes do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Disponível em: <https://cge.pb.gov.br/gea/downloads/arquivos/RedeControleInterno/Decreto%2033.884.pdf>. Acesso em: 22 de março de 2024.

SENADO FEDERAL. **CPI das ONGS**. Brasília: 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2597>. Acesso em: 04 de julho de 2024.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2017. E-book.

# APLICAÇÃO DA METODOLOGIA SCRUM NO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO ÂMBITO DO ESTADO DA PARAÍBA

*Andréa Cristina Avelino Feitoza  
José Lirailton Batista Feitosa*

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de planejamento no setor público desempenha um papel importante na melhoria da eficiência, eficácia e transparência na gestão de recursos e das políticas públicas. Assim, ao examinar a implementação dessas medidas entre o governo do Estado da Paraíba no contexto da Central de Compras da Secretaria de Estado da Administração (SEAD), é possível identificar padrões e lacunas. Como destacam Cardoso, Gomes e Pederneiras (2023), a estratégia de compras públicas não é apenas um processo governamental, mas uma garantia de eficiência e aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos.

Esta decisão baseia-se no entendimento de que é necessário um planejamento adequado para garantir que o objetivo geral seja alcançado para o bem maior da sociedade, qual seja racionalizar as compras públicas ao tempo em que garante o alinhamento das contratações com o planejamento estratégico dos órgãos. Além disso, Cruz, Oliveira e Gurgel (2020), afirmam que as compras públicas desempenham um papel importante na implementação de políticas públicas e no desenvolvimento da sociedade. Neste caso, o planejamento ajustado aos processos licitatórios torna-se ainda mais adequado, uma vez que é por meio dele que são definidas as

necessidades administrativas, identificação dos objetos a serem contratados e aprimoração das bases de seleção de fornecedores.

Neste sentido, cabe salientar que a otimização dos processos de planejamento com novos fluxos e procedimentos, é um instrumento fundamental para a máquina pública. Conforme afirma Domakoski (2013) em seu estudo, com o passar do tempo, os anseios e demandas da sociedade aumentam, fazendo-se necessário a exploração de formas e meios que possam melhorar este sistema. Portanto, os métodos dinâmicos surgem como uma alternativa promissora para melhorar a implementação do planejamento, especialmente no ambiente complexo da administração pública.

A utilização de métodos ágeis foi apontada como uma estratégia prática para alcançar resultados satisfatórios na gestão de projetos em diversas áreas, conforme mostram Milare e Larieira (2019). Desta forma, o *Scrum* é visto como um método poderoso para promover mudanças e obter conhecimento e aderência por parte dos órgãos públicos. Conhecido pela sua ênfase na entrega de valor de forma sistemática e incremental, o Scrum oferece uma abordagem flexível e ágil que se adapta às necessidades de projetos complexos, incluindo a natureza única das compras públicas. O nome do método “Scrum” vem do esporte Rugby e se refere como a equipe trabalha em conjunto para mover a bola pelo campo, onde deve haver harmonia, unidade de propósito e clareza de objetivos (Sutherland, 2014).

No contexto da contratação pública, a eficiência, a transparência e a celeridade são fatores importantes que viabilizam a alocação eficiente dos recursos públicos e promovem a concorrência justa entre os participantes de processos licitatórios. Caracterizado pela gestão de equipes, ciclos curtos de acompanhamento do desenvolvimento (*sprints*) e *feedback* contínuo, o Scrum é amplamente aplicado em diversas áreas, incluindo organizações públicas. Engloba interações com reuniões e colaborações que permitem responder rapidamente às mudanças nos requisitos e uma flexibilidade na condução dos processos.

Nesse sentido, a metodologia Scrum é vista como uma alternativa promissora para otimizar o planejamento das licitações públicas. Este estudo tem como objetivo investigar a utilização da metodologia Scrum no planejamento de licitações públicas no Estado da Paraíba, no âmbito da SEAD, mais especificamente na Coordenação do Plano de

Contratações Anual (CPCA), buscando compreender seus benefícios, desafios e recomendações para uma gestão mais eficiente nesse contexto e promover a transparência.

A Paraíba, assim como outros Estados brasileiros, enfrenta desafios significativos em relação ao processo licitatório, tais como prazos extensos, falta de transparência, burocracia excessiva e baixa participação de empresas interessadas nos processos. Ao explorar a aplicação do Scrum no planejamento de licitações públicas na Paraíba, juntamente com a nova lei de licitações e contratos nº 14.133/2021, pretende-se contribuir para a modernização e aperfeiçoamento desse processo, fornecendo subsídios e diretrizes para gestores públicos, profissionais da área e demais envolvidos na condução das licitações (Brasil, 2021).

A pesquisa também irá considerar as particularidades do estado da Paraíba, levando em conta as características regionais, as leis e regulamentos específicos, bem como as demandas e necessidades dos órgãos públicos locais. Dessa forma, os resultados obtidos poderão ser aplicados de forma direta e relevante para o contexto estadual, contribuindo para a melhoria dos processos licitatórios e para o fortalecimento da gestão pública no estado. Neste sentido, é necessário destacar que a lei nº 14.133 de 2021 é regulamentada pelo decreto nº 44.639 de 22 de dezembro de 2023 no Estado da Paraíba, o qual também institui a obrigatoriedade do Plano de Contratações Anual (PCA) para os órgãos públicos paraibanos.

O PCA é dividido em fases de elaboração, análise, publicação, aprovação e execução. A coordenação a qual esta pesquisa se debruça, qual seja CPCA da Diretoria Executiva Central de Compras (DECEC) da SEAD, é responsável pela análise dos PCAs dos órgãos da esfera estadual – inclusive o da própria SEAD –, pela sua publicação e execução em conjunto com outros setores da DECEC. Neste sentido, o estudo visa colher informações acerca da eficácia do método Scrum no que se refere ao processo de elaboração do PCA da SEAD.

Ao abordar esse tema, espera-se não apenas ampliar o conhecimento sobre a aplicação do Scrum no contexto das licitações públicas, mas também fornecer *insights* práticos para a adoção dessa metodologia como uma alternativa eficaz de planejamento no setor público. A pesquisa busca, assim, contribuir para o avanço da gestão pública na Paraíba, promovendo maior eficiência, transparência e excelência nos processos licitatórios e, conseqüentemente, na administração dos recursos públi-

cos, obtendo, como produto, a coordenação eficiente de boas práticas no âmbito do setor público.

A metodologia de pesquisa adotada envolve vertentes quantitativas e qualitativas, combinando métodos de coleta e análise de dados para fornecer uma compreensão abrangente do tema. A análise documental de reuniões fornece informações detalhadas sobre os anseios dos participantes, apoiadas por informações práticas sobre a eficácia do uso do Scrum. A classificação e validação dos resultados serão realizadas para garantir que dados confiáveis sejam disponibilizados.

Os sujeitos da pesquisa deste estudo são os servidores responsáveis pela elaboração do PCA em suas respectivas instituições públicas no Estado da Paraíba, atendendo a legislação vigente e indivíduos interessados pelo tema. Na análise de dados, pretendemos mostrar como o Scrum pode ser utilizado para otimizar a elaboração do PCA, destacando seus benefícios e recomendações para melhorias. Ao final do estudo, busca-se responder ao problema de pesquisa que questiona como a metodologia Scrum pode ser utilizada no planejamento de licitações públicas no Estado da Paraíba, quais são seus benefícios, desafios e recomendações para uma gestão mais eficiente. A pesquisa visa fornecer *insights*, orientações e recomendações para gestores públicos, profissionais envolvidos em licitações e demais interessados na aplicação do Scrum no processo de planejamento de licitações públicas no Estado da Paraíba. Com este estudo pretendemos dar um contributo significativo para a literatura e prática na área de licitações e contratações públicas, fornecendo orientações práticas para a promoção de bons hábitos e racionalização de recursos públicos.

Segundo Cardoso, Gomes e Pederneiras (2023), o planejamento é a ferramenta mais importante para garantir a qualidade dos contratos públicos. No entanto, deve ser feito com cuidado, levando em conta os princípios de legalidade, eficiência e valores, bem como o papel dos gestores públicos e outros envolvidos na concepção do contrato. O planejamento nas contratações públicas é um instrumento necessário para atender às necessidades públicas, pois define claramente o objeto do acordo com uma interpretação correta e razoável do objeto ou serviço a ser adquirido, a fim de garantir que a implementação de contratos públicos funcione corretamente com o custo-benefício (Galvão, 2018). Neste contexto, é necessário levar em consideração que a utilização de ferramentas e fluxos otimizadores de processos se faz necessário (Domakoski, 2013) para

auxiliar diretamente a execução do planejamento de contratos e serviços no âmbito público.

Levando em conta os estudos utilizados para fundamentar a importância do planejamento nas licitações públicas e da necessidade de aprimorar os processos intrínsecos ao planejamento com novos métodos e fluxos, a realização deste estudo se justifica pela relevância e pela necessidade de investigar a utilização da metodologia Scrum no planejamento de licitações públicas no Estado da Paraíba, a fim de analisar seu desempenho na Central de Compras da SEAD, em especial na CPCA.

Em suma, a realização deste estudo justifica-se pela necessidade de explorar abordagens inovadoras para otimizar a administração pública e o processo licitatório, bem como pela relevância de promover uma gestão mais eficiente, transparente e eficaz das licitações públicas no estado da Paraíba. Os resultados obtidos poderão fornecer subsídios práticos para a tomada de decisões dos gestores públicos, bem como contribuir para o avanço do conhecimento científico na área de gestão ágil no setor público.

## **1.1 Objetivos**

### **1.1.1 Objetivo geral**

O estudo “Aplicação da metodologia Scrum no planejamento das contratações públicas no âmbito do Estado da Paraíba” tem como objetivo geral investigar a aplicação da metodologia Scrum no processo de elaboração do planejamento de licitações públicas, buscando compreender seus benefícios, desafios e recomendações para uma gestão mais eficiente e transparente.

### **1.1.2 Objetivos específicos**

- I - Compreender a legislação e regulamentação relacionadas às licitações públicas no Estado da Paraíba:** Este objetivo visa compreender o arcabouço legal que envolve o processo licitatório no estado, identificando os requisitos, as restrições e as particularidades que devem ser consideradas na aplicação da metodologia Scrum.

**II - Identificar os benefícios da aplicação do Scrum no planejamento de licitações públicas:** Este objetivo busca identificar e analisar os benefícios potenciais da utilização do Scrum no processo de planejamento das licitações públicas. Serão considerados aspectos como redução de prazos, melhoria da qualidade das propostas, aumento da transparência e participação dos envolvidos.

Ao atingir esses objetivos, espera-se que o estudo possa fornecer subsídios teóricos e práticos para a aplicação do Scrum no planejamento de licitações públicas na Paraíba, contribuindo para uma gestão mais eficiente, transparente e eficaz no processo licitatório, não só na SEAD, mas em todo Estado.

## **1.2 Metodologia**

O estudo adotou uma abordagem qualitativa e quantitativa, combinando métodos de coleta e análise de dados. A pesquisa qualitativa permitirá uma compreensão aprofundada das percepções, opiniões e experiências dos profissionais envolvidos no planejamento de licitações públicas na Paraíba (Salvador; Pedro Filho, 2023). A pesquisa quantitativa foi utilizada para coletar dados objetivos, como métricas de desempenho e indicadores de eficácia do uso do Scrum.

A amostra de dados deste estudo é composta por profissionais que atuam no planejamento de licitações públicas no estado da Paraíba, incluindo gestores públicos, membros de comissões de licitação, empresários e demais atores envolvidos nesse processo. A seleção da amostra foi feita por meio de uma combinação de amostragem intencional e amostragem por conveniência, garantindo a representatividade e a diversidade de perspectivas.

### **1.2.1 Coleta de Dados**

Para coletar dados qualitativos, foram realizadas pesquisas e análises em documentos oficiais, sendo eles atas corporativas, relatório de reuniões e legislação local. Além disso, foram realizadas observações diretas em

reuniões e processos de planejamento de licitações, oferecendo *insights* essenciais sobre as práticas e dinâmicas envolvidas.

Para coletar dados quantitativos, foram utilizados questionários estruturados por meio da plataforma *Survey Monkey*. Os questionários foram distribuídos para uma amostra representativa dos profissionais envolvidos no planejamento de licitações públicas na Paraíba. Os questionários contêm perguntas relacionadas à aplicação do Scrum, aos resultados alcançados, aos desafios enfrentados e à percepção dos participantes sobre a eficácia do uso do Scrum no processo licitatório.

### **1.2.2 Análise de Dados**

A análise dos dados qualitativos foi realizada por meio da técnica de análise documental e legislativa, buscando identificar temas, padrões e tendências nas respostas dos participantes. Os dados quantitativos foram analisados por meio de técnicas estatísticas descritivas, como média, desvio padrão e porcentagens em tabelas. Foram realizadas comparações e correlações entre os diferentes aspectos relacionados à utilização do Scrum no planejamento de licitações públicas pela plataforma *Survey Monkey*.

A validação dos resultados foi buscada por meio de triangulação dos dados, comparando os resultados obtidos por meio da análise documental e dos questionários. Além disso, a análise dos resultados será compartilhada com participantes-chave para validação e enriquecimento dos achados.

Esta pesquisa seguiu os princípios éticos estabelecidos, garantindo a confidencialidade, o anonimato e o consentimento informado dos participantes. Foi obtida a autorização dos órgãos competentes e dos participantes antes da coleta de dados. É válido destacar que o estudo possui algumas limitações, como a dependência da disponibilidade e da participação dos profissionais envolvidos no planejamento de licitações públicas. Além disso, a pesquisa foi realizada no Estado da Paraíba, o que pode limitar a generalização dos resultados para outros contextos.

A metodologia proposta permite uma abordagem abrangente e sistemática para investigar a utilização do Scrum no planejamento de licitações públicas na Paraíba, fornecendo *insights* valiosos sobre os desafios, benefícios e a eficácia dessa abordagem.

### 1.2.3 Questões de Pesquisa

Esta pesquisa busca compreender de forma abrangente e aprofundada as implicações da aplicação do Scrum no processo de planejamento das licitações públicas no Estado da Paraíba. Para tanto, foram investigados os benefícios, desafios e recomendações práticas relacionadas ao uso do Scrum nesse contexto específico.

O problema de pesquisa é fundamentado nas seguintes questões:

- I. “Como a metodologia Scrum pode ser adaptada e aplicada no planejamento de licitações públicas no estado da Paraíba?”
- II. “Quais são os benefícios potenciais da utilização do Scrum nesse contexto?” Isso inclui a redução de prazos, melhoria na elaboração dos processos licitatórios, maior transparência e participação dos envolvidos, entre outros aspectos.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As metodologias ágeis e a relação com a administração pública, no contexto desta pesquisa cujo tema é “Aplicação da metodologia Scrum no planejamento das contratações públicas no âmbito do estado da Paraíba”, desempenha um papel fundamental na compreensão das licitações públicas, da gestão de projetos, das metodologias ágeis e do Scrum como uma abordagem específica. As licitações públicas são procedimentos fundamentais para a seleção de fornecedores de bens, serviços e obras pela administração pública. Nesta pesquisa foram abordados os princípios que regem as licitações, as diferentes modalidades existentes e as fases do processo licitatório.

### 2.1 Metodologias ágeis e a relação com a Administração Pública

As metodologias ágeis tornaram-se um instrumento eficaz de desenvolvimento e gerenciamento de projetos, especialmente no campo da Administração Pública, onde aumenta a demanda por mudança e eficiência, como afirmam Andrade *et al.* (2023), este estudo nos proporciona uma rede de apoio para a testagem e a análise do desempenho da ferramenta no contexto da pesquisa. Segundo Date *et al.* (2016), o

Scrum é amplamente adotado como um sistema ágil de gerenciamento de projetos, concentrando-se na entrega de valor de forma sistemática e incremental, o que nos ajuda a compreender a importância da adoção deste sistema na administração pública.

É sabido que a aplicação do Scrum na administração pública enfrenta diferentes desafios e requer um plano que seja adequado às suas características, neste sentido, Milare e Larieira (2019) nos ajudam a entender a nocividade do contexto o qual o método está sendo inserido. Em seus estudos de pesquisa, Rosa, Massukado e Stumpf (2015) e Sabino, Cavassini e Souza (2020) examinaram a implementação do Scrum em diversos contextos, incluindo instituições acadêmicas e organizações do governo federal. Estas pesquisas mostram uma compreensão profunda do comportamento dinâmico e sua adaptação às necessidades e regulamentações do setor público.

Além disso, a revolução digital e a necessidade de eficiência na Administração Pública levam à busca de novos métodos – como o Scrum – para melhorar processos, aumentar a transparência e a eficiência da administração (Bianchi, 2022; Oliveira *et al.*, 2020), o que fornece um embasamento teórico prático para o início de testagens com auxílios de experiências anteriores de implementação do método no âmbito público.

Neste contexto, compreender como o Scrum pode ser aplicado na concepção de projetos públicos é importante para apoiar a gestão dos recursos públicos de forma eficaz e eficiente, como afirmam Cardoso, Gomes e Pedrneiras (2023) em seu trabalho. Com o embasamento que Sampaio, Andrade Filho e Barroso Neto (2022) e Salvador e Pedro Filho (2023) trazem em suas pesquisas, é possível identificar que a análise das experiências e desafios enfrentados pelas organizações públicas durante a implementação de métodos ágeis, bem como as leis relevantes, fornece *insights* úteis para melhorar o processo de contratação e fortalecer a governança pública, informações estas que pode vir a ser um elemento-chave para a construção da presente pesquisa.

## **2.2 Legislação e Regulamentação**

As legislações e regulamentações locais desempenham um papel importante na orientação das práticas das contratações públicas. Neste contexto, a Constituição Federal de 1988 definiu os princípios que regem

a administração pública, incluindo legalidade, eficiência e vantajosidade (Brasil, 1988). Por outro lado, o Decreto-lei nº 200 de 1967 define diretrizes para o setor público em seu âmbito federal, influenciando diretamente os processos licitatórios nos estados e municípios (Brasil, 1967).

A lei de licitações e contratos nº 14.133/2021 e o Decreto estadual regulamentador nº 44.639/2023 são marcos regulatórios legais que afetam as práticas de compras públicas no Brasil e no estado da Paraíba. A lei nº 14.133/2021 otimiza o sistema e os processos de contratos e acordos públicos, enquanto o decreto nº 44.639 de 2023 regula alguns aspectos das compras públicas no estado da Paraíba e institui a obrigatoriedade do plano das contratações anual no contexto dos órgãos públicos paraibanos. Este decreto proporciona um arcabouço regulatório sólido que tem como objetivo dirigir e orientar as atividades de planejamento das contratações no estado, que fornece um contexto claro para a implementação de recomendações e conhecimentos provenientes de investigação. Em que podemos observar no Art. 3 do decreto nº 44.639 de 2023:

**Art. 3º** O PCA é instrumento de governança das contratações e tem como objetivos:

I – Racionalizar as contratações das unidades administrativas de sua competência, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais;

II – Garantir o alinhamento das contratações com o planejamento estratégico dos órgãos e das entidades;

III – subsidiar a elaboração da lei orçamentária no Estado da Paraíba;

IV – Auxiliar a programação e a execução financeiras do Estado;

V – Permitir a gestão dos processos de contratações, com o embasamento das decisões a serem tomadas pelo respectivo órgão e com o auxílio na definição de estratégias, planos de execução, prazos e metas;

VI – Garantir a eficiência e a economicidade do gasto público, bem como a gestão de estoque e patrimônio da administração estadual; e

VII – Garantir maior transparência e controle das contratações. (Brasil, 2023b, p. 1).

O Decreto nº 43.759 de 2023, instituído pelo Governo do Estado da Paraíba, regulamenta o Sistema de Registro de Preço no Estado. Esse decreto é responsável por normatizar o respectivo sistema, as atas corporativas e as diretrizes para sua aderência externa e utilização interna. Sendo um normativo intrínseco ao Plano de Contratações Anual (PCA), atualmente, o decreto nº 43.759 de 2023 se torna crucial para compreender a estrutura do PCA, uma vez que estabelece as regras e procedimentos a serem seguidos no âmbito das contratações públicas realizadas por meio do Sistema de Registro de Preço. Onde tem-se em seu Art. 4º:

**Art. 4º** O SRP poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I – Quando, pelas características do objeto, houver necessidade permanente ou frequente de contratações;

II – Quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, por quantidade de horas de

serviço ou postos de trabalho, ou em regime de tarefa;

III – Quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo, inclusive nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade.

IV – Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração, ou

V – Quando, por conveniência da administração ou características dos bens ou serviços, houver necessidade de uniformização dos processos de aquisição de bens ou contratação de serviços.

**Parágrafo único.** No caso de contratação de execução de obras e serviços de engenharia, o sistema de registro de preços poderá ser utilizado desde que atendidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - Existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, padronizado, sem complexidade técnica e operacional; e, II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado. (Brasil, 2023a, p. 6).

As normativas supracitadas são fundamentais para garantir a eficiência, transparência e legitimidade dos processos licitatórios, proporcionando um arcabouço jurídico forte para orientar os servidores públicos e outros indivíduos envolvidos nestes processos. A análise destes dispositivos jurídicos é importante para a compreensão das leis e regulamentos aplicáveis aos contratos públicos e do seu impacto na administração pública.

### **2.3 Gestão e planejamento das contratações públicas**

O planejamento e gestão de contratos públicos são ferramentas essenciais para garantir a eficácia, eficiência e transparência do sistema licitatório na administração pública. Os estudos utilizados na construção da presente obra abordaram esse tema, fornecendo *insights* importantes para a ciência de que com o desenvolvimento de estratégias e políticas contextualizadas, tais ferramentas podem vir a melhorar esses processos.

Em seu estudo, Cardoso, Gomes e Pederneiras (2023) destacam a importância do planejamento nas contratações públicas, questionando se o planejamento é uma burocracia ou uma garantia de eficiência dos processos licitatórios. Esta avaliação é importante para compreender como o PCA, por exemplo, pode ser melhorado para atender às necessidades públicas de forma eficaz.

O artigo de Galvão (2018) explora o planejamento nas contratações públicas, suas alterações e implicações contratuais. Neste sentido, busca analisar as práticas e os desafios associados ao planejamento, oferecendo informações valiosas para o desenvolvimento de estratégias para evitar ou mitigar situações indesejadas nos processos, maximizando a eficiência.

Em Matos, Alves e Amorim (2023), a análise da nova lei de licitações e contratos nº 14.133 de 2021 proporciona uma abrangente compreensão sobre as principais alterações entre a nova lei de licitações e a Lei 8.666/1993 e expor as principais dificuldades em implementar as novas diretrizes dispostas na lei 14.133. Se tornando uma leitura fundamental para compreender os processos e limitações existentes na administração pública contemporânea.

Salvador e Pedro Filho (2023) discorrem sobre uma ferramenta multifacetada para o controle do PCA, oferecendo uma perspectiva

prática de implementação de ferramentas e fluxos otimizadores, a fim de melhorar a gestão e o monitoramento das contratações. A visualização de métodos testados, seus acertos e principais dificuldades, auxiliam no processo de construção deste trabalho.

Em sua pesquisa, Santana (2022) aborda aspectos práticos e jurídicos em processos licitatórios, fornecendo insights essenciais para lidar com a conformidade legal dos processos.

Com estas obras, a pesquisa se concentra nas metodologias ágeis, enfatizando o Scrum como uma das abordagens mais amplamente adotadas. Foram explorados os princípios e os valores ágeis, conforme estabelecidos nas bibliografias supracitadas, e destacados os benefícios e as características que tornam o Scrum uma metodologia ágil, eficiente e flexível. Foi possível também a apresentação dos papéis e das cerimônias do Scrum, fornecendo uma compreensão aprofundada dessa metodologia. Também é verificado a aplicação do Scrum no contexto específico do planejamento de licitações públicas e seus respectivos resultados em cada aplicação estudada dentro do arcabouço bibliográfico.

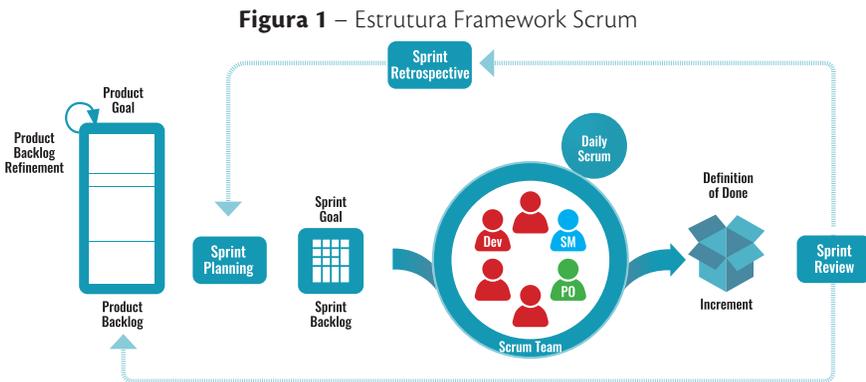
Os estudos expostos forneceram uma base sólida para explorarmos as possibilidades de adaptação dos princípios e das práticas do Scrum às etapas, aos envolvidos e aos desafios do processo licitatório no âmbito da Paraíba. Foram constatadas e levadas em consideração as experiências relacionadas à aplicação do Scrum no contexto das licitações públicas, com ênfase em casos nacionais a fim de obter *insights* relevantes para a aplicação prática do Scrum nesse contexto específico.

Com isto, a revisão da literatura e a análise dos estudos existentes permitiram identificar lacunas de conhecimento e direcionar a pesquisa empírica a ser realizada neste projeto. A fundamentação teórica forneceu um alicerce conceitual para a investigação da utilização da metodologia Scrum no planejamento de licitações públicas no Estado da Paraíba, contribuindo para a compreensão dos desafios, benefícios e limitações dessa abordagem inovadora. Com isto, ao combinar as contribuições destas referências, podemos criar uma base sólida para o planejamento e a contratação pública, fornecendo apoio para o desenvolvimento de estratégias e políticas para melhorar estes processos e melhorar muito a eficiência e eficácia da máquina pública.

### 3 MÉTODO SCRUM NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A aplicação de métodos ágeis na administração pública é uma necessidade para alcançar um fluxo de trabalho mais ágil, como afirma Gomes (2020) *apud* Andrade *et al.* (2023). Neste sentido, ainda em concordância com o estudo de Andrade *et al.* (2023), o *Framework* mais aplicado e utilizado pela equipe de gestão de projetos de *software* é o Scrum, isto se dá pela sua simplicidade e facilidade de adoção e adaptação aos contextos em que é inserido. A metodologia em questão é advinda da área tecnológica e foi criada com o intuito de auxiliar nos processos de construção de *softwares*, utilizando como base a colaboração do cliente e o trabalho coletivo da equipe envolvida, por este motivo, é focado no desenvolvimento iterativo incremental, facilitando a mudança dentro dos processos de construção de acordo com o respectivo contexto.

O Scrum auxilia a equipe a entregar valores de forma incremental e colaborativa, conforme citado anteriormente, sua estrutura ágil fornece base suficiente para que pessoas e equipes se articulem ao tempo em que absorvem práticas corretas para alcançar a otimização das suas necessidades dentro do projeto. Na figura 1 observa-se a estrutura do framework Scrum.



**Fonte:** Scrum.org (2024)

A estrutura acima demonstra como funciona na prática o método Scrum e suas respectivas fases, onde, segundo Desenvolvimento Ágil por Andrade *et al.* (2023), temos:

- a) *Product Backlog*: Fase em que será realizada a lista do trabalho a ser realizado, identificando as prioridades e riscos do projeto;
- b) *Sprints Planning*: Momento de realização de reunião com todas as partes interessadas do projeto, como o *Product Owner* (dono do produto), *Scrum Master* (responsável por aplicar as práticas do Scrum na equipe), *Scrum Teams* (profissionais), podendo envolver até mesmo o cliente, a reunião é realizada para definir as funcionalidades do projeto;
- c) *Sprint Backlog*: Lista de tarefas a serem realizadas nas *Sprints*;
- d) *Scrum Team*: Pessoas que irão desenvolver o projeto (de 6 até 10 integrantes). Este time realiza as atividades, que são as tarefas listadas na *Sprint backlog* que serão distribuídas em *Sprints*, onde deve conter o tempo de duração para realização de cada tarefa distribuída. Ao longo da execução de cada *Sprint*, são realizadas reuniões rápidas, onde se tem o objetivo de alinhar o projeto com o prazo, identificar impedimentos e dificuldades do time;
- e) *Increment*: Parte do produto final realizado em uma *Sprint*;
- f) *Sprint Review*: Reunião após a final de uma *Sprints*, com o intuito de expor os objetivos e tarefas que foram atingidos e quais não foram realizados na *Sprint*;
- g) *Sprint Retrospective*: Ao final de uma *Sprint*, é realizado uma avaliação para identificar melhorias, e quais ações serão realizadas para aprimorar as ações.

A compreensão da estrutura supracitada é definida no “Guia Scrum”, pelos cocriadores do Scrum, Ken Schwaber e Jeff Sutherland, e foi publicizada pela primeira vez em 1995 (Scrum.org, 2024), apresentada como uma forma melhor de trabalho em equipe para resolver questões complexas. Adicionalmente, é válido destacar que a estrutura é simples e de fácil compreensão, sendo composta basicamente por um time *Scrum*, onde temos: o “dono do produto”, o *Scrum master* e os desenvolvedores, cada um dos integrantes do time *Scrum* possui responsabilidades específicas.

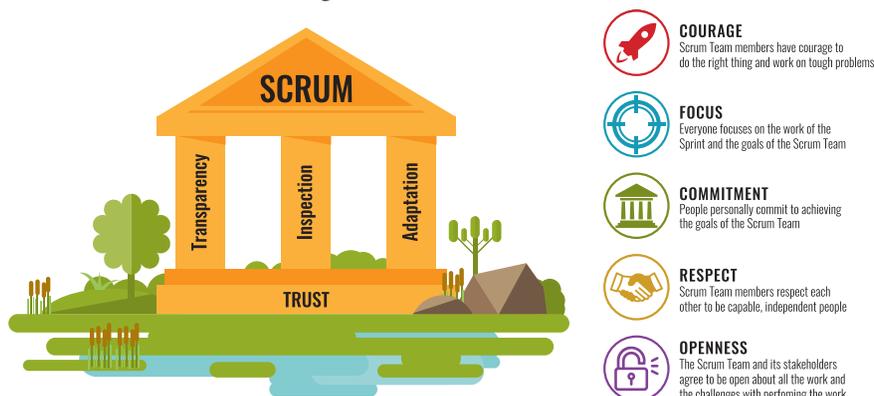
O *Scrum* é inspirado no esporte Rugby, onde a equipe deve trabalhar de forma colaborativa para “levar a bola para frente”. No contexto da administração pública, podemos inferir que seria onde a equipe de servidores se reúne para alcançar a otimização dos fluxos administrativos.

Por ser um processo empírico, o *Scrum* possui suas decisões na observação, experiência e experimentação, o que, no âmbito da administração pública, em conjunto com o arcabouço legal, é de extrema relevância no que se refere aos fluxos de trabalho.

Os pilares do *Scrum* podem ser resumidos em três vertentes: transparência, monitoramento e adaptação. Estes pilares apoiam o conceito dos fluxos de trabalhos interativos entre o time *Scrum*. O processo empírico trabalhado no método, é basicamente, a junção de pequenas experiências que servem como base para adaptar os processos de trabalho, adaptando o fluxo de trabalho atual para um mais aperfeiçoado, dentro de seu respectivo contexto.

Uma das principais características que o time *Scrum* deve abranger, é a confiança. Se não houver confiança, é provável que haja tensões e gargalos na forma de realizar o trabalho. Neste sentido, é necessário destacar que os valores *Scrum* também possuem importância neste processo, pois ajudam a orientar a forma como a equipe trabalha e a geração de confiança, sendo eles: coragem, foco, compromisso, respeito e abertura. Estes valores possuem particularmente importantes em ambientes onde a experimentação é fundamental para o progresso (Scrum.org, 2024).

Figura 2 – Pilares do Scrum



Fonte: Scrum.org (2024).

Os processos de incremento de trabalho são concluídos em ciclos com duração de um mês ou menos, com *feedbacks* contínuos, que permitem o monitoramento e o alinhamento dos processos. Levando em conside-

ração que os resultados são imediatos após a finalização de cada *sprint*, é possível realizar também ajustes de fluxos para as sprints subsequentes. A metodologia Scrum, por ser dividida em fases que possuem durações curtas, podendo vir a auxiliar a administração pública de forma direta e efetivamente, levando em consideração que a sociedade demanda otimização de fluxos de forma frequente, como afirma Domakoski (2013) em seu estudo, o método em questão se adequa ao contexto, por permitir adequações durante a execução dos processos.

No que se refere ao time Scrum, por ser pequeno e abranger pessoas estratégicas, permite que o time permaneça ágil e suficiente para realizar os sprints dentro dos prazos estabelecidos. Em um estudo realizado pelos co-criadores do Scrum, foi constatado que equipes menores possuem uma comunicação melhor e são mais produtivas.

Levando em consideração as descrições do guia Scrum, o Scrum *master* é o indivíduo responsável por implementar o Scrum na organização, ajudando a toda equipe a compreender a teoria e a prática do método, tanto no time, quanto na organização. Fazem parte das atribuições do Scrum *master*: habilidades sociais para atuar como líder, facilitador, *coach* e professor, visando remover impedimentos e atuar como agente de mudança, dependendo da situação em questão. O *Product owner* fornece clareza à equipe sobre a visão e o objetivo do produto almejado. Neste sentido, o “Proprietários do Produto” possui a tarefa de identificar, medir e maximizar o valor do produto ao longo do ciclo de vida do processo, logo, se algum indivíduo na organização deseja uma mudança no *Product Backlog*, precisa discutir a ideia com o *Product Owner* para decidir a possibilidade de implementação. Os desenvolvedores são as pessoas do time Scrum que são responsáveis por viabilizar incrementos utilizáveis em cada *sprint*. É importante ressaltar que os “desenvolvedores” não são necessariamente os desenvolvedores de um *software*, eles podem se adequar a vários tipos de trabalho que tenham um produto final, como este trabalho está observando pela ótica da administração pública.

Entre diversas metodologias ágeis que podem ser utilizadas para gerenciar projetos, o Scrum é o mais adequado para o serviço público, pois visa tornar os fluxos de trabalho e os projetos mais flexíveis e eficazes, onde objetiva a satisfação do cidadão e a rápida adaptação às mudanças. Levando-se em consideração, outrossim, que os princípios da metodologia em questão são baseados em participação, integração,

colaboração, planejamento e melhoria contínua, tornando-se adaptável a sua implementação no processo das instituições públicas (Salm, 2015 *apud* Andrade *et al.*, 2023).

Segundo Bianchi (2022), as organizações públicas estão cada vez mais inseridas em um ambiente complexo e dinâmico, e, com isso, enfrentam pressões que as forçam a responder às mudanças tempestivamente, exigindo agilidade nas tomadas de decisão. Estas tomadas de decisões podem exigir quantidades significativas de dados e informações, e o apoio de metodologias ágeis e sistemas, neste sentido, é essencial. A tecnologia da informação desempenha um papel fundamental para a disponibilização de dados e monitoramento da obtenção dos *insights* para as tomadas de decisões no âmbito da administração pública. Dentro do contexto das instituições, em especial do meio público, o conhecimento e a informação organizacional se tornam vertentes fundamentais, onde a assimetria informacional pode ser responsável pela condução de erros graves e perda de oportunidades nos fluxos de trabalho.

Neste sentido, as organizações que dispõem de informações precisas e tempestivas, possuem vantagem para atingir seus objetivos e diferencial competitivo (Bianchi, 2022), por este motivo os *insights* passaram a ser valorizados, pois são insumos para a replicação de informação e conhecimento para a sociedade. Para que se possa obter resultados significativos na administração pública, é necessário realizar a contextualização e adaptação aos cenários, o que requer a combinação da administração clássica, *design thinks* e metodologias ágeis como o Scrum (Clausen, 2018 *apud* Andrade *et al.*, 2023).

### **3.1 Implementação do Scrum no PCA: padrões e desafios**

O processo de investigação de viabilidade dos métodos ágeis de aplicação funcional na Secretaria de Estado da Administração (SEAD) da Paraíba originou-se de uma pesquisa corporativa que possuía em seu objetivo geral a finalidade de identificar e implementar os métodos mais eficientes para otimizar os fluxos de trabalho, buscando agilidade nos processos licitatórios e inovação da gestão pública estadual.

Neste contexto, é importante compreender a complexidade do processo de contratação na Paraíba, principalmente se levarmos em conta as disposições especificadas na lei nº 14.133/2021 e no decreto estadual

nº 44.639 de 22 de dezembro de 2023, que disciplina as contratações públicas locais. No que se refere aos processos de contratações no estado da Paraíba, é importante entender os diferentes tipos de processos e suas características, de acordo com a lei nº 14.133/2021, há vários tipos de licitações, tais como pregão, concorrência e leilões, cada um dos quais com características específicas que podem ser aplicadas consoante o tipo, o objeto do contrato e a existência de condições.

1. **Concorrência:** É utilizado para grandes contratações onde o edital contém todas as condições necessárias para a implementação da lei. É frequentemente aplicado em obras, serviços de engenharia, aquisições de grande escala e concessões de serviço público. A principal característica é a ampla participação dos interessados, o que torna aberta a concorrência entre eles.
2. **Pregão:** Definido como uma ação clara e simples, que muitas vezes é utilizada para obter produtos e serviços comuns. O pregão é realizado em sessão pública, onde os licitantes anunciam suas propostas e dão lances até a definição de um vencedor. Este método é frequentemente usado para compras de menor valor e de itens padronizados.
3. **Concurso:** Modalidade de licitação destinada à seleção de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, com critério de avaliação baseado na excelência técnica ou conteúdo artístico, e que inclui a premiação ou remuneração do vencedor. Comumente utilizado em contratos de construção, engenharia, serviços de consultoria técnica e outros. Neste caso, é avaliada a proposta técnica dos proponentes e aquela que apresenta a melhor solução para atender às necessidades da entidade contratante.
4. **Leilão:** Este procedimento é utilizado para a venda de imóveis que não podem ser utilizados pelo governo do estado, ou para a venda de bens públicos. No leilão, os produtos são oferecidos ao público e vendidos para quem oferecer o lance mais alto, atendendo ao critério de maior oferta. Geralmente se aplica à venda de carros, eletrodomésticos, móveis e edifícios que o governo considera não utilizados ou antigos.
5. **Diálogo competitivo:** Modalidade de licitação acrescida pela lei nº 14.133/2021 para contratação de obras, serviços e compras

em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentarem proposta final após o encerramento dos diálogos.

Sendo o pregão a modalidade licitatória mais utilizada no âmbito da SEAD, ao tempo em que esse processo representa a tentativa de celeridade no meio público, por auxiliar na obtenção de produtos necessários ao trabalho dos órgãos governamentais, é possível observar que existe lacunas neste fluxo de trabalho. Ao escolher o pregão, a SEAD almeja melhorar o processo de compras, reduzir o trabalho administrativo e obter maior eficiência dos produtos e serviços necessários à implementação dos projetos governamentais, pois, por muito tempo essa era a única forma mais tangível de realizar as ações supracitadas. No que tange às qualidades da modalidade, o pregão também se destaca pela transparência, pois a oferta é feita de forma transparente, contribuindo para a promoção da concorrência igualitária entre os fornecedores.

Neste contexto, a implementação do Scrum no Plano de Contratações Anual (PCA) pode ser vista como uma oportunidade para melhorar processos relacionados aos fluxos de trabalhos e incremento aos processos licitatórios de forma indireta. Após a identificação da estrutura do Scrum, foi constatado que, além do auxílio direto à formulação do PCA, a aplicação dos princípios ágeis do Scrum pode ajudar a identificar e resolver problemas rapidamente, melhorar a gestão dos processos contratuais e aumentar a eficiência administrativa. Além disso, o Scrum enfatiza a colaboração e a comunicação contínua entre as comissões e outras entidades, o que pode facilitar a interação das diferentes partes envolvidas no processo contratual, como compradores, fornecedores e órgãos reguladores. Esse relacionamento próximo pode ajudar a identificar e resolver problemas de forma rápida e eficiente, garantindo que as operações comerciais continuem sem interrupções significativas.

O processo de implementação da metodologia Scrum no PCA enfrenta alguns desafios identificados na literatura e que se repetem na prática. Estes desafios incluem o gerenciamento de projetos que possuem estruturas rígidas, impedindo adaptações ou desvios dos seus caminhos originais; bem como necessidade de mudanças no *mindset* das organi-

zações burocráticas, ou seja, necessidade de mudanças no modo de lidar com processos burocráticos das organizações; resistências à mudança por parte da gerência no que se refere ao gerenciamento das relações interpessoais; reestruturação de equipe de desenvolvimento, a fim de instruir os servidores médios para solucionar o problema relacionado à falta de conhecimento dos envolvidos, conforme dita o dispositivo legal inciso III do Art. 2 do decreto regulamentador estadual nº 44.639 de 22 de dezembro de 2023.

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

III - área técnica - agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional, responsável por analisar o documento de formalização de demanda e a compatibilização do objeto com a necessidade do órgão;

[...] (Brasil, 2023b, p. 1).

Além disso, podemos citar também a própria metodologia Scrum como um dos principais desafios, pois ele possui um déficit em relação à documentação de reuniões, quando comparado com outros métodos, configurando um desafio na coleta de todas as informações das reuniões. Ainda neste sentido, o Scrum exige que a cada *sprint*, haja um *review* para coletar dados e aplicar incrementos validados no projeto, o que pode vir a configurar um sentimento ambíguo, onde o time Scrum ou a organização veja como atraso ou como uma etapa necessária, pois continuar o projeto sem validação significa correr o risco de atrasos na entrega do produto final, por este motivo, a adaptação e a contextualização do método às práticas organizacionais são fundamentais.

Neste sentido, em um mundo globalizado e aderente à nova gestão pública, que se caracteriza pela implementação de princípios de racionalidade empresarial e de gestão privada nas instituições e organizações públicas, tratar projetos e contratações desta forma, tornou-se insustentável (Afonso; Mendes, 2018).

Após a decisão de implementação do método por parte da Gerência de Registro de Preço (Scrum *master*), foram feitas reuniões de alinhamento para discutir o método e ensiná-los a equipe responsável pelo PCA, definir o *Product Owner*, que, neste caso, foi a Coordenação do Plano

de Contratações Anual (CPCA) e os desenvolvedores, participantes do setor CPCA. As reuniões acontecem no setor do PCA, iniciaram-se uma semana após a publicação do decreto nº 44.639 de 22 de dezembro de 2023, com frequência semanal e duração de 45 minutos, o time Scrum conta com 6 indivíduos, sendo um Scrum *master*, um *Product Owner* e quatro desenvolvedores. As dinâmicas acontecem de forma objetiva, onde o principal intuito é acompanhar o progresso de cada fase da *sprint*, colher as dificuldades e saná-las.

As principais atividades ajustadas com as reuniões referem-se à otimização da comunicação; flexibilização de atividades setoriais, quais sejam identificar os produtos e serviços a serem adicionados ao PCA da SEAD observando a pertinência dos objetos solicitados por cada setor; definição de metas organizacionais, como o acompanhamento das requisições de outros setores da secretaria em questão e identificação de setores faltantes; análise de justificativas e quantidades; e, deliberação de ocorrências aos setores.

### **3.1.1 Relatório de atividades**

Levando em consideração que antes da regulação da lei de licitações e contratos nº 14.133 de 2021, viabilizada pelo decreto nº 44.639 de 22 de dezembro de 2023, o PCA não era obrigatório no âmbito estadual, havendo apenas um decreto-lei de nº 200 do ano de 1967 que regulamentava o planejamento de contratações, mas sem especificações ou obrigatoriedade.

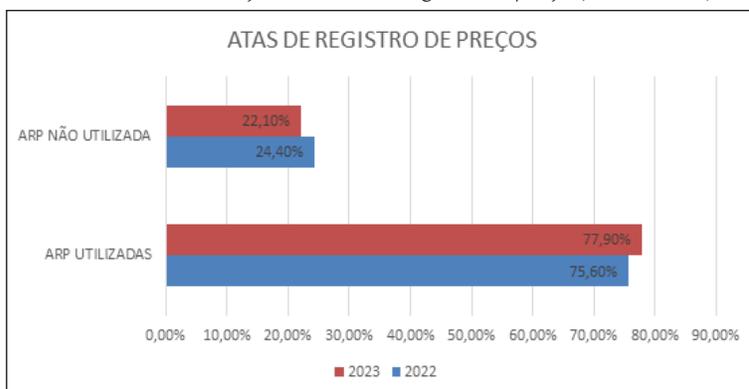
A descrição de atividades relacionadas ao planejamento de contratações anterior ao decreto era mensurada por meio da Gerência Executiva de Registro de Preço (GEREP), no âmbito da SEAD da Paraíba. Os relatórios de atividades continham demonstrativos gráficos do uso de atas corporativas e tabelas com o quantitativo de atas aderidas por outros órgãos comuns à administração do estado da Paraíba, que tinham como base as solicitações encaminhadas para o processo de abertura de pesquisa de preço possibilitando a abertura subsequente do processo de aquisição dos bens ou serviços em conjunto com outros órgãos interessados no mesmo item. As atas corporativas desempenham um papel fundamental na administração pública, pois a sua utilização contribui para uma gestão

mais eficiente da economia, possibilitando que outros órgãos utilizem os custos e requisitos especificados nas atas.

Neste sentido, cabe informar que a adesão das atas corporativas representa uma solução emergente para a falta de planejamento dos órgãos, e a sua porcentagem de aderência é um indicador-chave para demonstrar a informação na prática.

De acordo com os relatórios disponibilizados pela GEREPE, foram solicitadas 478 adesões internas no ano de 2022, pelos órgãos que fazem parte do Governo do Estado da Paraíba e 572 adesões internas das atas corporativas ativas no ano de 2023. Uma diferença positiva de 94 adesões no ano de 2023.

**Gráfico 1** – Utilização das atas de registro de preço (2022 – 2023)



**Fonte:** Gerência Executiva de registro de Preço (2023).

Após uma análise aprofundada dos relatórios e gráficos disponíveis nos relatórios de atividades oficiais fica claro que a falta de planejamento por parte dos órgãos públicos é um fator negativo que contribui também para o aumento das adesões das atas corporativas. O aumento das adesões no ano de 2023 mostrou-se um indicador-chave para a compreensão de que a administração pública paraibana necessitava de uma regulamentação do PCA, a fim de diminuir a quantidade de aquisições emergenciais. Tomando-se como base os dados dos relatórios de atividades da GEREPE da SEAD, o PCA – regulamentado e obrigatório após o decreto estadual nº 44.639 de 2023 – desempenha um papel fundamental na racionalização

zação das compras públicas, conforme especificado no Art. 3, inciso I, do referido decreto.

Entretanto, é relevante ressaltar que, em relação ao ano de 2022, no que se refere as utilizações das atas corporativas no ano de 2023, conforme evidenciado no Gráfico 1, foi registrado um aumento. Ainda de acordo com o relatório de atividades da GEREP, estes dados apontam para uma tendência positiva, sugerindo que os órgãos estão fazendo mais uso das Autorizações de Registro de Preços, o que evidencia a eficácia das atas geradas pela central de compras. Paralelamente, observa-se uma significativa diminuição nas compras emergenciais realizadas pelos órgãos, demonstrando uma mudança positiva no padrão de aquisições governamentais.

### **3.2 Análise do desenvolvimento do plano de contratações à luz do SCRUM**

O processo de elaboração do PCA da SEAD tem passado por uma evolução significativa desde a implementação do método Scrum. Antes da adoção da metodologia, o processo de preparação do PCA era caracterizado por muitos problemas, como falta de planejamento, dado pela não obrigatoriedade de realizar-se o PCA; burocracia, causada pela rigidez da administração dos fluxos de trabalho; e problemas de comunicação entre os diferentes níveis da secretaria. Porém, com a introdução do Scrum, mudanças significativas ocorreram durante este período.

Uma das primeiras melhorias a surgir foi a comunicação entre os membros da equipe do PCA. As reuniões regulares proporcionam uma oportunidade para discussão aberta e transparência, permitindo que todos os membros expressem as suas opiniões e preocupações acerca da elaboração do PCA da secretaria. Entre outras evoluções, como por exemplo: A identificação de pontos fortes e fracos da equipe, com a aderência das indicações e requisitos baseados no Scrum, foi possível visualizar claramente os pontos fortes, como a multifuncionalidade na equipe, a transparência no desenvolvimento dos produtos e a frequência de entregas de produtos funcionais, bem como os pontos fracos, como a cultura de inspeção, o autogerenciamento da equipe e a realização de planejamentos contínuos. Estes dados foram coletados através das duas primeiras reuniões de alinhamento com o time Scrum, onde foram feitas

perguntas objetivas a fim de conhecer o perfil profissional interior de cada integrante, levando em consideração que o método Scrum é composto dados empíricos de conjuntos de experiências, o time Scrum também aderiu este método para identificar os respectivos perfis; também houve uma evolução significativa para o embasamento da tomada de decisões para melhoria dos processos, causada por haver uma maior flexibilidade e eficiência na realização das tarefas, em conjunto com a análise dos resultados de cada *sprint*, possibilitando um desencadeamento de informações valiosas para o *Product Owner* tomar decisões com o objetivo de aprimorar o gerenciamento das atividades desenvolvidas pelo time Scrum. Onde cada integrante conseguiu abranger de forma competente suas respectivas atribuições dentro dos prazos estabelecidos; a compreensão e o respeito das divergências nas percepções da equipe e a identificação de oportunidades de melhoria também foram aspectos-chave para a evolução do trabalho em equipe, fortalecendo o vínculo de cooperação mútua; outra vertente importante foi a transparência no desenvolvimento dos produtos, a clareza no processo de desenvolvimento em cada *sprint* promoveu uma maior colaboração e alinhamento de objetivos entre a equipe; a equipe conseguiu realizar entregas tempestivas dos objetivos (produtos) finais, o que demonstra uma capacidade de gerar valor de forma contínua e iterativa, atendendo às necessidades da organização pública e possibilitando ajustes ao longo do processo de desenvolvimento.

Portanto, a utilização do Scrum na análise da dinâmica da equipe de trabalho proporcionou uma evolução no entendimento dos processos, na identificação de pontos de melhoria e na promoção de um ambiente mais eficiente e colaborativo dentro da SEAD da Paraíba.

Em termos de acompanhamento das atividades realizadas pela equipe Scrum, este método forneceu informações detalhadas sobre o andamento da elaboração do PCA da SEAD. A monitorização das fases permitiu acompanhar de perto o progresso das atividades, identificar potenciais obstáculos e tomar medidas eficazes para garantir a conclusão bem-sucedida de cada fase. Neste sentido, o Scrum tem provado ser uma ferramenta importante para encontrar formas mais eficientes e eficazes de gerir os recursos públicos.

## 4 RESULTADOS

A aplicação do método Scrum no planejamento de compras públicas no Estado da Paraíba representa uma nova e promissora forma de mudar os fluxos de trabalho administrativos e promover uma gestão pública melhor e mais eficiente. Ao combinar o Scrum, a abordagem ágil do setor de tecnologia, com o contexto específico das licitações públicas, é possível ver potenciais benefícios, abordar problemas e obstáculos e fazer recomendações práticas para sua implementação bem-sucedida.

Um dos principais benefícios da utilização do Scrum nesta área é a capacidade de encurtar prazos, melhorar o planejamento de entregas e o custo zero para sua implementação, visto que é um método empírico. Com sua abordagem hierárquica e incremental, o método Scrum oferece uma maneira mais rápida e eficiente de alcançar os resultados exigidos em ambientes onde a velocidade é importante. Além disso, a utilização do Scrum pode promover uma colaboração mais estreita e uma melhor tomada de decisões, contribuindo para a transparência e participação das partes interessadas, como destacado no tópico anterior na elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA) à luz do método Scrum.

Neste contexto, é válido ressaltar que as atividades demandadas para o time Scrum, foram: criação e envio de memorandos internos de caráter informativo sobre a elaboração do PCA, recebimento e identificação das solicitações de setores, identificação de setores com solicitações não recebidas, análise de pertinência dos objetos solicitados, análise de justificativas e quantidades, deliberação de ocorrências aos setores, elaboração do PCA, e, ministração de capacitações voltadas para a elaboração dos Planos de Contratações Anual com órgãos da esfera estadual. O *Scrum master* ficou responsável pela implementação do método na secretaria e o concluiu em três encontros, o *Product Owner*, ou Coordenação do Plano de Contratações Anual, ficou responsável pela supervisão de todas as etapas e ajustes supracitados, os desenvolvedores realizaram todas as sprints, o *Product Owner* ficou responsável também pela elaboração do PCA e ministração das capacitações, ambos acompanhados pelo time Scrum. Cada *sprint* teve duas semanas para serem concluídas, exceto aquelas que possuíam dependência de gestores específicos, leia-se aquelas que possuem limitações de acesso no que diz respeito aos chefes setor pela sua difícil acessibilidade. A *sprint* “Capacitação de órgãos” teve seu

progresso mensurado através do quantitativo de órgãos que participaram do evento e foi concluída em dois meses, contando com cerca de 50 órgãos devidamente capacitados e um avanço de 94 órgãos em processo de adoção à elaboração de seus respectivos PCAs no ano de 2023.

No contexto histórico, é relevante observar que em 2021, apenas 30 órgãos aderiram ao PCA de forma efetiva, enquanto em 2022, esse número diminuiu para 21 órgãos. Como podemos observar a seguir.

**Tabela 1** – Plano Anual de Compras (2021 – 2022)

PCA	2021	2022
Órgãos utilizando o SEGC	169	173
Órgãos que acessaram/incluíram documentos no PCA	87	77
Órgãos que concluíram efetivamente o PCA	30	21

**Legenda:** SEGC: Sistema Eletrônico Gestor de Compras; PCA: plano de compras anual.

**Fonte:** Gerência Executiva de Registro de Preço (2022).

Estes números podem ser atribuídos à falta de uma exigência legal para o planejamento, à falta de conscientização sobre a importância do PCA e aos entraves burocráticos que dificultam o acesso às informações necessárias. Esses elementos contribuíram para a baixa adesão e refletem os desafios enfrentados na promoção de uma gestão mais transparente e eficiente nas compras públicas.

Adicionalmente, após a adoção da metodologia, com a *sprint* “capacitação de órgãos” em conjunto com a estrutura do Scrum como um todo, foi observada uma maior adesão por parte dos órgãos do poder executivo ao PCA, totalizando 94 órgãos aderentes à elaboração no ano de 2023. Este resultado advém do impacto positivo que a *sprint* operou na Secretaria de Estado da Administração (SEAD) e na administração pública paraibana em conjunto com o decreto estadual nº 44.639 de 2023. Estes resultados foram extraídos e comparados através das atas corporativas oficiais da Central de Compras da SEAD da Paraíba no ano de 2022 frente aos dados parciais do ano de 2023, evidenciando os efeitos positivos da adoção do Scrum na gestão de compras públicas. Conforme demonstra a tabela a seguir.

**Tabela 2** – Plano Anual de Compras (2024) - Elaboração

PCA	2023
Em aprovação (Comitê Gestor)	21
Análise PCA (Comissão PCA)	53
Devolver para correção (Órgão)	15
Em criação (Órgão)	5
<b>Total de processos</b>	<b>94</b>

**Legenda:** PCA: plano de compras anual

**Fonte:** Gerência Executiva de Registro de Preço (2024).

No que se refere à aplicação do Scrum no planejamento de compras públicas, é possível dizer que ela enfrenta problemas e desafios com o cumprimento das leis existentes, resistência cultural e falta de conhecimentos e competências adequados são alguns dos desafios que podem surgir ao escolher uma abordagem sustentável num setor de um órgão público burocrático. A necessidade de adaptar os princípios do Scrum aos requisitos legais e regulamentares específicos do contexto local torna-se um desafio adicional que requer reflexão e ações cuidadosas. Para superar estes desafios, são necessárias recomendações práticas que tenham em conta o ambiente e as leis que o regem. Para garantir que todos entendam os princípios e práticas do Scrum e estejam prontos para aplicá-los de forma eficaz, é importante investir no treinamento dos envolvidos. Com isto, é fundamental também desenvolver uma cultura de liderança que valorize a flexibilidade, a colaboração e a inovação, incentivando a inovação e a superação de desafios.

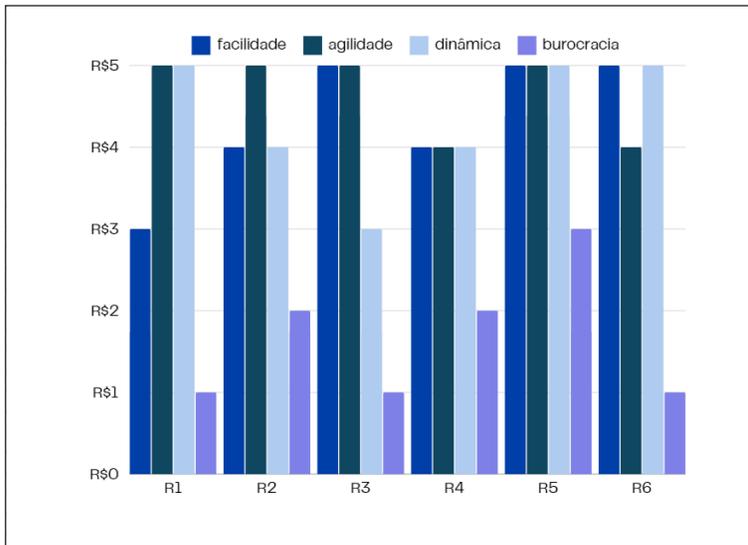
No contexto específico da SEAD, a aplicação do Scrum no planejamento de contratações oferece uma oportunidade única para aumentar a eficiência e aumentar a quantidade das elaborações corretas do PCA. A adoção do Scrum tem o potencial de facilitar a identificação e resolução rápida de problemas, melhorar a gestão de contratos e aumentar a eficácia organizacional, além de melhorar a colaboração e comunicação entre as diferentes partes envolvidas.

Antes da adoção do Scrum, o processo de desenvolvimento do PCA era caracterizado pela falta de planejamento, burocracia e problemas de comunicação. Porém, com a introdução do Scrum, ocorreram mudanças significativas, como melhoria da comunicação entre os membros da

equipe, identificação dos pontos fortes e fracos da equipe, flexibilidade e eficiência no desempenho do trabalho, transparência no desenvolvimento de produtos.

Neste contexto, foi feita uma pesquisa simplificada através da plataforma *Survey Monkey* com os integrantes do time Scrum a fim de avaliar a estrutura da metodologia, levando em consideração aspectos importantes como facilidade de entendimento da estrutura, agilidade dos fluxos de trabalho, dinâmica do método e burocracia. A escala da pesquisa varia do 1 ao 5, onde 1 considera-se baixo e 5 alto. Os respondentes são identificados no gráfico como “R” seguidos do número da ordem de resposta. Os resultados médios foram: facilidade de compreensão da estrutura (4,0), agilidade dos fluxos de trabalho (5,0), dinâmica (4,33) e burocracia (1,66). Conforme mostra o gráfico a seguir (gráfico 2).

**Gráfico 2** – Pesquisa estrutura Scrum



**Fonte:** Elaborado pelos autores (2024).

Os resultados da pesquisa indicam uma percepção positiva dos integrantes do time *Scrum* em relação à metodologia adotada. A alta pontuação em agilidade e dinâmica demonstra que a equipe conseguiu adaptar-se bem aos novos fluxos de trabalho, enquanto a baixa pontuação em burocracia sugere uma redução significativa nas barreiras administra-

tivas. Esses resultados reforçam a ideia de que a implementação do *Scrum* no planejamento das contratações públicas na SEAD trouxe melhorias substanciais, promovendo um ambiente mais colaborativo e eficiente.

## 5 CONCLUSÃO

A adoção do Scrum traz benefícios significativos para o setor público, permitindo uma gestão mais eficiente e focada nos produtos finais, visando à maximização do bem-estar social. O método Scrum promove a organização e colaboração em equipe, possibilitando uma resposta rápida às mudanças nos requisitos e na gestão da cadeia de suprimentos. Portanto, a inclusão do Scrum na gestão de compras públicas pode aumentar a eficiência e a transparência, ao mesmo tempo em que fomenta uma cultura de inovação e melhoria contínua no setor público. Essa abordagem ajuda a realocar e utilizar de forma otimizada os recursos públicos, além de incentivar a participação de várias empresas interessadas, promovendo uma concorrência saudável e beneficiando a sociedade como um todo. Assim, pode-se afirmar que este estudo oferece uma estimativa precisa dos resultados advindos da implementação do PCA na administração pública do estado da Paraíba, comparando-os com os resultados de anos anteriores à obrigatoriedade do Plano de Contratações Anual no estado.

Com isto, concluímos que esta metodologia contribui para o avanço da gestão pública na Paraíba, promovendo maior eficiência, transparência e excelência nos processos licitatórios e, conseqüentemente, na administração dos recursos públicos, resultando na coordenação eficiente de boas práticas no setor público.

Levando em consideração o modelo de implementação e os *insights* obtidos pela Secretaria de Estado Administração da Paraíba, em outros contextos de organizações públicas, acredita-se que a implementação da metodologia deva ser baseada em um diálogo contínuo com a equipe, um estudo aprofundado da estrutura da metodologia e a definição clara das metas e objetivos a serem alcançadas pela instituição. Dessa forma, a adoção do Scrum em outras organizações públicas poderá trazer resultados igualmente positivos, contribuindo para a melhoria contínua da gestão pública e para o melhor uso dos recursos públicos em benefício da sociedade.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J.; MENDES, G. M. L. Políticas de administração e gestão em países da Lusofonia: Perspectivas críticas sobre a Nova Gestão Pública e a pós-burocracia em educação. **Education Policy Analysis Archives**, Tempe, v. 26, n. 127. p. 1-10, 2018.

ANDRADE, N. S. *et al.* Metodologia ágil Scrum na Administração Pública Municipal: Estratégias e Dificuldades. **Processando o Saber**, São Paulo, v. 15, n. 1., p. 264–77, 2023.

BIANCHI, I. S. Os Sistemas e Tecnologias de Informação Para a Transformação Digital Das Organizações e Sociedade. **Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação**, [S. l.], n. 46, p. 1–4, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200** de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm). Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. Governo do Estado da Paraíba. **Decreto nº 43.759** de 1 de junho de 2023. Regulamenta os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços, para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial do Estado da Paraíba. João Pessoa, PB: Governo do Estado, 2023a. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://centraldecompras.pb.gov.br/appls/ccompras/central.nsf/03%20-%20DECRETO%2043.759%20-%20Regulamento%20os%20arts%2082%20>

a%2086%20da%20Lei%2014133,%20disp%C3%B5e%20sobre%20o%20 procedimento%20para%20auxiliar%20do%20SRP.pdf. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. Governo do Estado da Paraíba. **Decreto nº 44.639** de 22 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a elaboração do plano de contratações anual de que trata o inciso VII do art. 12 da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado da Paraíba. Diário Oficial do Estado da Paraíba. João Pessoa, PB: Governo do Estado, 2023b. Disponível em: <https://centraldecompras.pb.gov.br/appls/ccompras/central.nsf/PCA%20-%20diario-oficial-23-12-2023-portal-1.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 06 jun. 2024.

CARDOSO, S. K. A. B.; GOMES, F. N.; PEDERNEIRAS, M. M. M. Planejamento nas contratações públicas: Burocracia ou garantia de eficiência? **Revista Foco**, Curitiba, v. 16, n. 1, p. e651, 2023.

CRUZ, E. C.; OLIVEIRA, T.; GURGEL, A. M. Desenvolvimento de um framework para o planejamento de compras públicas: estudo em uma Universidade Federal. **Revista de Gestão e Projetos**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 94-116, 2020.

DATE, R. N. *et al.* Aplicação do Método Ágil Scrum em uma Fundação Educacional do Setor Público. **Revista de Gestão e Projetos**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 75-94, 2016.

DOMAKOSKI, A. **Como o governo compra**: análises e procedimentos adotados. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

GALVÃO, N. B. O planejamento das contratações públicas e as alterações contratuais. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 306-323, 2018.

MATOS, M. C.; ALVES, F. D.; AMORIM, R. A. **Nova Lei de licitações e contratos**: Lei nº 14.133/2021: debates perspectivas e desafios. 1. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023.

MILARE, B. N.; LARIEIRA, C. L. C. Gestão de riscos em projetos de desenvolvimento de software com Scrum: um estudo de caso/Risk management in software development projects with scrum: case study. **Revista de Gestão e Projetos**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 95, 2019.

OLIVEIRA, R. A. *et al.* Desafios No Uso de Metodologias ágeis de Gestão de Projetos Em órgãos Públicos: Um Estudo de Caso Da Receita Estadual Do Paraná. **Revista de Gestão e Projetos**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 12-36, 2020.

ROSA, G. D. A.; MASSUKADO, L. M.; STUMPF, E. R. T. Análise de um time de trabalho à luz do framework scrum: O caso de uma organização pública federal de educação profissional e tecnológica. **HOLOS**, Natal, v. 5, p. 338-349, 2015.

SABINO, M. R.; CAVASSINI, G. A.; SOUZA, A. P. M. Design Thinking e Scrum No Desenvolvimento de Software Para Gerência de Petições. **Revista FATEC Zona Sul**, São Paulo, v. 7, o. 1, p. 19-34, 2020.

SALVADOR, E. J.; PEDRO FILHO, F. S. Ferramenta multifacetada para controle de Plano de Contratações Anual. **Revista de Gestão e Secretariado**, São José dos Pinhais, v. 14, n. 7, p. 11396, 2023.

SAMPAIO, E. A. A.; ANDRADE FILHO, J. A.; BARROS NETO, J. J. S. Desenvolvimento e Análise Da Modelagem de Um Software Para Planejamento e Gestão Municipal Do Turismo. **Revista Acadêmica**

**Observatório de Inovação do Turismo**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2. p. 22-46, 2022.

SANTANA, B. M. **O mínimo para você entender licitações e contratos**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

SCRUM.ORG. “**O que é Scrum?**”. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.scrum.org/learning-series/what-is-scrum/the-scrum-team/what-is-a-developer>. Acesso em: 06 jun. 2024.

SUTHERLAND, J. **Scrum**: a arte de fazer o dobro do trabalho na metade do tempo. 1. ed. São Paulo: Leya, 2014.

# A APLICAÇÃO DA LGPD NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, AS SUAS CONSEQUÊNCIAS E PENAS APLICADAS PELO SEU DESCUMPRIMENTO

*Antonio Izidro dos Santos Neto  
Julyana de Lira Fernandes*

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) é uma legislação que entrou em vigor no Brasil com o objetivo de estabelecer regras e diretrizes para a coleta, armazenamento, uso e compartilhamento de dados por pessoas jurídicas de Direito Público e Privado, bem como pessoas físicas que tratam dados pessoais com fins econômicos. Dessa forma, pontua-se que o presente trabalho abordará sobre a aplicação da LGPD na administração pública, as suas consequências e penas aplicadas pelo seu descumprimento.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) estabelece, em seu artigo 6º, os princípios que devem orientar o tratamento de dados pessoais, tais como a finalidade, a adequação, a necessidade, o livre acesso, a qualidade dos dados, a transparência, a segurança, a prevenção, a não discriminação e a responsabilização e a prestação de contas. O artigo 52 prevê as sanções administrativas que podem ser aplicadas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) em casos de descumprimento, incluindo advertência, multa simples ou diária, publicização da infração, bloqueio e eliminação dos dados pessoais envolvidos.

No cenário contemporâneo, a implementação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) tem desencadeado mudanças sig-

nificativas na forma como a administração pública lida com informações pessoais. A legislação, que visa assegurar a privacidade e a segurança dos dados dos cidadãos, estabelece uma série de normas e diretrizes a serem seguidas. Contudo, a relevância da LGPD não se limita apenas ao estabelecimento de direitos e deveres, pois a lei também prevê penalidades específicas para o descumprimento de suas disposições. Diante desse contexto, pontua-se que este trabalho visa responder à seguinte questão problema: Quais as penalidades que são aplicadas por meio da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais na administração pública e quais são os efeitos de sua implantação?

Segundo o relatório da empresa de segurança digital Axur, revelou-se que, apenas no primeiro semestre de 2021, houve um aumento de 493% no número de credenciais vazadas na internet em comparação com o ano anterior. Esses dados sublinham a urgência da aplicação rigorosa da LGPD, destacando a necessidade de medidas robustas de proteção de dados na administração pública para prevenir e mitigar os impactos dos vazamentos de informações pessoais. A inclusão dessas estatísticas na pesquisa oferece um panorama concreto da magnitude dos desafios enfrentados e reforça a importância de um estudo detalhado sobre a eficácia e a aplicação da LGPD.

Assim, a primeira hipótese a ser levantada é que com o advento da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais houve um aparato jurídico mais fortalecido após a sua vigência a partir de setembro de 2020, em que se conseguiu o deslumbramento de uma segurança jurídica. A segunda hipótese é que a recepção da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais foi bem aceita nas empresas públicas, que devem de forma constante se atualizarem como uma forma de proteção dos dados pessoais dos cidadãos, funcionários e usuários.

A terceira hipótese é que a eficiência da aplicabilidade dessa LGPD resulta em pontos positivos para a sociedade, pois a partir da Lei Carolina Dieckmann ocasionou uma segurança virtual para a sociedade, que por muitas das vezes não tem certeza se os seus dados disponibilizados estão realmente seguros. A quarta hipótese é sobre as decisões judiciais mais recentes e impactantes que a LGPD oportunizou para vítimas no mundo virtual em relação a sua segurança de dados e a sua confiabilidade nos órgãos ou empresas privadas.

Também é imprescindível pontuar que o objetivo geral do trabalho consiste em analisar a eficiência da aplicação da LGPD nas empresas públicas e os efeitos de sua implantação. Os objetivos específicos são: apresentar a aplicação da LGPD nas empresas públicas; explicar a importância das penalidades da LGPD pelo seu descumprimento; promover o discernimento da aplicação de sentenças por meio de casos concretos da LGPD e demonstrar o aparato do fortalecimento da segurança virtual através da LGPD.

Logo, a realização de um trabalho acadêmico sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) na administração pública, bem como suas consequências e penas pelo seu descumprimento, revela-se fundamental diante do atual contexto, caracterizado pela crescente digitalização de serviços e processos, e que a quantidade de dados pessoais coletados, armazenados e processados aumentou exponencialmente. Com a proliferação de dispositivos conectados e o avanço das tecnologias da informação, a proteção da privacidade e da segurança dos dados tornou-se uma prioridade crucial para garantir a confiança e a segurança dos cidadãos. Em primeiro lugar, a LGPD representa um marco normativo que redefine as relações entre as instituições e os indivíduos no que diz respeito à coleta, tratamento e armazenamento de dados pessoais. Investigar como essa legislação é implementada na esfera pública possibilita uma compreensão mais aprofundada das práticas adotadas por organizações e governos para garantir a conformidade com os preceitos legais.

Além disso, a análise das consequências e penas previstas pela LGPD auxilia na criação de mecanismos de responsabilização. Este aspecto ganha relevância diante do crescente volume de informações sensíveis compartilhadas no ambiente digital, exigindo um exame minucioso das estratégias adotadas pelas organizações para evitar violações e, conseqüentemente, as penalidades associadas. Compreender as nuances das sanções estabelecidas pela legislação é crucial para avaliar a eficácia do seu cumprimento e identificar áreas passíveis de aprimoramento.

Por fim, a investigação sobre as consequências da LGPD na sociedade permite explorar os impactos mais amplos dessas regulamentações, incluindo a proteção efetiva da privacidade dos cidadãos e a promoção de uma cultura de transparência e responsabilidade. Ao examinar de que maneira as mudanças legais afetam a relação entre as instituições e os

cidadãos, é possível formular análises críticas sobre os avanços e desafios na proteção de dados, contribuindo assim para o desenvolvimento de estratégias mais robustas e éticas no tratamento das informações pessoais.

Para o autor, esta obra será um diferencial para sua vida pessoal e profissional, pois ajudará na aquisição de conhecimentos, habilidades e competências, contribuindo diretamente para o ganho de experiência e a utilização correta das ferramentas disponíveis na literatura. Dessa forma, cabe ressaltar que este trabalho também contribuirá para a comunidade acadêmica, pois servirá de referência para pesquisas futuras, principalmente na área de direito e LGPD.

A relevância desta pesquisa do ponto de vista social reside na proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos em um ambiente digital cada vez mais intrusivo. A aplicação eficaz da LGPD na administração pública garante que informações pessoais sensíveis sejam tratadas com o devido respeito à privacidade e segurança, prevenindo abusos e violações que podem ter consequências devastadoras para os indivíduos. Além disso, ao promover a transparência e a responsabilidade nas práticas de gestão de dados, a pesquisa contribui para o fortalecimento da confiança da população nas instituições públicas. Isso, por sua vez, fomenta uma cultura de respeito aos direitos de privacidade e encoraja comportamentos mais éticos e responsáveis no trato das informações pessoais, beneficiando a sociedade como um todo ao assegurar que os dados dos cidadãos sejam protegidos de maneira adequada e justa.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Administração Pública e a LGPD**

A segurança da informação tornou-se uma questão central na era digital, impulsionada pela rápida expansão da tecnologia e pela crescente quantidade de dados pessoais gerados diariamente. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais surge como uma ferramenta à necessidade urgente de proteger a privacidade e a confidencialidade das informações, impondo ao setor público a responsabilidade de adotar medidas rigorosas nesse sentido (Montolli, 2020).

Na Administração Pública, a LGPD exige uma abordagem proativa para garantir a segurança dos dados pessoais sob sua custódia. Ambos os

setores, embora distintos em suas operações, compartilham a responsabilidade de implementar políticas robustas de segurança cibernética. Essas políticas não se limitam apenas à proteção contra ameaças externas, mas também à conscientização interna, ao treinamento de pessoal e à criação de uma cultura organizacional que valorize a segurança da informação (Magacho; Trento, 2021).

Dessa forma, no âmbito da Administração Pública, agências governamentais lidam com uma variedade de dados sensíveis, desde informações fiscais até dados relacionados à saúde e segurança nacional. A implementação eficaz da segurança da informação nesse setor requer não apenas a adoção de tecnologias avançadas de proteção, mas também a atualização constante de protocolos de segurança para enfrentar ameaças em constante evolução. Além disso, é crucial envolver os funcionários em programas de treinamento para que compreendam a importância de práticas seguras e estejam cientes das últimas ameaças cibernéticas.

A LGPD impõe a necessidade de uma avaliação criteriosa dos riscos associados ao tratamento de dados pessoais, incentivando a implementação de medidas proporcionais a esses riscos. Isso inclui a criptografia de dados, controles de acesso rigorosos, monitoramento constante de sistemas e a incorporação de práticas de segurança desde o design de novos produtos ou serviços (Montolli, 2020).

A realização de avaliações de riscos é uma etapa crucial para a Administração Pública. Identificar potenciais vulnerabilidades nos sistemas e processos é essencial para desenvolver estratégias de mitigação eficazes. Essas avaliações devem ser realizadas regularmente, dada a dinâmica do cenário de ameaças cibernéticas, e devem levar em consideração não apenas os aspectos técnicos, mas também os fatores humanos e organizacionais que podem influenciar a segurança da informação (Magacho; Trento, 2021).

Outro ponto vital é a pronta resposta a incidentes de segurança. A LGPD exige que organizações estejam preparadas para identificar, conter e notificar incidentes de violação de dados. A rapidez na resposta pode minimizar os danos e preservar a confiança dos usuários afetados. Isso requer a implementação de planos de resposta a incidentes, testes regulares desses planos e a cooperação com órgãos reguladores e autoridades competentes (Lima et al. 2019).

Neste sentido, a implementação eficaz da segurança da informação não é apenas uma questão técnica, mas também uma questão cultural. Evidencia-se a necessidade de criar uma cultura organizacional que promova a conscientização sobre segurança, incentivando práticas responsáveis no manuseio de dados pessoais. Isso envolve não apenas a alta administração, mas todos os níveis da organização (Montolli, 2020).

Ressalta-se ainda que a transparência e prestação de contas emergem como pilares fundamentais na era da informação, ganhando ainda mais destaque com a implementação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Tanto na Administração Pública quanto na iniciativa privada, a necessidade de comunicar de maneira clara e eficaz como os dados pessoais são tratados representa não apenas uma obrigação legal, mas um compromisso ético com a privacidade e a confiança dos indivíduos (Magacho; Trento, 2021).

A LGPD, ao destacar a importância da transparência no tratamento de dados pessoais, busca assegurar que os cidadãos compreendam plenamente como suas informações são coletadas, processadas e armazenadas. Esse requisito vai além de simplesmente divulgar políticas de privacidade; exige uma comunicação acessível e compreensível, garantindo que mesmo os leigos em questões tecnológicas possam entender o destino de suas informações pessoais (Lima et al. 2019).

Na Administração Pública, a transparência no tratamento de dados torna-se ainda mais crucial, dada a natureza sensível das informações, muitas vezes sob a custódia do governo. Os cidadãos têm o direito de saber como suas informações são utilizadas pelos órgãos públicos, seja para a prestação de serviços, formulação de políticas ou outros propósitos. Os governos devem adotar práticas transparentes que incluam a divulgação ativa de informações sobre o tratamento de dados, promovendo assim uma relação mais aberta e confiável com os cidadãos (Montolli, 2020).

Além da transparência, a LGPD também destaca a necessidade de prestação de contas por parte das organizações. Isso implica que as entidades devem estar preparadas para prestarem contas às autoridades reguladoras, em caso de questionamentos sobre a conformidade com a legislação de proteção de dados. A prestação de contas não é apenas uma resposta a possíveis violações, mas também uma demonstração proativa de responsabilidade e compromisso com a privacidade (Lima et al. 2019).

A implementação eficaz desses princípios requer a criação de políticas claras e procedimentos internos, e também o desenvolvimento de uma cultura organizacional que valorize a transparência e a responsabilidade no tratamento de dados. Princípios fundamentais da LGPD, como o princípio da finalidade, que determina que o tratamento de dados deve ser feito para propósitos legítimos, específicos e explícitos; o princípio da adequação, que exige que os dados sejam limitados ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades; e o princípio da transparência, que assegura que os titulares sejam informados de forma clara e acessível sobre o tratamento de seus dados, são essenciais para orientar a elaboração dessas políticas. Além disso, o princípio da responsabilização implica que as organizações devem ser capazes de demonstrar conformidade com a LGPD, adotando medidas técnicas e organizacionais que garantam a proteção adequada dos dados pessoais sob sua responsabilidade. Portanto, a criação de uma cultura organizacional que promova a transparência e a responsabilidade no tratamento de dados não apenas fortalece a conformidade com a LGPD, mas também contribui para a construção de um ambiente confiável e ético no cenário digital.

### **3 MATERIAL E MÉTODOS**

Esta revisão bibliográfica foi realizada por meio de uma pesquisa qualitativa, de caráter analítico e descritivo, com o objetivo de analisar a aplicabilidade da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais no âmbito da administração pública e sobre as consequências e penalidades pelo seu descumprimento. Ressalta-se ainda que foi realizada uma revisão de literatura para ampliar ainda mais as informações para contextualizar a proposta. Autores como Alencar (2023), em seu trabalho sobre a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD e segurança na internet; Kremer (2020) que discute os agentes de tratamento de dados pessoais e o novo marco normativo do Brasil; e Magacho e Trento (2021) em seu estudo sobre LGPD e compliance na Administração Pública, contribuíram significativamente para embasar teoricamente esta pesquisa.

Assim, a pesquisa bibliográfica utiliza várias concepções teóricas como base para a obtenção de respostas, com o objetivo de adquirir um embasamento suficiente para sustentar a pesquisa e explicitar os diferentes

pontos de vista dos atores que já escreveram ou argumentaram algum tópico sobre o assunto.

Para o desenvolvimento dessa pesquisa foram usados artigos, livros, revistas, resumos e e-Books. Contudo, ressalta-se que visando aumentar o número de dados e informações captados para melhor compreensão acerca do tema foram utilizadas as bases de dados de fontes documentais e bibliográficas, além da base de dados do Poder Executivo Federal, proporcionando maiores informações e aprofundamento do objeto de estudo.

Também é de suma importância pontuar que durante as pesquisas e buscas nos periódicos foram consideradas as palavras relacionadas ao tema como palavras-chave, como por exemplo: LGPD, administração pública e penas, dessa forma houve uma otimização do tempo na busca dos artigos, bem como uma facilitação na busca dos periódicos que serão de suma importância para o desenvolvimento do trabalho e o alcance dos objetivos propostos inicialmente.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **4.1 Penas aplicadas para o descumprimento da LGPD**

No contexto da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), as sanções impostas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) desempenham um papel crucial na promoção da conformidade e na garantia da proteção dos dados pessoais. A advertência, como primeira medida punitiva, representa um alerta inicial para as organizações que não estão em conformidade com as normas estabelecidas pela legislação (Santos; Duarte, 2022).

A advertência, mencionada no primeiro estágio de descumprimento da LGPD, atua como um sinal de que práticas ou processos específicos da organização estão em desacordo com as normas de proteção de dados. Esse alerta tem como objetivo não apenas identificar as irregularidades, mas também instigar a empresa a tomar as medidas necessárias para ajustar seus procedimentos internos, adequando-se às exigências legais. Nesse estágio, a ANPD busca promover a conscientização sobre a importância da conformidade com a LGPD, oferecendo à organização a oportunidade de corrigir suas práticas antes que medidas mais severas sejam aplicadas (Kremer, 2020).

No caso de infrações menos graves, a LGPD prevê a aplicação de multas simples, que podem chegar a 2% do faturamento da empresa, com um limite de R\$ 50 milhões por infração, representando uma penalidade financeira significativa. A imposição de multas simples visa não apenas punir a organização infratora, mas também dissuadir outras empresas de cometerem violações semelhantes. Além disso, as multas simples servem como uma forma de compensação pelo dano causado e como um incentivo para que as organizações invistam em práticas que estejam em conformidade com a LGPD (Alencar, 2023).

No estágio seguinte, a ANPD adota uma abordagem mais intensiva em casos de descumprimento continuado da legislação. Essas multas diárias são aplicadas até que a organização demonstre a implementação de medidas corretivas eficazes. Essa medida visa garantir que a empresa não apenas corrija as irregularidades, mas também estabeleça práticas sustentáveis a longo prazo que estejam alinhadas com os requisitos da LGPD. A imposição de multas diárias destaca a importância da celeridade na correção de falhas e na implementação de medidas efetivas de conformidade (Santos; Duarte, 2022).

Dentro do arcabouço da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), as medidas punitivas da ANPD assumem uma importância crucial para assegurar a conformidade das organizações com os padrões rigorosos de proteção de dados pessoais. No contexto da LGPD, a suspensão do tratamento de dados é uma das medidas que pode ser determinada em resposta a infrações cometidas por uma empresa (Kremer, 2020).

A suspensão temporária do tratamento de dados pessoais representa uma intervenção mais severa por parte da ANPD. Essa medida é acionada quando a gravidade das irregularidades demanda uma pausa imediata nas operações de tratamento de dados da organização infratora. O propósito central da suspensão é proteger os titulares dos dados, interrompendo temporariamente qualquer atividade que possa comprometer a privacidade e a segurança das informações pessoais. Essa pausa no tratamento fornece à empresa o tempo necessário para tomar as medidas corretivas essenciais e que se possa alinhar totalmente aos requisitos estabelecidos pela LGPD (Alencar, 2023).

Outra medida que pode ser adotada pela ANPD é o bloqueio dos dados pessoais relacionados à infração, restringindo o acesso, impedindo qualquer manipulação ou utilização dessas informações enquanto a

situação é investigada e corrigida. Embora os dados permaneçam armazenados, a intervenção da ANPD, por meio do bloqueio, assegura que nenhum dado adicional seja processado, garantindo uma pausa efetiva nas atividades que levaram à infração. Essa medida não apenas protege os titulares dos dados, mas também viabiliza uma análise aprofundada da situação, contribuindo para uma resolução adequada do problema (Santos; Duarte, 2022).

No entanto, em situações mais graves de descumprimento da LGPD, a ANPD pode determinar a eliminação dos dados pessoais relacionados à infração. Essa medida extrema é aplicada quando a continuidade do tratamento representa um risco significativo à privacidade dos titulares dos dados. A eliminação dos dados é uma resposta assertiva a violações graves, visando interromper imediatamente qualquer tratamento que possa resultar em danos irreparáveis à privacidade dos indivíduos. Essa medida serve como uma advertência enfática e como uma salvaguarda para proteger os direitos dos titulares dos dados (Kremer, 2020).

No universo complexo da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), a publicização da infração surge como uma ferramenta estratégica nas mãos da Autoridade Nacional de Proteção de Dados para reforçar a importância da conformidade com as normas estabelecidas. Essa medida, quando aplicada, permite que a ANPD torne pública a infração cometida por uma empresa, juntamente com as medidas adotadas para corrigir as violações da LGPD. A essência por trás desse mecanismo é clara: informar o público sobre violações significativas e promover a transparência no tratamento de dados (Alencar, 2023).

Ao tornar a infração pública, a ANPD não apenas expõe as práticas inadequadas de uma organização, mas também busca conscientizar a sociedade sobre a seriedade das questões relacionadas à proteção de dados. A publicização age como um instrumento educativo, incentivando empresas e indivíduos a compreenderem as implicações de não seguir os protocolos adequados estabelecidos pela LGPD. Além disso, a exposição pública tem o potencial de influenciar a reputação da empresa infratora, proporcionando uma motivação adicional para que outras organizações evitem cair nas mesmas práticas não conformes (Santos; Duarte, 2022).

No contexto da LGPD, o conceito de responsabilização civil refere-se à capacidade dos titulares de dados pessoais de buscar reparação

por danos morais e materiais decorrentes do tratamento inadequado de suas informações. A legislação estabelece que os titulares têm o direito de exigir indenização caso sofram prejuízos em virtude do descumprimento das normas de proteção de dados. Isso inclui situações em que ocorre o vazamento de informações pessoais sensíveis, acesso não autorizado a dados, uso indevido de informações para fins diferentes dos especificados ou qualquer outra prática que comprometa a segurança e a privacidade dos dados dos indivíduos.

Por exemplo, se uma empresa sofre um incidente de segurança de dados devido à falta de medidas adequadas de proteção, resultando na exposição de dados pessoais de seus clientes, esses clientes têm o direito de buscar compensação por eventuais danos emocionais ou financeiros sofridos. Além disso, violações como a coleta excessiva de informações sem consentimento adequado, o não fornecimento de informações claras sobre como os dados serão utilizados ou compartilhados, ou o não cumprimento de direitos garantidos aos titulares (como o direito de acesso, correção e exclusão de dados) também podem levar à responsabilização civil.

Portanto, a responsabilização civil prevista na LGPD não apenas visa punir as empresas infratoras com penalidades financeiras, mas também proteger os direitos dos indivíduos afetados, proporcionando uma via eficaz para a reparação de danos e incentivando a conformidade com as normas de proteção de dados pessoais.

Além das penalidades administrativas e da responsabilização civil, a LGPD estabelece a responsabilização criminal. Essa disposição é aplicada a condutas mais graves, incluindo situações de má-fé em que a obtenção não autorizada de dados pessoais é realizada com a intenção de obter vantagem indevida. A responsabilização criminal implica consequências mais sérias, como processos judiciais e sanções criminais, visando desencorajar comportamentos deliberadamente prejudiciais relacionados à manipulação inadequada de dados pessoais (Alencar, 2023).

Por fim, é crucial destacar que as penalidades podem variar em conformidade com a gravidade da infração, o impacto sobre os titulares dos dados e as circunstâncias específicas de cada caso. A LGPD visa assegurar que as sanções sejam proporcionais às violações, fomentando, assim, a conformidade e a efetiva proteção dos dados pessoais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, destaca-se que o objetivo geral e os objetivos específicos do trabalho foram alcançados, ou seja, por meio da pesquisa de revisão bibliográfica foi possível analisar a eficiência da aplicação da LGPD no setor público e os efeitos de sua implantação, bem como apresentar a aplicação da LGPD; explicar a importância das penalidades da LGPD pelo seu descumprimento; promover o discernimento da aplicação de sentenças por meio de casos concretos da LGPD e demonstrar o aparato do fortalecimento da segurança virtual através da LGPD.

No cenário digital em constante evolução, os desafios da cibersegurança no Brasil são cada vez mais relevantes. A crescente digitalização de dados acarreta ameaças significativas, como ataques cibernéticos e vazamentos de informações sensíveis. A proteção contra essas ameaças exige investimentos em tecnologias avançadas, capacitação de profissionais e estratégias abrangentes para proteger organizações e indivíduos.

Assim, com base na pesquisa, analisa-se que a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais representa um marco normativo significativo no Brasil, estabelecendo diretrizes claras para o tratamento de dados pessoais, conferindo aos cidadãos maior controle sobre seus dados. Suas disposições impactam empresas, órgãos públicos e demais entidades que lidam com dados, exigindo a implementação de práticas transparentes e seguras.

Dessa forma, ressalta-se que com a LGPD, o tratamento de dados adquire uma dimensão crucial, impondo às organizações a responsabilidade de assegurar a conformidade com as normas de privacidade. A legislação (Lei Geral de Proteção de Dados - Lei nº 13.709/2018) destaca a necessidade de consentimento claro e informado, além de medidas robustas de segurança. A responsabilização torna-se um princípio fundamental, exigindo que empresas e entidades sejam capazes de comprovar a adequação de suas práticas, sob pena de sanções administrativas e outras penalidades caso descumpram as disposições legais.

A capacitação dos colaboradores, a criação de mecanismos de auditoria interna e a realização de revisões regulares são elementos-chave para garantir a conformidade contínua e aprimorar as práticas de transparência e prestação de contas ao longo do tempo (Montolli, 2020).

Neste sentido, a implementação da LGPD no setor público apresenta desafios significativos. É necessário adaptar os processos e políticas

internas para garantir total conformidade com as exigências rigorosas estabelecidas pela legislação. Isso implica em promover maior transparência no tratamento dos dados dos cidadãos, assegurando que sejam utilizados de maneira ética e segura. O cumprimento da LGPD não apenas visa atender aos requisitos legais, mas também fortalecer a confiança da população e promover um ambiente digital mais seguro e ético no serviço público.

Por fim, averigua-se que a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais estabelece um conjunto de medidas punitivas para assegurar a conformidade no tratamento de dados pessoais. A ANPD pode iniciar com advertências, alertando organizações sobre a necessidade de adequação. Multas simples, aplicáveis a infrações menos graves, podem chegar a 2% do faturamento da empresa. Em casos de descumprimento prolongado, multas diárias incentivam a implementação ágil de correções. Medidas mais drásticas incluem a suspensão temporária do tratamento de dados e o bloqueio, com eliminação dos dados em situações graves. A publicização de infrações promove a transparência, enquanto a LGPD também prevê responsabilização civil e criminal, garantindo uma abordagem abrangente na proteção dos dados.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 13.709 de 14 de Agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm#art65](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm#art65). Acesso em: 24 abr. 2024.

ALENCAR, Larissa. (2023). LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS – LGPD E SEGURANÇA NA INTERNET. **Revista Judicial Brasileira**. 3. 429-447

KREMER, Bianca. **Os agentes de tratamento de dados pessoais.** A LGPD e o novo marco normativo do Brasil. Porto Alegre: Arquipélago, p. 289-318, 2020.

LIMA RAPÔSO, C. F.; MELO DE LIMA, H.; DE OLIVEIRA JUNIOR, W. F.; FERREIRA SILVA, P. A.; ELAINE DE SOUZA

BARROS, E. (2019). LGPD - Lei geral de proteção de dados pessoais em Tecnologia da Informação: Revisão Sistemática. RACE - **Revista de Administração do Cesmac**, 4, 58–67.

MAGACHO, Bruna Toledo Piza; TRENTO, Melissa. LGPD e compliance na Administração Pública: O Brasil está preparado para um cenário em transformação contínua dando segurança aos dados da população? É possível mensurar os impactos das adequações necessárias no setor público. **Revista Brasileira de Pesquisas Jurídicas**, v. 2, n. 2, p. 7-26, 2021.

MONTOLLI, Carolina Ângelo. Segurança da informação e da transparência e a proteção de dados na Administração Pública: LGPD, ACESSO À INFORMAÇÃO E OS INCENTIVOS À INOVAÇÃO E À PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, v. 3, n. 3, 2020.

PINHEIRO, Patricia Peck. **Proteção de dados pessoais**: comentários à Lei n. 13.709/2018 (LGPD). – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RELATÓRIO Vazamentos de Dados no Brasil. [S. l.]: **Axur**, 2021. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/583084387/Relato-rio-de-Q1-2021-Vazamentos-de-Dados-no-Brasil>. Acesso em: 24 abr. 2024.

SANTOS, Andreia Xavier da Silva; DUARTE, Icaro de Souza. A Lei Geral da Proteção de Dados (LGPD) e sua aplicação na relação de trabalho. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 8, n. 5, p. 2671-2690, 2022.

TORNAGO, Alessandro. Notícias e artigos. **O que a LGPD tem a ver com o empoderamento digital?** Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/lgpd/noticias/2020/lgpd-e-empoderamento-digital>. Acesso em: 24 abr. 2024.

# SISTEMA MULTIPORTAS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: OS MEIOS ALTERNATIVOS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS COMO INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA

*Bianca Batista Fagundes  
Heverton Felinto Pedrosa de Melo*

## 1 INTRODUÇÃO

A Nova Gestão Pública orientada à eficiência, aos resultados, com vistas a melhorar a qualidade da prestação de serviços e atender os anseios da sociedade, isso evidencia o conceito de governança para a Administração Pública. Nesse contexto, a governança pública é um dos temas mais discutidos na atualidade, haja vista que, por meio dos seus mecanismos, reforça a adoção de boas práticas para tornar as organizações públicas mais eficientes e alinhadas aos interesses dos cidadãos.

A governança pública é um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão da Alta Administração, de forma a assegurar que as suas ações estejam direcionadas para objetivos alinhados aos interesses da sociedade (Brasil, 2017).

Além disso, a governança também é um elemento essencial para as contratações públicas, pois permite a identificação de pontos mais vulneráveis, assegura a integridade, transparência, eficiência e equidade. Dessa forma, a governança nas contratações públicas garante que os recursos sejam empregados da melhor forma possível para atingir os resultados desejados pela organização.

Partindo desse pressuposto, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, n.º 14.133 de 01 de abril de 2021, estabelece em seu artigo 11, parágrafo único, que a Alta Administração do órgão é responsável pela governança das contratações, devendo implementar processos e estruturas, como gestão de riscos e controles internos, capazes de avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os seus respectivos contratos, objetivando assegurar o alinhamento destes ao planejamento estratégico do órgão, de modo a promover a eficiência, efetividade e eficácia das contratações públicas.

Ainda, dedica o Capítulo XII, do artigo 151 a 154, aos meios alternativos de resolução de controvérsias, asseverando que as contratações públicas possam utilizá-las de forma a prevenir e resolver conflitos sem carecer da atuação do Poder Judiciário, tornando os processos mais ágeis e eficientes.

Nas contratações públicas, tais meios alternativos podem desempenhar um importante papel na resolução de irregularidades ou infrações em licitações ou contratos administrativos, pois podem atuar de forma prévia ao evitar a instauração de um Procedimento Administrativo de Apuração de Responsabilidade (PAAR).

O referido PAAR, que no caso do Estado da Paraíba foi regulamentado pela Instrução Normativa Conjunta nº 001/2021/PGE/SEAD/CGE, pode se estender e acarretar a suspensão da execução do contrato durante sua investigação, prejudicando a sociedade com a interrupção do serviço e/ou do fornecimento contratado. Nesse cenário, os meios alternativos oferecem uma abordagem mais amigável, proativa e eficaz, reduzindo os impactos negativos sem afetar a execução do serviço.

Isso evidencia a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos como uma prática recomendada e promotora da governança pública, uma vez que favorecem uma resolução mais ágil e eficaz de disputas, prevenindo atrasos relevantes e custos excessivos para a Administração Pública.

Assim, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar os meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias previstos na Nova Lei de Licitações como instrumentos de governança pública. Logo, o estudo visa responder o seguinte problema de pesquisa: Os meios alternativos de resolução de conflitos previstos na Lei nº 14.133/2021 podem ser instrumentos de governança no âmbito das contratações públicas?

Os objetivos específicos desta pesquisa são: compreender se o emprego dos meios alternativos de resolução de conflitos podem proporcionar ganhos de eficiência, eficácia e celeridade nos serviços prestados aos cidadãos, a partir da redução do tempo eventualmente despendido com imbrólios judiciais tradicionais; e contribuir teoricamente como material de referência na aplicação de tais métodos de resolução de conflitos ao cenário das contratações públicas, bem como para o desempenho dos gestores e servidores públicos que atuam na Administração Pública.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste tópico, são abordados os principais passos para realização do presente estudo. Segundo Gil (2002), a pesquisa é um procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar resposta ao problema proposto, ou seja, a pesquisa se dá a partir de uma pergunta, quando não existe informação suficiente para responder ao problema.

Assim sendo, o estudo aqui referido se trata de uma pesquisa descritiva, bibliográfica e documental, a fim de descrever e demonstrar o cenário da atuação dos meios alternativos de resolução de conflito nas contratações públicas, como instrumento de governança pública.

A abordagem da análise possui natureza qualitativa, apropriada para as áreas de ciências sociais, as quais centram-se na capacidade de produzir de novas informações (Gerhardt; Silveira, 2009), como é o caso desta pesquisa.

Em relação à coleta de dados documentais, foi realizado um levantamento dos principais normativos que abordam os temas da presente pesquisa, conforme Quadro 1 abaixo.

**Quadro 1** – Lista de normativos analisados

<b>Normativos/Manuais</b>	<b>Disposições</b>
Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995	Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências
Lei n.º 9.307, de 23 de setembro de 1996	Dispõe sobre a arbitragem
Lei n.º 13.105 de 16 de março de 2015	Código de Processo Civil

Normativos/Manuais	Disposições
Lei n.º 13.129, de 26 de maio de 2015	Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrerem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral, e revoga dispositivos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.
Lei n.º 13.140 de 26 de junho de 2015	Mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública
Lei n.º 14.133 de 01 de abril de 2021	Lei de Licitações e Contratos Administrativos
Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017	Política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional
Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010	Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências
Resolução n.º 326 de 26 de junho de 2020	Dispõe sobre alterações formais nos textos das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça.
Guia da Política de Governança Pública	Referencial Básico de Governança publicado pelo Tribunal de Contas da União
Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU	
Portaria SEGES/ME n.º 8.678, de 19 de julho de 2021	Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
Recomendação n.º 140 de 21 de agosto de 2023	Recomenda e regulamenta a adoção de métodos de resolução consensual de conflitos pela Administração Pública dos órgãos do Poder Judiciário em controvérsias oriundas de contratos administrativos.

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2024).

Já em relação à pesquisa bibliográfica, foram utilizadas bibliotecas virtuais, como a plataforma SciELO, Google Scholar, Academia.Edu, Portal Capes, com a finalidade de realizar análise exploratória e encontrar produções científicas que possuam evidências que possam servir para referendar o uso dos meios alternativos de resolução de conflitos como ferramenta de governança, mais especificamente no âmbito das contratações públicas, os quais servem de base teórica para o desenvolvimento desta pesquisa. A pesquisa aconteceu no período de janeiro a maio de 2024 nos sites supracitados, a partir da busca de artigos pelas seguintes palavras-chave: “Meios alternativos”; “Conflitos”; “Governança”; “Licitação Pública”.

### **3 O SISTEMA MULTIPORTAS COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA PÚBLICA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

No Brasil, a governança pública passa a ter mais destaque e importância para a gestão pública em decorrência do contexto de crise econômico-fiscal, que impulsionou a necessidade de novos arranjos administrativos.

A governança na gestão pública, tem como objetivo melhorar o desempenho das organizações a partir da adoção de práticas que servem para criar contextos favoráveis à entrega dos resultados, de modo a aumentar a geração de valor para a sociedade (Brasil, 2020). Nardes, Altounian e Vieira (2016, p. 183) entendem a governança pública como:

A capacidade que os governos têm de: assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; articular a ação de todos os agentes públicos e privados; alcançar e controlar os resultados previstos; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não foi alcançado; e divulgar todas essas etapas à sociedade.

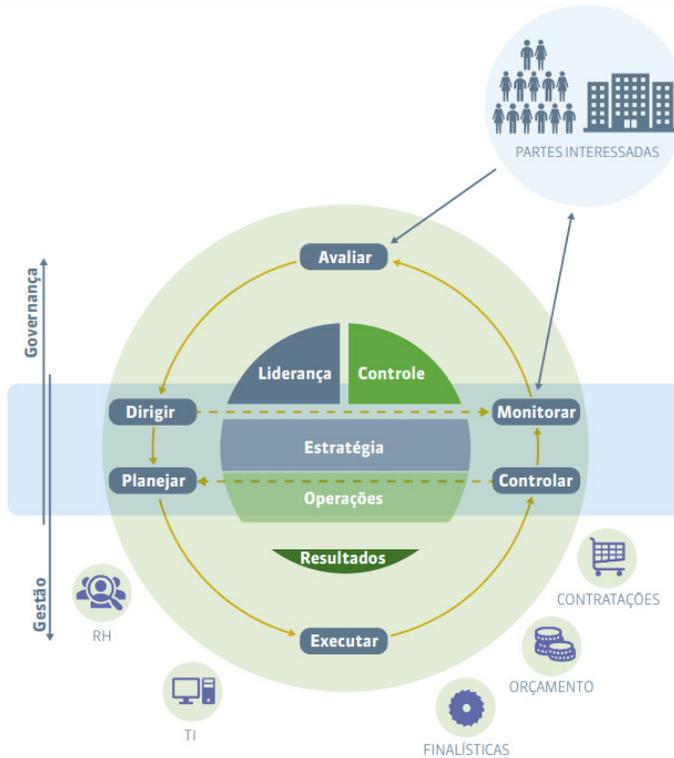
Nesse sentido, o Decreto Federal n.º 9.203 de 2017, estabelece os princípios da governança pública, sendo estes: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação e responsabilidade e transparência. Além disso, o Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal define que a Alta Administração tem o papel fundamental na execução da política de governança, devendo adotar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança (Brasil, 2018).

Portanto, a Alta Administração é responsável por implementar um modelo de governança, a partir do levantamento prévio de gargalos e fragilidades institucionais, como por exemplo, resistência à mudança, falta de capacitação e monitoramento e avaliação ineficazes, para que assim seja formulado um plano de ação de governança a ser implantado e aperfeiçoado na sua organização, a fim de melhorar os serviços prestados à sociedade (Brasil, 2018).

Conforme evidenciado na Figura 1, embora governança e gestão sejam distintas, é crucial que ambas estejam alinhadas. A governança

oferece diretrizes que orientam o planejamento da gestão de maneira integrada, enquanto o controle fornece informações para embasar o monitoramento da governança.

**Figura 1:** Modelo de governança e gestão



**Fonte:** Tribunal de Contas da União (2020).

Além disso, uma das diretrizes para alcançar uma boa governança é o contínuo desenvolvimento da capacidade da organização, assegurando a eficácia e a eficiência na gestão dos recursos organizacionais, incluindo o orçamento, o capital humano, as contratações, a tecnologia e a segurança da informação, bem como promovendo a sustentabilidade em cada uma dessas áreas (Brasil, 2020).

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos n.º 14.133/2021 define a Alta Administração de cada órgão ou entidade como responsável pela governança das contratações. Para promover a governança das con-

tratações no âmbito das organizações públicas, a Alta Administração deve implementar processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar os procedimentos licitatórios e os contratos celebrados (Brasil, 2021).

Ademais, torna-se imprescindível estabelecer um ambiente íntegro e confiável, assegurando que as contratações estejam em conformidade com o planejamento estratégico do órgão e com as leis orçamentárias. Dessa forma, almeja-se promover a eficiência, a efetividade e a eficácia das contratações.

Portanto, a aplicação de mecanismos de governança nas contratações públicas é agregar valor ao órgão ou entidade, contribuindo para o alcance de seus objetivos. Além de identificar os principais riscos e pontos vulneráveis, maximizando os resultados e assegurando a supremacia do interesse público (Brasil, 2021).

Dessa forma, é indispensável considerar os riscos que podem comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, tendo em vista que o processo de aquisições e contratações lida com uma ampla gama de elementos incertos e complexos. Esses elementos podem incluir variações nos requisitos do projeto, instabilidades no mercado fornecedor, mudanças nas regulamentações governamentais e até mesmo imprevistos naturais.

Dessa forma, torna-se vital que a Administração Pública esteja preparada para identificar, analisar e mitigar os riscos comuns e específicos associados às contratações, a fim de garantir a eficácia e a conformidade desses processos com os objetivos estratégicos do órgão.

Os conflitos em contratos administrativos podem emergir devido a valores, comunicação, estruturas e interesses. Os conflitos de valores derivam de diferenças morais e ideológicas; os de comunicação resultam de informações incompletas ou distorcidas; os estruturais decorrem de circunstâncias sociais, políticas e econômicas; e os de interesses, surgem de objetivos comuns ou contraditórios.

Para prevenir os conflitos, é essencial seguir o programa de integridade da Administração Pública, realizar reuniões de alinhamento para otimizar a execução contratual, considerar as diferenças sociais, políticas e econômicas entre as partes, e adotar critérios justos e transparentes na avaliação da execução dos serviços, tanto para instaurar processos de responsabilização quanto para realizar pagamentos baseados nos resultados.

Partindo desse pressuposto, os meios alternativos de resolução de conflitos nas contratações públicas, dispostos na Lei 14.133/2021, se tra-

duzem em formas de adoção de boas práticas de governança. Tais meios advém do sistema Multiportas (*Multi-door Courthouse*), desenvolvido por Frank Sander, cujo objetivo é oferecer diferentes maneiras de solucionar conflitos (além da via judicial), compreendendo qual alternativa é a mais adequada, substituindo o sistema judicial tradicional (Brandão, 2014).

Vale destacar que a Constituição de 1988 assegura como direito fundamental o acesso à justiça em seu artigo 5º, inciso XXXV, o qual estabelece que a lei não poderá impedir a apreciação pelo Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito. Dessa forma, sendo um direito fundamental, o acesso à justiça não se limita ao acesso ao Judiciário, englobando a garantia de tutela jurisdicional (Brasil, 1988).

Zaneti Jr. e Cabral (2016) argumentam que o sistema Multiportas representa uma nova abordagem para a proteção dos direitos, pois amplia o acesso à justiça ao disponibilizar diversos caminhos, ou seja, diferentes “portas”, todos eles levando à resolução pacífica das disputas entre as partes, de preferência de maneira consensual. O objetivo principal desse sistema é proporcionar o tratamento adequado para a demanda, de maneira eficaz, rápida e econômica (Oliveira; Spengler, 2013).

Costa (2019) afirma que os procedimentos consensuais promovidos pelo sistema Multiportas podem e devem ser viabilizados em momento anterior ou mesmo durante o processo judicial, uma vez que estes podem resultar no encerramento antecipado da controvérsia, evitando assim desdobramentos jurídicos desproporcionais e/ou desnecessários.

Nas contratações públicas, os meios alternativos desempenham um papel crucial na resolução de irregularidades ou infrações em licitações ou contratos administrativos, podendo intervir antes da instauração de um Procedimento Administrativo de Apuração de Responsabilidade – PAAR. A extensão do PAAR e sua possível suspensão da execução do contrato durante a investigação podem prejudicar a sociedade com a interrupção do serviço e gerar custos adicionais para a Administração Pública.

Segundo Almeida Neto (2021), a facilitação de acordos na Administração Pública, enquanto estratégia para reconhecer os direitos dos cidadãos, resulta em benefícios como a redução de despesas públicas e o aprimoramento da governança.

Por esse motivo, os meios alternativos oferecem uma abordagem mais amigável, proativa e eficaz. Através de métodos como mediação, conciliação, arbitragem e comitês de resolução de controvérsias, é pos-

sível resolver conflitos de forma ágil, reduzindo os impactos negativos e garantindo a continuidade dos serviços públicos. Adicionalmente, esses meios promovem a colaboração entre as partes envolvidas, facilitando a busca por soluções mutuamente benéficas. Tais características contribuem de forma direta para uma boa governança dos órgãos que integram a Administração Pública.

#### **4 OS MEIOS ALTERNATIVOS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS**

No âmbito do Poder Judiciário, o grande volume de litígios a serem solucionados revelou diversos problemas, como o excesso de recursos e a deficiência ou ausência de comunicação entre as partes. Diante desse cenário, surgem os meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, que se destacam como mecanismos extrajudiciais para aumentar a celeridade na solução dos conflitos.

Tais meios incluem uma variedade de métodos, como mediação, conciliação e arbitragem, cada um oferecendo formas diferentes de abordar e resolver disputas fora do ambiente tradicional do tribunal. Esses métodos não apenas reduzem a carga sobre o sistema judiciário, mas também proporcionam às partes envolvidas maior controle sobre o processo e suas soluções.

O Conselho Nacional de Justiça, através da Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, instituiu, em seu artigo 1º, alterado pela Resolução nº 326, de 26 de junho de 2020, a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade (Brasil, 2010).

Nesse contexto, a Resolução nº 125 do CNJ, ressalta que os meios alternativos de resolução de conflitos devem ser concebidos não somente para resolver o problema da lentidão judicial, mas sim como um meio para se dar o tratamento mais adequado aos conflitos de interesse que ocorrem na sociedade (Brasil, 2010).

Segundo Costa (2019), a resolução de conflitos pode se dar por meio de métodos heterocompositivos ou autocompositivos. No que diz respeito aos métodos heterocompositivos, estes se baseiam na intervenção

de uma terceira parte com autoridade para impor uma solução, como é o caso do processo judicial e da arbitragem.

Todavia, os métodos autocompositivos baseiam-se na assistência de um terceiro para que as partes envolvidas possam elaborar uma solução razoável que beneficie a ambas, evitando formalidades e transtornos comuns nos métodos heterocompositivos (Cunha; Azevedo Neto, 2014).

A Administração Pública, guiada pelo princípio da eficiência, busca aprimorar sua capacidade de resposta e ação para atender da melhor forma os interesses coletivos da sociedade. Isso se reflete na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos n.º 14.133/2021, artigo 151, que estabelece que os meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias podem ser utilizados nas contratações públicas, sendo estes, a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem, detalhados nas seções subsequentes.

#### **4.1 A conciliação**

A conciliação e a mediação representam meios eficazes para promover a pacificação social, resolver e prevenir disputas, conforme estabelecido pela Resolução n.º 125, que as tornou instrumentos permanentes e complementares na resolução de conflitos de interesse.

De acordo com Costa (2019), a conciliação, como método autocompositivo de resolução de conflitos, é apropriada quando as partes envolvidas não possuem qualquer vínculo ou relação prévia ao incidente que originou o conflito, como é o caso de disputas relacionadas a acidentes de trânsito.

O seu principal objetivo é alcançar um acordo que atenda plenamente aos interesses das partes envolvidas, de modo a acomodar os interesses conflitantes das partes, visando encerrar o processo com foco no desfecho favorável (Almeida, 2013); (Mello, 2011).

Compreende-se que o conflito é tratado de maneira pontual com a finalidade de alcançar um acordo. Portanto, se as partes não conseguirem chegar a um consenso, a conciliação não atingirá seu principal propósito, resultando em fracasso. A conciliação é realizada no âmbito do Poder Judiciário, sob sua supervisão.

O Código de Processo Civil, em sua Seção V, estabelece que a atuação do conciliador será prioritária nos casos em que não houver relação

prévia entre as partes. Além disso, o conciliador pode propor soluções para a disputa, sendo proibido o uso de qualquer forma de coerção ou intimidação para promover a conciliação (Brasil, 2015).

O conciliador atua como incentivador, facilitador e auxiliador para que as partes possam chegar em um acordo. Para Costa (2019), o conciliador utiliza uma abordagem rígida e direta, propondo soluções que levem à conclusão mais justa e rápida do conflito. Haja vista que, diferente do mediador, sua atuação é mais incisiva, já que pode manifestar sua opinião sobre uma solução mais justa para o conflito, propondo os termos do acordo.

As vantagens principais da conciliação incluem sua rapidez e a economia de tempo e recursos, uma vez que previne a necessidade de iniciar um novo processo judicial ou reduzir sua extensão. Contudo, tal método não é obrigatório e cabe às partes decidirem se irão participar ou não.

Se as partes chegarem a um acordo, este poderá ou não ser homologado por um juiz. Caso seja homologado, torna-se título executivo judicial, não cabendo recurso da sentença homologatória, conforme estabelecido no artigo 515, inciso III do Código de Processo Civil e no artigo 41 da Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995.

Se não houver acordo, o processo será instaurado para buscar uma solução heterocompositiva. Quando ocorre durante o processo, a conciliação pode ser conduzida pelo próprio juiz ou por um conciliador. Ao se obter um acordo, este será alcançado e homologado, o processo será encerrado com resolução de mérito.

## **4.2 A mediação**

A mediação é um método de resolução de conflitos autocompositivo, recomendado quando as partes mantêm uma relação contínua e que vai além da questão jurídica em discussão, como é comum em questões familiares, por exemplo. O mediador, nesse contexto, auxilia as partes a compreender todos os aspectos legais envolvidos na controvérsia e também é responsável por restabelecer e promover o diálogo entre elas, de modo que possam encontrar, por si mesmas, uma solução que seja benéfica para ambas (Sessim, 2017).

A Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e

sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, em seu parágrafo único assevera que “Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia” (Brasil, 2015, p. 1).

Ao contrário da conciliação, a mediação foca na exposição dos argumentos, permitindo uma discussão ampla e profunda. O objetivo é estabelecer ou restaurar o diálogo e a compreensão entre as partes, com o acordo surgindo como consequência desse processo.

As partes estão dispostas a dialogar e procuram a melhor solução para ambas, o que faz com que a mediação ocorra independentemente do poder judiciário. Após alcançarem um acordo por meio da mediação, as partes podem decidir se desejam ou não o submeter à homologação judicial. Em geral, é um processo mais longo que o da conciliação, devido à necessidade de realizar vários encontros entre as partes para se chegar a uma resolução.

A atuação do mediador é definida na Seção V do Código Processual Civil, que trata dos Conciliadores e Mediadores Judiciais, sendo preferencialmente aplicada nos casos em que existe um histórico de relação entre as partes. O mediador ajudará os envolvidos a entender as questões e interesses em conflito, facilitando o restabelecimento da comunicação para que possam identificar, por conta própria, soluções consensuais que resultem em benefícios mútuos (Brasil, 2015).

O profissional que conduz a mediação deve ser uma pessoa qualificada para essa atividade específica, possuindo conhecimentos na área do conflito submetido à mediação, além de ser imparcial e neutro. Ele não pode expressar sua opinião sobre o resultado do conflito nem sugerir soluções. Seu principal papel é equilibrar a controvérsia ao aproximar as partes envolvidas. O acordo deve ser formalizado em comum acordo entre as partes, de modo a beneficiar ambas.

A mediação envolve três etapas essenciais: pré-negociação, negociação mediada e estabelecimento do acordo, sendo, portanto, um processo simples e sem burocracia. Assim, suas principais vantagens incluem a simplicidade, informalidade, economia, rapidez, confidencialidade e o aumento das chances de satisfação para ambas as partes.

A solução alcançada por meio de um acordo de mediação tem valor contratual entre as partes. Quando homologado judicialmente, torna-se

um título executivo judicial, conforme o artigo 515, inciso III do Código de Processo Civil, o que dispensa uma fase processual de conhecimento sobre aquele contexto.

### 4.3 O comitê de resolução de disputas

O Comitê de Resolução de Disputas (CRD), também chamado de *dispute boards*, é estabelecido por meio de uma cláusula nos contratos administrativos e consiste na designação de um grupo de três membros experientes, técnicos e imparciais, que contam com a confiança das partes contratantes para supervisionar a execução do contrato (Trindade, 2016).

Essa prática é amplamente utilizada para monitorar contratos de alta complexidade, especialmente na área de infraestrutura. Seu objetivo principal é detectar e mitigar eventuais riscos antes que se tornem litigiosos. Quando a prevenção não é possível, as partes têm a opção de submeter as disputas à decisão do comitê (Santos, 2023).

Os objetivos principais do CRD consistem em garantir a preservação do objeto contratual e a harmonia na relação entre as partes contratantes. Além disso, o comitê tem a responsabilidade de monitorar a execução do contrato e prestar assistência às partes na resolução rápida e técnica de eventuais controvérsias relacionadas à contratação que não possam ser resolvidas diretamente pelas partes, sem a necessidade de sua intervenção, com o propósito adicional de evitar a interrupção da execução do serviço.

De acordo com Santos (2023), há várias modalidades de comitês de resolução de controvérsias, conforme determinado pelas normas estabelecidas pelas instituições reguladoras, segundo o Quadro 2 abaixo.

**Quadro 2** – Tipos de comitês de resolução de controvérsias

Modalidades	Características
<i>Dispute review board</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Função consultiva</li><li>• Auxilia as partes mediante o consenso</li><li>• Pareceres não vinculantes</li><li>• Manifestação por meio de respostas a consultas informais e recomendações</li><li>• Em caso de não objeção pelas partes à recomendação apresentada, o seu efeito passa a ser vinculante. Se houver descumprimento, pode acarretar penalidades legais e contratuais.</li></ul>

Modalidades	Características
<i>Dispute adjudication board</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisão de caráter vinculante</li> <li>• Devem ser cumpridas obrigatoriamente e imediatamente</li> </ul>
<i>Combined dispute board</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É híbrida</li> <li>• Combina características dos dois</li> <li>• Emite tanto recomendações como decisões vinculantes</li> </ul>

**Fonte:** Adaptado de Santos (2023).

Conforme destacado por Trindade (2016), é crucial considerar a formação, instalação, regulamentação, o objeto, as diferentes categorias e a implementação das decisões ao estabelecer o Comitê de Resolução de Disputas (CRD) durante a formalização do contrato ou posteriormente, por meio de um termo aditivo. Esses elementos determinam a área de atuação dos CRDs e regulamentam os procedimentos relacionados ao seu funcionamento.

Dado que o comitê detém conhecimento de todas as etapas de execução do objeto e monitora integralmente o cumprimento do contrato, pode intervir de forma assertiva na prevenção e resolução de eventuais conflitos que possam surgir durante a vigência do contrato.

A principal vantagem reside no fato de que, nos contratos concernentes a obras de engenharia, nos quais é complexo antecipar os riscos envolvidos, os CRDs (Comitês de Resolução de Disputas) previnem a interrupção, suspensão ou inviabilização dos serviços decorrentes de controvérsias entre as partes. Como resultado, mitigam os atrasos na execução contratual.

#### 4.4 A arbitragem

Na arbitragem, método heterocompositivo de resolução de controvérsias, as partes envolvidas concordam em submeter a disputa a um tribunal arbitral, renunciando à resolução judicial tradicional. Um árbitro imparcial, é responsável por tomar a decisão final sobre o conflito (Cunha, 2020).

A Lei da Arbitragem, n.º 9.307, de 23 de setembro de 1996, em seu artigo 3º, estabelece que os litígios podem ser submetidos ao juízo arbitral por meio da cláusula compromissória e do compromisso arbitral. O artigo 4º define a cláusula compromissória como aquela em que as partes de um contrato se comprometem a submeter à arbitragem os

litígios que possam surgir em relação a esse contrato. O artigo 9º, por sua vez, define o compromisso arbitral como o acordo em que as partes submetem um litígio à arbitragem de uma ou mais pessoas, podendo este ser judicial ou extrajudicial.

Dessa forma, a Administração Pública, em conformidade com a Lei n.º 9.307, pode estipular em seus contratos administrativos a cláusula compromissória, de modo que, em caso de eventuais conflitos futuros, estes sejam submetidos à arbitragem como meio de resolução de controvérsias.

Na arbitragem, o conflito é tratado de acordo com as questões apresentadas pelas partes ao órgão arbitral. Ao final do procedimento, sempre haverá uma sentença arbitral resolvendo o conflito. Essa sentença possui força de título executivo judicial, uma vez que o árbitro impõe sua decisão às partes.

É costume que as partes envolvidas na disputa selecionem o árbitro, frequentemente optando por um especialista no assunto objeto do conflito em questão, de confiança, ou que possua características como a qualificação profissional. O árbitro tem autoridade decisória, resolvendo o conflito com base na lei e na equidade, sendo a decisão vinculativa para as partes que se submeteram ao juízo arbitral.

O principal objetivo da arbitragem é proporcionar um processo confidencial, menos formal e mais flexível, com vistas à economia de tempo e custos. Trata-se de um método extrajudicial e privado de resolução de conflitos, cuja decisão do órgão arbitral possui a mesma eficácia que uma sentença judicial.

Ademais, cabe às partes estabelecer o procedimento na convenção de arbitragem. Caso não haja tal determinação, o árbitro ou tribunal arbitral tomará a decisão sobre o procedimento a ser adotado (Brasil, 1996).

A duração do procedimento arbitral é determinada exclusivamente por meio de acordo entre as partes, incluindo o prazo para a entrega da sentença arbitral. Na ausência de tal convenção, o prazo legal para a emissão da sentença arbitral é de seis meses a partir da instituição da arbitragem, conforme estabelecido no artigo 23 da Lei n.º 9.307/1996.

Segundo Oliveira (2015), a resolução por meio da arbitragem apresenta diversas vantagens aos contratos administrativos, conforme demonstrado na Quadro 3 abaixo:

### Quadro 3 - Vantagens da arbitragem

Vantagens	Reflexos Positivos
<b>Celeridade e flexibilidade procedimental</b>	Prazos reduzidos Limitação de recursos Possibilidade de fixação das regras Procedimentais pelas partes
<b>Tecnicidade, especialização e confiabilidade</b>	Maior potencial de aceitabilidade pelas partes

Fonte: Adaptado de Oliveira (2015).

A arbitragem é uma escolha apropriada para conflitos que demandam conhecimentos técnicos específicos para sua resolução, como ocorre nos conflitos comerciais. A expertise técnica de um árbitro é fundamental para alcançar uma resolução eficaz e especializada.

#### 4.5 Quadro comparativo dos meios alternativos de resolução de conflitos

Com o objetivo de verificar as principais diferenças de cada meio de resolução de conflito, o Quadro 4 sintetiza as suas características e peculiaridades.

Quadro 4 – Quadro comparativo dos meios alternativos de solução de conflitos

Eixo analisado	Conciliação	Mediação	Comitê de Resolução de Disputas	Arbitragem
<b>Tipo de solução</b>	Autocompositivo	Autocompositivo	Autocompositivo	Heterocompositivo
<b>Objetivo</b>	É tratado de forma pontual, com a finalidade de alcançar um acordo que atenda plenamente as partes, esperando encerrar o processo com um desfecho favorável.	Estabelecer ou restaurar o diálogo e a compreensão entre as partes, sendo o acordo uma consequência desse processo. Foca na exposição dos argumentos e permite uma discussão ampla e profunda.	Detectar e resolver eventuais problemas antes que se tornem litigiosos. Garantir a preservação do objeto contratual e a harmonia na relação das partes contratantes.	Proporcionar um processo confidencial, menos formal e mais flexível, visando economizar tempo e custos.
<b>Características</b>	As partes não possuem vínculo ou relação prévia.	As partes mantêm uma relação contínua e que vai além do conflito em questão.	Há várias modalidades de comitês de resolução de controvérsias, como: <i>dispute review board</i> , <i>dispute adjudication board</i> e <i>combined dispute board</i> .	A decisão do tribunal arbitral possui a mesma eficácia de uma sentença judicial.

<b>Eixo analisado</b>	<b>Conciliação</b>	<b>Mediação</b>	<b>Comitê de Resolução de Disputas</b>	<b>Arbitragem</b>
<b>Onde ocorre</b>	No âmbito do Poder Judiciário e sob sua supervisão.	Fora do âmbito e do controle do Poder Judiciário.	Fora do âmbito e do controle do Poder Judiciário.	Extrajudicial e privado
<b>Quem atua como intermediário?</b>	O conciliador. Ele pode sugerir soluções para a disputa, exceto coagir ou intimidar as partes. Mas atua como incentivador, facilitador e auxiliador para que as partes possam chegar a um acordo.	O mediador. Ele contribui para que os envolvidos compreendam as questões e os interesses em conflito. Não pode expressar sua opinião sobre o resultado do conflito e nem sugerir soluções. Seu papel é equilibrar a controvérsia ao aproximar as partes.	Grupo de três membros experientes, técnicos e imparciais, os quais possuem a confiança das partes contratantes para supervisionar a execução do contrato.	O árbitro. Especialista no assunto, de confiança e que possui características como a qualificação profissional. O árbitro possui autoridade decisória e resolve o conflito com base na lei.
<b>Vantagens</b>	Rapidez e economia de tempo e recursos.	Simple e sem burocracia, informal, econômico, rápido, confidencial e aumenta as chances de satisfação para ambas as partes.	Pode prevenir a interrupção, suspensão ou inviabilização dos serviços e pode mitigar os atrasos na execução contratual.	Celeridade, flexibilidade procedimental, tecnicidade, especialização e confiabilidade.
<b>Solução obtida</b>	Pode ou não ser homologado por um juiz, caso seja, torna-se título executivo judicial.	Tem valor contratual entre as partes, quando homologado judicialmente, torna-se título executivo judicial.	Depende da modalidade adotada. No <i>dispute review board</i> : É apenas uma recomendação; No <i>dispute adjudication board</i> : A decisão é de caráter vinculante, devendo ser cumpridas obrigatoriamente e imediatamente; Já o <i>combined dispute board</i> : É híbrida, combina as características das outras duas e pode emitir tanto recomendações como decisões vinculantes.	Título executivo judicial

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Outro ponto relevante trazido pela Lei n.º 14.133 é que, em seu artigo 153, assegura que os contratos podem ser aditados para permitir a inclusão dos meios alternativos de resolução de controvérsias. A Recomendação n.º 140/2023 determina que os órgãos do Poder Judiciário,

em sua função administrativa, podem empregar métodos de resolução consensual de conflitos em matéria de contratos administrativos.

Anteriormente, o Enunciado n.º 10 da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho da Justiça Federal estabelecia que nos contratos administrativos decorrentes de licitações regidas pela Lei n.º 8.666/93, é facultado à Administração Pública propor aditivos para alterar a cláusula de resolução de conflitos entre as partes, de modo a incluir métodos alternativos ao Poder Judiciário, como a mediação, arbitragem e o comitê de resolução de controvérsias.

Essas disposições legais reforçam que os meios alternativos de resolução de conflitos promovem um processo administrativo mais ágil e, nos contratos, proporcionam maior segurança jurídica na celebração de acordos pela Administração Pública.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No presente trabalho, denota-se a importância da Nova Gestão Pública, focada na eficiência e nos resultados, ressalta-se a necessidade de implementar práticas de governança para melhorar a qualidade dos serviços prestados e atender aos anseios da sociedade.

Nesse contexto, é possível perceber que a governança não só direciona e monitora a gestão da Alta Administração para garantir a realização de objetivos alinhados aos interesses públicos, como também desempenha um papel fundamental nas contratações públicas, assegurando integridade, transparência, eficiência e equidade.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, n.º 14.133 de 01 de abril de 2021, reconhece a importância da governança nas contratações públicas e enfatiza a gestão de riscos que podem comprometer o sucesso da licitação e a eficácia da execução contratual. Além disso, leva em consideração os meios alternativos de resolução de controvérsias, com o objetivo de prevenir e solucionar conflitos de forma ágil e eficiente, evitando a interrupção dos serviços públicos e os custos decorrentes de processos judiciais prolongados.

A partir disso, é possível concluir que o emprego dos meios alternativos de resolução de conflitos é uma prática benéfica que impulsiona a governança pública. Ao evitar litígios prolongados e dispendiosos, esses métodos contribuem para uma gestão mais eficiente e transparente dos

recursos públicos. Assim, não só aceleram a solução de disputas, mas também fortalecem a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais, garantindo uma Administração mais responsável e efetiva.

Como trabalho futuro, pode ser realizado um estudo de caso sobre a aplicação de meios alternativos de resolução de conflitos no âmbito das contratações públicas em algum órgão governamental, como solução prévia à instauração de um Procedimento Administrativo de Apuração de Responsabilidade (PAAR) e à consequente interrupção da execução do contrato.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Tânia. Mediação e conciliação: dois paradigmas distintos, duas práticas diversas. *Mediação de conflitos*, p. 93, 2013.

ALMEIDA NETO, Osvaldo. Meios alternativos de solução de conflitos e a Administração Pública Federal: o papel do procurador federal como mediador e conciliador sui generis. In: FERREIRA, Kaline; OLIVEIRA, Teresa Cristina; ALMEIDA NETO, Osvaldo (Coord.). **Sistema multiportas de resolução de litígios na Administração Pública: autocomposição e arbitragem**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 79-98.

BRANDÃO, Fernanda Holanda de Vasconcelos. **Advocacia negocial: promoção do acesso à justiça pela desjudicialização dos conflitos**. João Pessoa: A União, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 9.009, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm). Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 9.307, de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Diário Oficial da União, Brasília, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19307.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm). Acesso em: 25 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.129, de 23 de maio de 2015.** Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral, e revoga dispositivos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Diário Oficial da União, Brasília, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113129.htm). Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm). Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Edição 3. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **I Jornada de Direito Administrativo**: enunciados aprovados. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao\\_125\\_29112010\\_23042014190818.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf). Acesso em: 20 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 326, de 26 de junho de 2020**. Dispõe sobre alterações formais nos textos das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3366>. Acesso em: 25 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n.º 140, de 23 de agosto de 2023**. Recomenda e regulamenta a adoção de métodos de resolução consensual de conflitos pela Administração Pública dos órgãos do Poder Judiciário em controvérsias oriundas de contratos administrativos. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5177#:~:text=RESOLVE%3A-,Art.,no%20curso%20de%20a%C3%A7%C3%A3o%20judicial>. Acesso em: 05 maio 2024.

COSTA, Lucas Vieira da. **O sistema multiportas e sua contribuição para a ampliação do acesso à justiça no Brasil**. 2019.

CUNHA, Leonardo Carneiro da; AZEVEDO NETO, João Luiz Lessa de. A mediação e a conciliação no projeto do novo CPC: meios integrados de resolução de disputas. **Revista de Direito**, n. 5, p. 272-289, 2014.

CUNHA, Leonardo Carneiro. Justiça multiportas: mediação, conciliação e arbitragem no Brasil. **Revista ANNEP de Direito Processual**, v. 1, n. 1, p. 140-162, 2020.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Plageder, 2009.

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

MARTINS, Murilo Moreira et al. **Governança pública e compliance: os novos caminhos das contratações públicas**. 2019.

MELLO, Kátia Sento Sé; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. Mediação e conciliação no judiciário: dilemas e significados. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 1, p. 97-122, 2011.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Portaria SEGES/ME n.º 8.678, de 19 de julho de 2021**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-seges/me-n-8.678-de-19-de-julho-de-2021-332956169>. Acesso em: 14 maio 2024.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 177.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A arbitragem nos contratos da Administração Pública e a Lei nº 13.129/2015: novos desafios. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano, v. 13, p. 59-79, 2015.

OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de; SPENGLER, Fabiana Marion. **O Fórum Múltiplas Portas como política pública de acesso à justiça e à pacificação social**. 22. ed. Curitiba: Multideia, 2013.

SESSIM, Eduardo Martins. **A normatização do sistema multiportas de resolução de conflitos como possibilidade de ampliação ao acesso efetivo à justiça à luz do novo Código de Processo Civil**. 2017. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Processo Civil) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

TRINDADE, Bernardo Ramos (Org.). **Comitê de Resolução de Disputas – CRD nos contratos de construção e infraestrutura: uma abordagem prática sobre a aplicação de Dispute Boards no Brasil**. São Paulo: Pini, 2016.

ZANETI JR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos**. Coleção Grandes Temas do Novo CPC, v. 9. Salvador: JusPodivm, 2016.



# PLANEJAMENTO DO HOSPITAL METROPOLITANO DOM JOSÉ MARIA PIRES: UM ESTUDO SOBRE A DO SERVIÇO DE ARQUIVO MÉDICO E ESTATÍSTICA

*Ellen Pereira da Silva  
Geraldo Medeiros Júnior*

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública da Paraíba traz consigo impactos na sociedade. Serviços de saúde são de grande relevância para a população. Dessa forma, considerando a Administração Pública e que esta deve trabalhar de forma eficiente e de modo a alcançar resultados significativos, iremos analisar a importância do Serviço de Arquivo Médico e Estatística (SAME) do Hospital Metropolitano Dom José Maria Pires (HMDJMP).

O SAME é o arquivo médico responsável por receber os prontuários médicos e documentações referentes a procedimentos isolados realizados na instituição. Os arquivos são armazenados no SAME para passar pela gestão, organização e tratamento documental.

No SAME/HMDJMP, iremos buscar informações nos prontuários médicos que apontem e justifiquem a importância do HMDJMP para a população. Desse modo, conhecendo o funcionamento do SAME, descrevendo a sua gestão de documentos, apontaremos os resultados desta pesquisa. O SAME/HMDJMP recebe prontuários dos seguintes setores: Urgência neurológica, Urgência Cardiológica, UTI Endovascular, UTI Coronariana, UTI Pediátrica, UTI Neurológica, UTI Clínica, Enfermaria Pediátrica, Enfermaria Neurológica, Enfermaria Cardiológica,

Enfermaria Clínica, Enfermaria Pré-cirúrgica Feminina E Unidade de Terapia Intensiva Coronariana (UCO).

Na Arquivologia, temos a Teoria das Três Idades. Na primeira idade, os documentos estão em fase corrente, na qual são produzidos e frequentemente consultados. Na segunda idade, encontram-se em fase intermediária e são consultados com pouca frequência, aguardando eliminação ou guarda permanente. Na terceira idade, encontram-se em fase de guarda permanente, ou seja, possuem valor histórico e são considerados fontes de pesquisa. Desse modo, consideramos os prontuários médicos, em fase intermediária, na qual passam por gestão documental, recebendo tratamento, procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e avaliação arquivamento (Dicionário de terminologia arquivística, 2005). A gestão documental, neste estudo, é entendida como instrumento de preservação de documentos.

No Serviço de Arquivo Médico e Estatística do Hospital Metropolitano Dom José Maria Pires, temos como documentos, os prontuários médicos. Estes, carregam consigo informações, as quais são pertinentes para o funcionamento da instituição bem como possuem valor para o processo de construção de memórias.

Desse modo, considerando a importância do Hospital Metropolitano Dom José Maria Pires e o zelo pelo bom andamento da gestão pública, surge o nosso problema de pesquisa: De que forma o Serviço de Arquivo Médico e Estatística pode contribuir para a Administração Pública do Hospital Metropolitano Dom José Maria Pires? O objetivo geral da pesquisa é objetivo discutir a importância do SAME para a gestão pública do HMDJMP. Os objetivos específicos são: descrever as atividades/fluxo do SAME; identificar a quantidade média de entradas no Hospital por dia e identificar a quantidade média de prontuários recebida por mês.

A importância de estudar o tema partiu da necessidade de entender como um Arquivo Médico colabora para a Administração Pública. O SAME é receptor dos prontuários médicos faturados do Hospital. A construção do prontuário se inicia no momento da internação e se encerra com a alta/óbito/transferência externa. O SAME tem como finalidade geral dentro do hospital: monitorar os fluxos dos documentos; orientar os administrativos assistenciais sobre a correta organização; analisar os prontuários para envio ao setor de auditoria médica; acondicionar os

prontuários de acordo com um padrão estabelecido e garantir o acesso aos prontuários de forma segura e eficaz.

A Administração Pública, mais precisamente o Hospital Metropolitan, possui uma grande movimentação por oferecer serviços de alta complexidade no estado da Paraíba.

O HMDJMP é referência em Neurologia, Cardiologia e Endovascular, ou seja, construiu uma história na Saúde Pública da Paraíba. A movimentação nos setores é intensa, por isso o SAME possui acervo rico em informações que justificam e comprovam a importância do HMDJMP. As atividades são em grandes demandas de prontuários, os setores devem se comunicar de forma eficiente.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 Arquivo Médico e Gestão Pública**

Ao pensar em Arquivo Médico buscamos analisar e recorrer a legislação e aos manuais que tratam a temática. No caso do SAME/HMDJMP, iremos trabalhar com: o conceito de documento, gestão de documentos, administração pública, prontuários médicos e suas legislações específicas.

Sobre a importância dos arquivos, Bellotto nos diz que “as finalidades dos arquivos, se consideradas como as etapas operacionais para que se alcance o objetivo de dar acesso à informação, são recolher, organizar, custodiar, difundir e disponibilizar os documentos/informações, sejam nos suportes ou gêneros que forem” (Bellotto, 2002, p.19). Assim, destacamos a importância que o SAME/HMDJMP em receber, organizar, gerir, fornecer e disponibilizar informações para o funcionamento eficiente da Administração Pública da Paraíba.

Ainda dialogando com Bellotto (1998, p.22) acerca de arquivos, temos:

Se os arquivos são conjuntos orgânicos de informações registradas em suportes tradicionais ou eletrônicos, cujos conteúdos são relativos à criação, ao funcionamento, à evolução, às atividades, às transações, às transformações estruturais e funcionais, assim como às relações externas e internas de uma entidade pública

ou privada, podendo ser ainda o conjunto das informações relativas à vida civil e profissional das pessoas físicas, eles (os arquivos) podem ser considerados como recursos probatórios e informativos.

Fazer gestão de documentos é o caminho para o mais rápido acesso, e para tanto é necessário planejamento, estratégias de controle dos fluxos da informação. A comunicação efetiva dentro da gestão pública também deve ser prioridade, pois o prontuário nasce em fase corrente, na qual o paciente passa pode passar por mais de uma habilitação, ou seja, novos documentos são produzidos e seguem o paciente no seu período de internação.

Bellotto (1998, p.24) também diz que “o exercício do direito à informação requer a existência de mecanismos que permitam o acesso e facilitem a consulta aos documentos”. Desse modo, métodos de acesso, quando organizados e planejados, garantem aos usuários o acesso mais rápido, em meio às suas atividades.

O prontuário médico, o qual será nossa fonte de informação, segundo Pinto e Soares (2010), é um documento de arquivo, ou seja, nele há informações que registram o atendimento, bem como a passagem do paciente pela unidade hospitalar, são comuns dentro de um arquivo médico.

Segundo a resolução do Conselho Federal de Medicina CFM 1.638/2002, temos que:

Art. 4º - Estabelecer o prazo mínimo de 20 (vinte) anos, a partir do último registro, para a preservação dos prontuários médicos em suporte de papel. Parágrafo único Findo o prazo estabelecido no caput, e considerando o valor secundário dos prontuários, a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos, após consulta à Comissão de Revisão de Prontuários, deverá elaborar e aplicar critérios de amostragem para a preservação definitiva dos documentos em papel que apresentem informações relevantes do ponto de vista médico-científico, histórico e social.

Desse modo, consideramos os vinte anos de guarda, a partir do último atendimento, como

período em que os prontuários cumprem sua função no SAME, estando disponíveis para fornecer informações, comprovar atendimentos,

realização de procedimentos, internações, realização de cirurgia, entre outros serviços oferecidos pelo HMDMP.

Bresser Pereira (2005) nos diz que “o Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da sociedade. É a forma através da qual a sociedade busca alcançar seus objetivos políticos fundamentais: a ordem ou estabilidade social, a liberdade, o bem-estar, e a justiça social” (Pereira, 2005, p.2).

O Hospital Metropolitano, em seus serviços, possui imensa importância para o estado da Paraíba. A movimentação no ambiente é complexa e constante. São mais de dez habilitações produzindo prontuários diariamente. Assim, reconhecemos que o SAME tem sua função social, bem como seus benefícios para a Administração Pública da Paraíba através da prestação de serviços do Hospital Metropolitano.

Dialogando sobre prontuários com Araújo, Andrade e Barboza (2020), temos:

A Unidade de Arquivo e Prontuário tem por objetivo garantir, de forma eficiente, a produção, administração, manutenção e destinação de documentos, fazendo com que a informação esteja disponível quando e onde seja necessária ao hospital e aos cidadãos. Considera ainda como uma de suas funções a eliminação dos documentos que não tenham valor administrativo, fiscal, legal, técnico e histórico, assegurar o uso adequado das técnicas avançadas de gerenciamento da informação (Araújo; Andrade; Barboza, 2020, p.225).

Seguindo este entendimento, reconhecemos a função do SAME dentro da Administração Pública, como um facilitador, ou seja, uma gestão eficiente e integrada, trará resultados e metas serão atingidas de forma mais rápida no setor de Faturamento.

Araújo, Andrade e Barboza (2020, p.224), ainda afirmam que o “prontuário do paciente é o único documento que comprova a regular prestação de serviços de estabelecimentos de saúde e dos profissionais que desempenham suas atividades laborais nesses locais”. O prontuário médico, como nosso objeto de estudo, registra as informações do paciente, bem como dos procedimentos realizados, os setores, e profissionais que prestaram o atendimento. Desta forma, se conhece o funcionamento do hospital e seus serviços, profissionais, setores. Os registros comprovam os

acontecimentos. Outro fato a considerar neste contexto, é a informação. Jardim e Fonseca (2004, p.1), nos dizem que:

Nos últimos anos temos vivenciado, em diversos níveis e realidades sociais, vários aspectos resultantes da ampliação do uso das tecnologias da informação e comunicação. Esse processo vem moldando novas dimensões às relações políticas, econômicas, culturais entre indivíduos, grupos sociais e Estados. A emergência de práticas inéditas de produção, transparência e uso da informação abrem possibilidades ilimitadas para seu uso e oferta, envolvendo um conjunto cada vez mais amplo e “anônimo” de indivíduos.

A informação é produzida em grande quantidade e se produz/reproduz por diversos meios e/ou suporte. No âmbito do Hospital Metropolitano, temos mais de dez setores produzindo prontuários e mais uma vez, se faz necessário conhecer sua gestão de documentos e identificar as suas vantagens, não pensando apenas no andamento das atividades, mas principalmente na Administração Pública.

Conforme estabelece a Lei 8.159/91, temos em seu art. 1º: “É dever do Poder Público a gestão documental e a de proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, a o desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação”.

Neste sentido, enfatizamos a importância do prontuário médico para a instituição e paciente como fonte informação e comprovação, ou seja, o SAME é entendido como guardião de informações, as quais devem ser preservadas e conservadas, obedecendo os princípios arquivísticos. O Código de Ética Médica estabelece que é vedado ao médico, em seu Art. 87:

Deixar de elaborar prontuário legível para cada paciente.

§ 1º O prontuário deve conter os dados clínicos necessários para a boa condução do caso, sendo preenchido, em cada avaliação, em ordem cronológica com data, hora, assinatura e número de registro do médico no Conselho Regional de Medicina.

§ 2º O prontuário estará sob a guarda do médico ou da instituição que assiste o paciente.

§ 3º Cabe ao médico assistente ou a seu substituto elaborar e entregar o sumário de alta ao paciente ou, na sua impossibilidade, ao seu representante legal.

Conforme estabelece o Código de Ética Médica, entendemos o significado do prontuário médico para um hospital. As informações são registros de fatos que constroem um acontecimento de grande relevância para o paciente e para a instituição.

Dialogando com Santos, Mota e Araújo (2020, p.9), temos que:

Utilização dos documentos: envolve o controle, uso e armazenamento de documentos essenciais no desenvolvimento das atividades de uma instituição, abrange medidas na disponibilização dos documentos e informações no desenvolvimento das funções da instituição, o uso efetivo da informação e arquivos correntes, bem como a seleção do material, de equipamentos e local de armazenagem dos documentos, está ligado à recuperação da informação através de plano de classificação padronizada para a instituição.

A necessidade de se entender sobre utilização dos prontuários médicos favorece para o entendimento e finalidade de um Hospital. À medida em que se consulta um prontuário médico, um no entendimento e/ou conhecimento é construído. Como exemplo, iremos pensar em um paciente que precisou ser internado para realizar uma cirurgia. Evidentemente que este paciente precisou fazer uso de medicamentos, realizou exames, teve que se submeter a algum tipo de terapia. Assim, podemos pensar que serviços oferecidos por um hospital, registrados nos prontuários médicos, comprovam a necessidade do atendimento, o tipo de planejamento em saúde em que o hospital está inserido, os medicamentos e procedimentos oferecidos, entre outros.

## **2.2 Serviço de Arquivo Médico e Estatística**

O Hospital Metropolitano, em seus serviços, possui relevante importância para o estado da Paraíba. A movimentação no ambiente é complexa e constante. São mais de dez habilitações produzindo prontuários diariamente. Assim, reconhecemos que o Serviço de Arquivo Médico e Estatística (SAME) tem sua função social, bem como seus benefícios

para a Administração Pública da Paraíba através da prestação de serviços do Hospital Metropolitano.

A informação é produzida em grande quantidade e se produz/reproduz por diversos meios e/ou suporte. No âmbito do Hospital Metropolitano, temos mais de dez setores produzindo prontuários e mais uma vez, se faz necessário conhecer sua gestão de documentos e identificar as suas vantagens, não pensando apenas no andamento das atividades, mas principalmente na Administração Pública. A primeira delas é reconhecer sua contribuição para os setores de Auditoria e Faturamento, e conseqüentemente, no seguro e rápido acesso.

O SAME é responsável, conforme a resolução do Conselho Federal de Medicina CFM 1.638/2002, a qual estabelece em seu Art. 4º:

o prazo mínimo de 20 (vinte) anos, a partir do último registro, para a preservação dos prontuários médicos em suporte de papel. Parágrafo único Findo o prazo estabelecido no caput, e considerando o valor secundário dos prontuários, a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos, após consulta à Comissão de Revisão de Prontuários, deverá elaborar e aplicar critérios de amostragem para a preservação definitiva dos documentos em papel que apresentem informações relevantes do ponto de vista médico-científico, histórico e social.

Desse modo, o referido setor tem como função receber os prontuários médicos dos pacientes atendidos com a finalidade de realizar a guarda e armazenamento de forma organizada e segura, obedecendo os princípios arquivísticos.

O prontuário é um documento de caráter legal, sigiloso e científico que reúne um conjunto de dados sobre a saúde do paciente e a assistência que lhe foi prestada, possui um valor imensurável para o paciente, para o hospital, para membros das equipes assistenciais (médicos, enfermeiros e outros profissionais), para o ensino e para a pesquisa.

Diante do exposto, o SAME/HMDJMP tem o intuito de melhorar ainda mais a organização dos prontuários, precisamos de um olhar voltado para a importância do setor com o Hospital, pois é onde guardamos o histórico dos pacientes que é de extrema relevância.

Assim, consideramos os vinte anos de guarda, como período em que os prontuários cumprem sua função no SAME, estando disponí-

veis para fornecer informações, comprovar atendimentos, realização de procedimentos, internações, realização de cirurgia, entre outros serviços oferecidos pelo HMDMP.

### **2.3 Planejamento em Saúde**

Ao falar em planejamento em Saúde, destacamos a importância de entender o seu funcionamento no âmbito do Hospital Metropolitano. Para tanto, conforme o Decreto nº 7508, de 28 de junho de 2011, o qual regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde:

Art. 3º O SUS é constituído pela conjugação das ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde executados pelos entes federativos, de forma direta ou indireta, mediante a participação complementar da iniciativa privada, sendo organizado de forma regionalizada e hierarquizada.

Art. 8º O acesso universal, igualitário e ordenado às ações e serviços de saúde se inicia pelas Portas de Entrada do SUS e se completa na rede regionalizada e hierarquizada, de acordo com a complexidade do serviço.

Fazer uso dos serviços do SUS é uma necessidade da população brasileira, evidentemente. Planejamento e organização são fundamentais para que ocorra a realização dos serviços de forma prática e segura, uma vez que se trata de saúde pública. Como exemplo, temos a entrada de um paciente em um posto de saúde de seu município. Se este necessita de tratamentos mais específicos e/ou complexos, será encaminhado a um hospital público que oferta os determinados serviços. Ainda em seu artigo 15 temos:

O processo de planejamento da saúde será ascendente e integrado, do nível local até o federal, ouvidos os respectivos Conselhos de Saúde, compatibilizando-se as necessidades das políticas de saúde com a disponibilidade de recursos financeiros.

§ 1º O planejamento da saúde é obrigatório para os entes públicos e será indutor de políticas para a iniciativa privada.

§ 2º A compatibilização de que trata o caput será efetuada no âmbito dos planos de saúde, os quais serão resultado do planejamento integrado dos entes federativos, e deverão conter metas de saúde.

§ 3º O Conselho Nacional de Saúde estabelecerá as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, de acordo com as características epidemiológicas e da organização de serviços nos entes federativos e nas Regiões de Saúde.

Entendemos que o planejamento proporciona agilidade, integração e gestão. Desse modo, é necessário que seja elaborado considerando a localidade, os conselhos de saúde, características epidemiológicas e da população, bem como orçamento.

O Manual de Planejamento SUS estabelece para os estados, competências específicas:

Promover a articulação sistêmica, o planejamento e coordenação regional das políticas, ações e serviços de saúde; Monitorar e avaliar as redes regionalizadas e hierarquizadas no SUS; Elaborar e sistematizar os planos de médio e longo prazo no âmbito estadual; Fornecer apoio técnico e financeiro aos Municípios nas ações de descentralização e Coordenar a rede estadual de laboratórios de saúde pública e hemocentros.

Segundo Allebrandt e Carli (2023, p.417) “planejamento em saúde deve ser um processo democrático, participativo, interdisciplinar e interfederativo, que tem por princípio a construção ascendente dos programas e políticas”. O planejamento em saúde pública, em sua essência, tem como objetivo atender de forma eficiente as necessidades de uma população. Na construção de programas e políticas para atender as demandas de uma região, temos como exemplo a construção do Hospital Metropolitanos com a finalidade de oferecer serviços de alta complexidade em Cardiologia, Neurologia e Endovascular.

No Arlizada, a partir das necessidades dos Municípios, considerando o estabelecimento de metas de saúde”. O estado da Paraíba possui

223 municípios e no âmbito da Gestão Estadual, possui a configuração que pode ser visualizada no Quadro 1 a seguir:

No Art. 18 temos que o “planejamento da saúde em âmbito estadual deve ser realizado de maneira regionalizada, a partir das necessidades dos Municípios, considerando o estabelecimento de metas de saúde” (Brasil, 2011, p. 4). O estado da Paraíba possui 223 municípios, o Quadro 1 demonstra quais os estabelecimentos de saúde no âmbito da Gestão Estadual que o planejamento da saúde em âmbito estadual deve ser realizado de maneira regional.

**Quadro 1** – Estabelecimentos de Saúde da Paraíba- Gestão Estadual/Dupla

<b>Unidade de Saúde</b>	<b>Quantidade</b>
Unidade Hospitalar	26
Hemorrede	12
Centro Especializado Odontológico	1
Unidade de Alta Complexidade em Oncologia (Hospital do Bem)	1
Centro Especializado em Reabilitação	1
Unidade de Pronto Atendimento (UPA)	4
Unidade de Tratamento Fora do Domicílio	1
Laboratório de Saúde Pública	1
Centro Especializado de Diagnóstico de Câncer	1
Farmácia Especializada	12
Centro de Atenção Psicossocial	1
Maternidade	3

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Diante do exposto é válido ressaltar que a construção de um Planejamento em Saúde contribui para a Gestão Pública. Os serviços citados na tabela 1 confirmam a necessidade de se planejar e organizar os serviços de saúde considerando as peculiaridades de cada localidade do estado da Paraíba. O planejamento se iniciou analisando as localidades e os recursos de cada região do Estado.

### **3 METODOLOGIA**

A pesquisa realizada pode ser classificada em dois aspectos: ômeno exige que este descrito de maneira detalhada. Quanto aos meios, a pesquisa

pode ser caracterizada como bibliográfica e documental e estudo de caso. Nesse contexto, Gil (2007, p.48) afirma que: “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. As leituras dos materiais bibliográficos, durante as fases da pesquisa, permitem um melhor direcionamento para o objeto estudado, neste caso, buscamos estudos que nos direcionam a entender a Gestão Pública, Planejamento em Saúde e Arquivo Médico. Desse modo, “a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (Gil, 2010, p.45). A pesquisa se caracteriza também como quanti-qualitativa.

No desenvolvimento da pesquisa, analisamos o número de pacientes recebidos por dia, quantidade média de prontuários recebidos e a quantidade média de entradas no Hospital Metropolitano por mês. Assim, consideramos que a pesquisa documental considera os documentos constituem fonte rica e estável de dados (Gil, 2010).

Segundo Marconi (2017, p.247), “todos os dados pertinentes e significativos devem ser apresentados”, ou seja, os dados coletados nos prontuários médicos serão apontados, discutidos e analisados, enfatizando suas contribuições para a construção da pesquisa.

Para tanto, antes de partir para coleta dos dados feita de janeiro a março de 2024, descrevemos as atividades do SAME e seus instrumentos, de gestão documental, como planilha de registro de recebimento de prontuário e a guia de transferência de prontuários, bem como, identificamos a quantidade média de entradas no Hospital por dia e a quantidade média de prontuários recebida por mês.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1 Hospital Metropolitano Dom José Maria Pires**

O Hospital Metropolitano Dom José Maria Pires está localizado no município de Santa Rita, na Paraíba. É um hospital de alta complexidade nas especialidades de Cardiologia, Neurologia e Endovascular. Foi inaugurado em 4 de abril de 2018. Em dezembro de 2021, passou a ser administrado pela Fundação Paraibana de Gestão em Saúde (PB SAÚDE). O HMDJMP oferece serviços através de regulação pela Secre-

taria de Estado da Saúde da Paraíba (SES-PB), conforme as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS).

Em junho de 2020, foi credenciado para realização do transplante cardíaco pelo Ministério da Saúde. O HMDJMP possui capacidade de 226 leitos, incluindo os de UTI (adulto e pediátrico), Centro Cirúrgico com 11 salas de cirurgias, Ambulatório, além de um moderno Centro de Diagnóstico por Imagem (CDI), de multimodalidade, onde se realizam exames e também procedimentos terapêuticos minimamente invasivos.

Em julho de 2022, o hospital inaugurou o Laboratório de Simulação Realística com o objetivo de treinar e aperfeiçoar o atendimento aos seus pacientes. Em março de 2023, o Metropolitano se tornou o hospital coordenador do Coração Paraibano, programa criado com a finalidade de agilizar os atendimentos a pacientes com problemas cardíacos. Em março de 2024, recebeu do Ministério da Saúde a habilitação em 30 novos leitos de Unidade de Terapia Intensiva Coronariana (UCO) tipo III.

As especialidades do hospital são os seguintes: Ablação de arritmias por radiofrequência; Aneurisma da aorta abdominal infrarrenal; Aneurisma de aorta-torácica; Aneurisma de artérias viscerais; Aneurisma torácico-abdominais ou para-renal; Angiografia cerebral; Angiografia cervical; Angiografia do arco aórtico e aorta torácica descendente; Angiografia medular; Angioplastia artéria renal uni ou bilateral; Angioplastia coronária percutânea; Angioplastia de carótida; Angioplastia de vasos cerebrais; Angioplastia e stent de artérias carótidas e vertebrais; Angioplastia intracraniana; Angioplastia primária no infarto agudo do miocárdio; Angioplastia pulmonar; Antirressonância; Aortografia abdominal e arteriografia de membros inferiores; Aortografia torácica; Arco aórtico e angiografia carotídea e vertebral; Arritmologia adulto; Cardiologia cirúrgica adulto e pediátrica; Cardiologia clínica adulto e pediátrica; Cardiologia congênita adulto e pediátrica; Cardiologia intervencionista; Cardiopatia complexa; Cateterismo; Cirurgia endovascular; Ecocardiografia; Eletroencefalograma; Eletrofisiologia; Eletroneuromiografia; Embolização de aneurisma cerebral; Embolização de MAV e tumores de cabeça e pescoço; Ergometria; Estudo eletrofisiológico; Estudo hemodinâmico das cardiopatias congênitas; Fechamento de canal arterial persistente; Fechamento de comunicações intracardíacas com implante de próteses; Hipertensão pulmonar; Holter; Implante Percutâneo de Válvula Aórtica (TAVI); INR; Inserção de Balão Intra Aórtico e marcapasso

cardíaco; Insuficiência cardíaca; Marcapasso; Neurologia cirúrgica adulto e pediátrica; Neurologia clínica adulto e pediátrica; Neurorradiologia intervencionista; Ponte endoluminal femoro-distal; Ponte endoluminal femoro-poplíteia; Raio-X; Ressonância magnética; Stent divisor de fluxo; Telemetria; Tilt Test; Tomografia computadorizada; Transplante cardíaco; Trombectomia intracraniana; Tratamento de AVC; Ultrassonografia com doppler colorido e Valvuloplastias pulmonar, aórtica e mitral.

Apenas no primeiro trimestre do ano de 2024 o HMDJMP realizou o total de 848 procedimentos hemodinâmicos, o Quadro 2 apresenta a quantidade desses procedimentos nos respectivos meses.

**Quadro 2** – Procedimentos Hemodinâmicos do primeiro trimestre de 2024

Mês	Quantidade
Janeiro	359
Fevereiro	249
Março	270
<b>Total</b>	<b>848</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Outro fato a considerar é a presença de um heliponto com 40 metros quadrados e capacidade para receber todos os modelos de helicópteros comerciais, para atender pacientes encaminhados de outra localidade do estado através do Resgate Aeromédico.

## 4.2 Atividades realizadas pelo SAME/HMDJMP

### 4.2.1 *Recebimento*

O SAME recebe prontuários de todas as habilitações (internações, UTI's e urgências) do Hospital os prontuários dos pacientes que obtiveram alta, óbito ou transferência externa. O registro é feito na Planilha de recebimento de prontuários. O quadro de colaboradores é formado por apenas duas assistentes administrativas e um auxiliar administrativo. A quantidade média de internações por dia é de 15, por semana, 104, ou seja, aproximadamente 416 entradas por mês. A média de prontuários recebidos é de 350 prontuários por mês para serem analisados e entre-

gues ao setor de Auditoria de Contas Médicas. A Figura 1 demonstra a planilha de recebimento de prontuários por mês.

**Figura 1** – Planilha de registro de recebimento mensal de prontuários

DATA	SETOR/ADM	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	JANEIRO
05/01/2024	Uriel (Ped)				3
07/01/2024	Ana Vitória (Urg. Neuro)				2
07/01/2024	Lucas (Urg. Córdio)				2
10/01/2024	Jéssica (Enf. Córdio)			7	1
10/01/2024	Gaby (Int. Clínica)				1
10/01/2024	Lucas (Urg. Córdio)		4		
11/01/2024	Raiane (UTI Córdio)		2	10	1
11/01/2024	Jéssica (Enf. Córdio)			12	
11/01/2024	Vivian (UTI Neuro)			12	
11/01/2024	Raiane (UTI Córdio)			2	1
12/01/2024	Jéssica (Enf. Córdio)			4	1
12/01/2024	Jéssica (Pré Círg.)		2	8	
12/01/2024	Lucas (Urg. Córdio)			1	2
14/01/2024	Jéssica (Enf. Córdio)			7	
14/01/2024	Jéssica (Pré Círg.)			21	1
14/01/2024	Gaby (Int. Clínica)		2	8	
16/01/2024	Jéssica (Pré Círg.)			1	
17/01/2024	Lucas (UTI Endo)			2	
17/01/2024	Raniel (Hermodinâmica)		3	4	
17/01/2024	Lucas (Urg. Córdio)			1	
17/01/2024	Ana Vitória (Urg. Neuro)		3	1	
18/01/2024	Ana Vitória (Urg. Neuro)				11
18/01/2024	Lucas (UTI Endo)			12	9
18/01/2024	Uriel (Ped)			1	12
18/01/2024	Carol (Enf. Neuro)	1			36
18/01/2024	Gaby (Int. Clínica)				1
18/01/2024	Jéssica (Pré Círg.)			1	
18/01/2024	Raiane (UTI Córdio)				1
19/01/2024	Lucas (Urg. Córdio)				8
22/01/2024	Jéssica (Pré Círg.)				13
22/01/2024	Jéssica (Enf. Córdio)				11
22/01/2024	Gaby (Int. Clínica)				11
22/01/2024	Uriel (Ped)				5
22/01/2024	Ana Vitória (Urg. Neuro)				19
22/01/2024	Raiane (UTI Córdio)				3
22/01/2024	Lucas (Urg. Córdio)				10
24/01/2024	Uriel (Ped)			1 (falta adm)	
24/01/2024	Bruna (Hermodinâmica)				1

28/01/2024	Gaby (Int. Clínica)				29
28/01/2024	Gaby (UTI Clínica)				2
28/01/2024	Uriel (Ped)				2
28/01/2024	Ana Vitória (Urg. Neuro)				11

Fonte: SAME/HMDJMP (2024).

O SAME/HMDJMP recebe prontuários dos seguintes setores: Urgência neurológica, Urgência Cardiológica, Urgência Endovascular, UTI Endovascular, UTI Coronariana, UTI Pediátrica, UTI Neurológica, UTI Clínica, Enfermaria Pediátrica, Enfermaria Neurológica, Enfermaria Cardiológica, Enfermaria Endovascular, Enfermaria Clínica, Enfermaria Pré- cirúrgica Feminina e UCO. O registro do recebimento é feito em uma Guia de Transferência.

Cada setor envia junto aos prontuários, a Guia de transferência, demonstrada na Figura 2.

Figura 2 – Guia de transferência

	<b>HOSPITAL METROPOLITANO</b> DOM JOSÉ MARIA PIRES			<b>GOVERNO DA PARAÍBA</b>
<b>GUIA DE TRANSFERÊNCIA</b>				
Seção:			Ramal:	
Quantidade total de prontuários transferidos:				
<b>DESCRIÇÃO DOS PRONTUÁRIOS</b>				
<b>PACIENTE</b>	<b>BE</b>	<b>MÊS DA ALTA/ ÓBITO</b>		
<b>RESPONSÁVEL PELA TRANSFERÊNCIA</b>		<b>RESPONSÁVEL PELO SAME</b>		
DATA: ___/___/___		DATA: ___/___/___		
Assinatura		Assinatura		

Fonte: SAME/HMDJMP (2022).

Na Guia de transferência é registrado o nome do paciente, número do boletim de atendimento e mês de alta, óbito ou transferência externa.

#### 4.2.2 Conferência

Conferir todos os documentos anexos ao prontuário, garantindo que os mesmos façam parte da mesma Autorização de Internação Hospitalar (AIH) e com o mesmo de boletim de atendimento, analisando a autenticidade. Análise dos documentos que compõem o prontuário médico organizado em ordem cronológica:

1. Autorização de Internação Hospitalar AIH;
2. Documento de Alta/Transferência externa/ Óbito;
3. Boletim de Internação;
4. Documentação do Paciente;
5. Termo de Consentimento Livre e Esclarecido;
6. Documentação de Alta;
7. Prescrição Médica;
8. Evolução Médica;
9. Evolução de Enfermagem;
10. Evolução do Técnico de Enfermagem;
11. Balanço Hídrico e Sinais Vitais;
12. Evolução Multiprofissional;
13. Descrição Cirúrgica;
14. Ficha de Avaliação pré-anestésica;
15. Ficha de Anestesia;
16. Material de Verificação de Órteses, Próteses e Materiais Especiais (OPME);
17. Check List – Cirúrgica;
18. Ficha de Sala Cirúrgica;
19. Assistência de Enfermagem Transoperatória;
20. Ficha de Integradores Cirúrgicos;
21. Ficha de Perfusão;
22. Gasometria Arterial – na folha específica;
23. Termo de consentimento para Transfusões;
24. Exames Imagens;
25. Exames Laboratoriais;
26. Requisição de Exames;
27. Anexos / Serviços realizados em outras unidades.

#### **4.2.3 Desvios e riscos**

1. Documentação incompleta;
2. Documentação pertencente a outro paciente/atendimento;
3. Autenticidade;
4. Manuseio inadequado;
5. Erro no registro da guia de transferência.

#### **4.2.4 Ações corretivas**

1. Revisão de conferência;
2. Correção no registro da guia de transferência;
3. Devolução para o setor no qual o paciente recebeu alta ao encontrar erros.

#### **4.2.5 Envio dos prontuários para o setor de Auditoria de Contas Médicas**

Com prontuário devidamente analisado, verificando a autenticidade e fidedignidade, respeitando os princípios arquivísticos, é feito o envio para o setor de Contas Médicas. Assim, é aplicada a RESOLUÇÃO CFM no 1.638/2002, que em seu Art. 1º ao definir o prontuário médico como o documento único constituído de um conjunto de informações, sinais e imagens registradas, geradas a partir de fatos, acontecimentos e situações sobre a saúde do paciente e a assistência a ele prestada, de caráter legal, sigiloso e científico, que possibilita a comunicação entre membros da equipe multiprofissional e a continuidade da assistência prestada ao indivíduo.

#### **4.2.6 Acondicionamento, preservação e conservação**

Acondicionar os prontuários em caixa-arquivo em ordem alfabética e cronológica, de acordo com a alta hospitalar de cada paciente registrado em etiquetas. A Figura 3 demonstra a etiqueta utilizada para identificar a caixa arquivo.

**Figura 3** – Etiqueta Caixa arquivo

 <b>HOSPITAL METROPOLITANO</b> DOM JOSÉ MARIA PIRES	 <b>PB SAÚDE</b> FUNDAÇÃO PARAIBANA DE GESTÃO EM SAÚDE	 <b>GOVERNO DA PARAÍBA</b>
<b>PRONTUÁRIOS</b>		
<b>MÊS/ ANO DA ALTA/ÓBITO</b>		
<b>PRIMEIRA LETRA DO PRIMEIRO NOME</b>		
<b>NOME DO PACIENTE</b>		

**Fonte:** SAME/HMDJMP (2023).

Conforme a Resolução nº 22, de 30 de junho de 2005 do Conselho Nacional de Arquivos, que dispõe sobre as diretrizes para a avaliação de documentos em instituições de saúde, temos em seu artigo 2º:

Consideram-se como requisitos necessários para o desenvolvimento do processo de avaliação: I - conhecer os objetivos, a estrutura e o funcionamento da instituição detentora dos documentos; II - conhecer a organização dos conjuntos documentais a serem avaliados, incluídos os métodos de classificação adotados, bem como sua importância para fins de prova, de informação, e de estudos e pesquisas nas áreas das ciências da saúde, humanas e sociais; III - conhecer a terminologia e os procedimentos da área médica, bem como de suas especialidades; IV - conhecer a legislação pertinente à concessão de direitos relativos aos indivíduos portadores de necessidades especiais e de doenças graves e terminais.

Garantir a preservação e conservação dos prontuários médicos até seu prazo precaucional de 20 anos, segundo a resolução do Conselho Federal de Medicina CFM 1.638/2002, utilizando: manuseio adequado para preservar a integridade física dos documentos e equipamentos de

proteção individual (epi's), mesa com sustentação, cadeira, computador para acesso ao prontuário digital do Sistema Ti Med para verificar/consultar informações, bloco de anotações para colocar observações quando necessário.

O Manual de Conservação Preventiva de Documentos estabelece que:

O acondicionamento dos documentos textuais unitários ou múltiplos (processos) deverá ser feito em caixas de arquivo ou em pastas suspensas. Para caixas de arquivo, a disposição dos documentos poderá ser tanto na forma vertical como na horizontal, desde que não fiquem muito apertados ou, ao contrário, com muito espaço de sobra, provocando a ondulação do papel (Manual de Conservação Preventiva de Documentos, 2005 p.42).

Os prontuários encontram-se acondicionados em caixas-arquivos armazenadas em estantes de aço na forma vertical. O prontuário, ambiente interno só é consultado pelos médicos e profissionais dos setores SAME, Faturamento, Auditoria de Contas Médicas, uma vez que estes trabalham em conjunto.

As solicitações externas são feitas no Serviço Social, o qual encaminha a autorização da Direção Técnica e envia para o SAME preparar a cópia do prontuário médico. Dessa forma, consideramos a importância de protocolos para solicitações, forma de guarda, e registros com a finalidade de preservar a integridade física do prontuário médico.

Sobre Gestão de Documentos para no SAME, Silva (2022, p.49) nos diz:

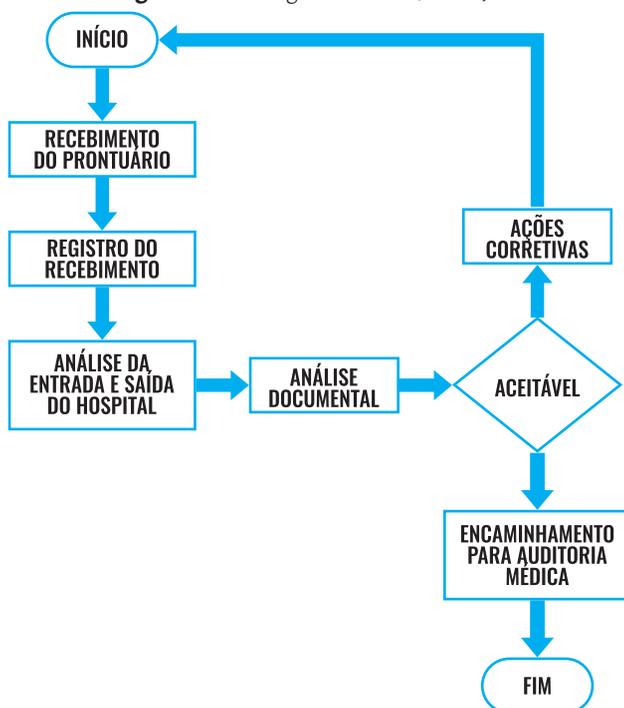
A gestão de documentos eficiente promove a celeridade dos processos – como, por exemplo, a busca e a recuperação dos prontuários – que acontecem nas instituições que trabalham com esse tipo de documento. Por conseguinte, o conteúdo informacional presente nos prontuários precisa estar acessível e íntegro, pois, dessa forma, proporcionam um atendimento clínico eficiente dos funcionários com os pacientes.

A gestão de documentos colabora para o funcionamento não apenas do SAME, como consulta do prontuário, para os profissionais dos setores que trabalham em conjunto e também para a gestão pública do hospital

do Hospital Metropolitano. Por se tratar de um hospital público e de alta complexidade, a Gestão Documental deve contribuir para o Planejamento em Saúde e este, contribuir para a Gestão Pública. A figura 4 demonstra o fluxograma de prontuários no SAME/HMDJMP.

Por fim, consideramos a importância de se planejar os serviços de saúde, primeiramente para atender a necessidade da população. Posteriormente, para que estes serviços sejam executados de forma eficiente e legal, se faz necessário o planejamento em saúde para que a Gestão Pública aconteça e traga resultados satisfatórios.

**Figura 4** – Fluxograma SAME/HMDJMP



**Fonte:** Elaborada pelos autores (2023).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos resultados obtidos e das percepções apresentadas, foi possível considerar que o SAME traz em seus registros, a importância do Hospital Metropolitano para a população do estado da Paraíba.

Levando para a nossa temática, a gestão pública percebemos que o uso serviços ofertados são registrados nos prontuários médicos. Neste sentido, podemos constatar que a Gestão Pública, em seu início, acontece com a criação do hospital com a finalidade de tratar problemas nas especialidades Cardíaca, Neurológica e Endovascular.

Com isso, foi realizado o Planejamento em Saúde, para se entender como trabalhar e pensar estratégias de gestão na instituição de saúde. Fazer uso do SUS é uma necessidade da população brasileira, como enfatizamos, foi necessário entender as legislações. O planejamento e a organização são fundamentais para que ocorra a realização dos serviços de forma prática e segura, uma vez que se trata de saúde pública.

Como nossos dados foram obtidos dos prontuários médicos, destacamos a contribuição do SAME para a Gestão Pública do Hospital Metropolitano. O registro das informações permitiu a descoberta de dados relevantes que comprovam a utilização dos serviços, a movimentação de pacientes, os procedimentos realizados, a quantidade de procedimentos realizados, a localização dos pacientes e a evolução dos pacientes. Os documentos que compõem o prontuário permitem o entendimento de como ocorre um atendimento, ou seja, o uso do SUS no Hospital Metropolitano.

Ao conhecer o hospital e entender sua finalidade, como acontece a entrada, seus setores, foi possível compreender seu como ocorre a gestão pública, no seu contexto. Ao descrever as atividades do SAME, enfatizamos a importância de se tratar prontuários médicos. Conseqüentemente, o Hospital como referência em serviços de alta complexidade no estado da Paraíba, possui um papel importante na gestão pública do estado. Os resultados obtidos na pesquisa, mais uma vez, comprovam que a instituição funciona e traz benefícios à população paraibana.

Podemos destacar a importância SAME-HMDJMP, uma vez que, o prontuário médico registra e comprova a utilização do serviço através do SUS. Assim, conhecendo o funcionamento do hospital, podemos considerar que temos um exemplo de como funciona o seu processo de gestão pública bem como sua contribuição para o estado da Paraíba. Por fim, sugiro a realização de novas pesquisas neste contexto de arquivo médico na saúde pública como forma de intensificar e explorar conhecimentos na Arquivologia e Gestão Pública.

## REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L., CARLI P. de. (2023). Gestão social e planejamento em saúde: um estudo dos planos municipais de saúde da rota da produção. **DRd - Desenvolvimento Regional Em Debate**, 13, 415–432. <https://doi.org/10.24302/drd.v13.3818>.

ALTOUNIAN, C. S.; SOUZA, D. L.; LAPA, L. R. G. **Gestão e Governança Pública para Resultados** - Uma Visão Prática. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ARAÚJO, A. D. S.; ANDRADE, W. O.; BARBOZA, V. D. S. **A gestão arquivística no hospital universitário de sergipe**: estudo de caso a partir dos prontuários médicos. *Revista Cajueiro*, v. 3, n. 1, p. 222-249, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/164573>. Acesso em: 08 jun. 2023.

ARQUIVO NACIONAL. (Brasil). **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. A especificidade da informação arquivística. **Revista Contracampo**, 1998.

BELLOTTO, H.L. **Arquivística**: objetos, princípios e rumos. São Paulo: Associação de Arquivistas de São Paulo, 2002.

BERGUE, S. T. **Gestão estratégica de pessoas no Setor Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Arquivo. **Resolução nº 22, de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre as diretrizes para a avaliação de documentos em instituições de saúde. *Diário Oficial da União, Brasília, DF*, 4 jul. 2005.

BRASIL. **Decreto nº 7508, de 28 de junho de 2011**. Regulamenta a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência

à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]. Brasília, 2011

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991**. Diário Oficial da União, Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.arquivonacional.gov.br/conarq/leis/leg\\_arq.html](http://www.arquivonacional.gov.br/conarq/leis/leg_arq.html). Acesso em: 29 ma. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual de Planejamento no SUS**. Ministério da Saúde; Fundação Oswaldo Cruz. 1 ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2016. Disponível em: [articulacao\\_interfederativa\\_v4\\_manual\\_planejamento\\_atual.pdf](http://articulacao_interfederativa_v4_manual_planejamento_atual.pdf) (saude.gov.br). Acesso em: 14 mar. 2024.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. Resolução nº 1.246, de 08 de janeiro de 1988. **Código de ética médica**. Disponível em: CEM (cfm.org.br). Acesso em: 30 abr. 2024.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CRM). **Resolução CFM nº 1.638/2002**. Disponível em: [http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/cfm/2002/1638\\_2002.htm](http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/cfm/2002/1638_2002.htm). Acesso em: 01 de maio de 2023.

DICIONÁRIO BRASILEIRO DE TERMINOLOGIA ARQUIVÍSTICA. Rio de Janeiro: **Arquivo Nacional**, 2005. 232 p. (Publicações Técnicas, 41). Disponível em: Dicion Term Arquiv.pmd (www.gov.br). Acesso em: 01 jun. 2024.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010. 184 p. il.

ISIDRO, A. Gestão pública inovadora: **Um guia para a inovação no setor público**. Curitiba: CRV 2020.

JARDIM, José Maria; FONSECA, Maria Odila. Estudos de usuários em arquivos: em busca de um estado da arte. **DataGramZero - Revista de Ciência da Informação** -v.5 n.5. Disponível em: <http://www.brapci>.

inf.br/\_repositorio/2010/01/pdf\_312514a1d4\_0007650.pdf. Acesso em: 08 jun. 2023.

MANUAL DE CONSERVAÇÃO DE DOCUMENTOS: papel e filme / texto Dione Seripierrin ... [et al.]. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. 2017.

PEREIRA, A. **A gestão do conhecimento no setor público**: seus conceitos, modelos e ferramentas. Revista Teoria e Evidência Econômica, 23(48), 2017.

PEREIRA, L. C. B. Instituições, bom estado e reforma da gestão pública. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, v. 1, n. 1, p. 1-17, 2005.

PINTO, V. B.; SOARES, M. E. (org.). **Informação para a Área de Saúde**: prontuário do paciente, ontologia de imagem, terminologia, legislação e gerenciamento eletrônico de documentos. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

SANTOS, M. A. V.; MOTA, Francisca Rosaline Leite; ARAUJO, Nelma Camêlo de. Preservação e conservação dos prontuários do serviço de arquivo médico e estatística do Hospital Universitário Professor Alberto Antunes. **REBECIN**, São Paulo, v. 7, número especial, p.4-23 , 2020. Disponível em: Vista do Preservação e conservação dos prontuários do serviço de arquivo médico e estatística do Hospital Universitário Professor Alberto Antunes (emnuvens.com.br). Acesso em: 30 mar. 2024.

SILVA, M. L. S. **Gestão de documentos do Serviço de Arquivo Médico e Estatístico (SAME) da Unidade Pública de Atendimento Especializado Deputado Antônio Luiz Filho**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso. Disponível em: Catalogação na fonte: (ufpe.br). Acesso em: 30 mar. 2024,

SILVA, R. B. VIEIRA, C. M.; CAPORAL, G. L. S.; DORNELES, S. B. **Gestão pública**: inovações e modelos. Curitiba: Editora CRV, 2020.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.**  
São Paulo: Atlas, 6 ed., 2005.

# EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA (EAD) NA ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA (ESPEP): (RE)CONSTRUINDO CAMINHOS EM TEMPOS PANDÊMICOS

*Ivanira Pontes Duarte  
Ilka Maria Soares Campos*

## 1 INTRODUÇÃO

A educação a distância foi amplamente difundida no período da pandemia. Embora a maioria das pessoas só tenham descoberto as várias possibilidades de aprendizagem na modalidade nesse período, ela é, na verdade, uma prática antiga.

Outrora, o desejo em oferecer educação àqueles que, por algum motivo, não podiam chegar até uma escola, estava baseado no desejo de estender a oportunidade de auto aperfeiçoamento a todos que quisessem aprender. Logo, foi dado acesso ao conhecimento de técnicas modernas, como por exemplo, a agricultura e consertos em geral. Esses proporcionaram às pessoas que faziam os cursos mais oportunidades em carreiras variadas, fator que diminuía as grandes diferenças entre morar em cidades grandes ou cidades menores, mais remotas e isoladas.

Com base nessa modalidade de educação e diante da situação de emergência de saúde pública que se iniciou no final do ano de 2019 com o surto do vírus conhecido como Coronavírus; com vistas a atender às recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) na tentativa de evitar a contaminação em massa; e conter a disseminação do vírus, bem como também não sobrecarregar o sistema de saúde, foi estabelecido

no mundo, e também no Brasil, o isolamento social. Este por sua vez, ocasionou para muitas pessoas a permanência em casa, ou por suspensão das atividades laborais e escolares, ou por serem portadoras de alguma comorbidade.

Desta forma, o sistema educacional presencial foi prejudicado em todo país e no mundo. Para as escolas de governo não foi diferente, estas tiveram que buscar alternativas para que as ofertas de cursos não fossem encerradas. Para tanto, adotaram como estratégia pedagógica a modalidade a distância na oferta de seus cursos, com a realização de aulas através de ambientes virtuais de aprendizagens (AVA), sistemas de web conferências, com aulas remotas e as classes virtuais.

Partindo dos princípios norteadores que regem as escolas de governo no Brasil, elas possuem como oferta treinamentos e qualificações de servidores públicos. Nesse aspecto, buscam construir um perfil mais voltado para o serviço de excelência ao cidadão, bem como valorização, promoção e progressão funcional, visando melhorias e inovação na escola.

Diante do quadro epidemiológico advindo da pandemia da COVID-19 no período de 2020 a 2022, a Escola de Serviço Público Do Estado Da Paraíba – ESPEP, buscando a não paralisação de suas atividades, aderiu à modalidade de educação a distância, usando de tecnologia e ferramentas digitais disponíveis e acessíveis a todos, a fim de possibilitar a oferta de cursos e proporcionar aos cursistas a continuidade das aulas.

Nessa perspectiva, surge uma inquietação, que dá origem a problemática deste trabalho: como se deu a educação a distância durante o período pandêmico e pós pandêmico na ESPEP?

Nesse contexto, para atingir a resolução do problema, este artigo tem como objetivo geral analisar como se deu a educação a distância durante o período pandêmico e pós pandêmico na ESPEP. Nesse propósito, buscar-se-á realizar com os objetivos específicos: identificar a oferta de cursos a distância realizados na ESPEP no período pandêmico em relação aos anos anteriores (2018 e 2019); descrever os principais fatores que contribuíram para a oferta de cursos na modalidade EaD e, por fim, mapear a evolução das estratégias pedagógicas e seus impactos na oferta dos cursos na modalidade EAD.

Como procedimentos metodológicos, a presente pesquisa terá como caracterização uma análise documental, uma abordagem quantitativa e qualitativa. Para coleta de dados, foi adotado um questionário aplicado

aos servidores estaduais egressos dos cursos da modalidade EAD, bem como documentos a saber: relatórios pedagógicos do núcleo de seleção e treinamento da ESPEP.

A estrutura deste trabalho, inicialmente, possui essa introdução, seguindo com o referencial teórico contendo revisões bibliográficas com as temáticas educação a distância. A abordagem da estratégia metodológica apresenta o escopo do estudo, o método de coleta de dados adotado e sua análise. Decorrendo aos resultados e discussões da pesquisa realizada e as considerações finais do trabalho.

## **2 A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: UM CAMINHO PELA SUA EVOLUÇÃO**

A modalidade de Educação a Distância surgiu por volta de 1850 em vários países da Europa. Acerca disso, Litto (2010) afirma que durante os primeiros cinquenta anos, o “sistema de entrega” do conhecimento em educação a distância era o material impresso, levado até o aprendiz pelo correio. Para o autor, o processo de estudo se dava quando a instituição que ministrava o curso enviava e recebia (e devolviam corrigidos) os exercícios acadêmicos e o trabalho final produzido pelo aluno.

Ainda de acordo com Litto (2010), na primeira metade do século XX, com a criação de novas tecnologias da comunicação; o cinema, o rádio e outras tecnologias foram usadas para levar a educação para os que não tinham acesso e o mesmo aconteceu com a televisão, somando-se os vários recursos didáticos pedagógicos que foram distribuídos para muitos alunos da EAD. Litto (2010, p.25) afirma diz que:

Da mesma forma que os cursos por correspondência, aprendizagem radiofônica e televisiva não permitem interação, discussão ou trabalhos em equipe entre os alunos, porque toda a comunicação se dá diretamente entre o aprendiz e a instituição. Ainda assim, essas soluções de radiodifusão têm muita importância em países em desenvolvimento porque atingem grande número de pessoas dispersas numa vasta área geográfica, incluindo locais muito distantes dos grandes centros de produção de conhecimento. Essas soluções utilizam o sistema de comunicação, já instalado para outros fins (entretenimento, notícias), resultado eco-

nômico quando consideramos o grande número de ouvintes alcançados pela programação.

Nos anos 50, com o surgimento dos satélites artificiais e do computador, a aprendizagem a distância deu um passo enorme com novos meios de comunicação em massa (Litto, 2010). Nos anos 80, as redes eletrônicas de comunicação permitiram ao mundo uma nova conexão, modificando o mundo da aprendizagem. Nesse caminho, o advento do computador surge, proporcionando à educação a distância um avanço extraordinariamente grande, porque, diferentemente de todas as máquinas inventadas anteriormente, o computador é capaz de realizar não apenas uma função, mas várias e simultaneamente.

Considerando o exposto, nota-se que a educação a distância (EAD) não é uma modalidade que surgiu recentemente, apesar de ter ganhado notoriedade no período pandêmico (2020 a 2022). A EAD no Brasil existe desde a década de 1920, segundo Franco, Costa, Fávero, Gelatti e Locatelli (2006, p. 2).

O que diferencia o Brasil de outros países é que, aqui, a Educação a Distância ficou por muito tempo restrita a iniciativas de educação supletiva ou de formação profissional de nível básico. Por muito tempo vigorou uma falsa crença de que não se poderia fazer ensino regular a distância.

No contexto da evolução tecnológica, Costa (2021) afirma que foi em 1990 que o aparelho de telefone celular chegou ao Brasil, com cerca de 20 anos de atraso em relação aos EUA. Com o advento deste aparelho foi possível a comunicação das pessoas de forma remota e de qualquer lugar que estivessem. De lá para cá, foram vários os modelos que surgiram e a tecnologia foi se aprimorando. A autora descreve também que no final dos anos 90 e início dos anos 2000, surgiram os primeiros aparelhos com câmeras, que revolucionaram o mercado, sendo que alguns deles já podiam enviar *e-mails* além de mandar mensagens ou ligar (Costa, 2021). Ela ressalta ainda, que em 2007 com a implantação de sistemas operacionais como o da *Apple* e o *Android*, os aparelhos telefônicos ganharam notoriedade e desde então, os aparelhos conhecidos como *smartphones* possibilitam o acesso a diversos aplicativos, ampliando a interação entre usuários.

Visando a regulamentação e melhorias para a Educação a Distância (EAD) no Brasil foram estabelecidos parâmetros de qualidade através do Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que veio definir e regulamentar, com maior detalhamento, o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Este decreto trouxe a concepção de EaD para o sistema educacional, além de mostrar as metodologias, a gestão e a avaliação dentro da modalidade. O decreto nº 5622, de 19 de dezembro de 2005 trouxe:

Art. 1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação à distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.

§ 1º A educação à distância organiza-se segundo metodologia, gestão e avaliação peculiares, para as quais deverá estar prevista a obrigatoriedade de momentos presenciais para:

I - Avaliações de estudantes;

II - Estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente;

III - defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente;

IV - Atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso.

Nesse viés, a educação a distância está apoiada em uma filosofia que proporciona a aprendizagem dos indivíduos por meio da interação e do desenvolvimento compartilhado, de reconhecimento e respeito das diversas culturas, a fim de construir o conhecimento por meio da compreensão da realidade de cada um dos envolvidos no processo, “é preciso reinventar a educação, analisar as contribuições, os riscos e as mudanças advindas da interação com a cultura digital” (Bacich; Moran, 2018 p.7).

Ainda no âmbito das políticas educacionais, a EaD ganhou espaço. Embora, anteriormente com a ausência de instrumentos regulatórios eficazes, contava com a Portaria nº. 1.047, de 07 de novembro de 2007.

Nessa evolução da educação, o desenvolvimento do pensamento reflexivo e do conhecimento dos problemas presentes no mundo, a qualidade e a valorização dos profissionais envolvidos são de suma importância para que o processo de ensino e aprendizagem seja relevante para todos. Litto (2010) considera que, as possibilidades das tecnologias de comunicação, como o meio de correspondência, transmissão radiofônica e televisiva, programas de computador e *internet* serem integradas ao processo educativo, pautam-se como condições básicas para a implementação da EaD com qualidade.

A Educação a distância visa não somente a capacidade que os alunos têm de reproduzir ideias ou informações, mas, principalmente, de produzir conhecimentos frente a situações concretas que foram revolucionadas com o cenário da pandemia originada da COVID-19.

Com as mudanças sociais influenciadas pelo surgimento do Coronavírus, que provocou além das enfermidades, o isolamento social impactando de forma exponencial as famílias e a sociedade como um todo. Ou seja, cada um no seu espaço e sem socialização física de deslocamento. Logo, ocorreram impactos nas classes de trabalho e em particular, em todos os níveis educacionais. Nesse último, surge, então, a preocupação na construção de metodologias ativas e competências digitais nas escolas.

Para tanto, a busca de atingir um novo patamar, principalmente com o avanço dos recursos técnicos e pedagógicos que surgiram neste período, demonstrando que é possível fazer EaD sem que os conteúdos sejam “engessados” e sim “flexíveis, interativos”. Se confirmou na época, que a pandemia acendeu uma luz para a importância da educação aberta, interativa e com processos de troca de saberes.

Neste contexto, o pós pandemia também nos trouxe com ênfase um novo conceito de educação e uma nova modalidade, a que chamamos de “híbrida”. Uma modalidade que está sendo utilizada onde o processo de ensino-aprendizagem se apresenta tanto na modalidade presencial como a distância, concomitantemente.

Dessa maneira, pode-se prever que o ensino e a aprendizagem híbridos poderão se tornar até mesmo uma requisição desses próprios atores, ao menos em algumas situações específicas. Poderá ter se desenvolvido uma consciência teórica (e prática) de que (e como) é possível combinar adequadamente o presencial e o

online no processo de ensino e aprendizagem. (Mattar, 2017, p. 56)

Nesse percurso, todos os processos vivenciados durante o período pandêmico e as adaptações e investimentos tecnológicos que a educação à distância precisou se submeter às ações que perpetuarão no processo de ensino, tanto por parte das instituições, quanto de professores e de alunos. Nesse viés, esses processos passaram a adotar novas estratégias metodológicas que surgiram e se fortaleceram para cada sujeito nas organizações corporativas.

## **2.1 A Educação a distância (EAD): estratégias nas organizações corporativas**

Diante dos desafios enfrentados por vários setores da sociedade que mudaram significativamente o modo de vida durante o período que foi vivenciado na pandemia da COVID-19, destaca-se que a tecnologia de informação e comunicação (TIC) tornou-se altamente necessária para todas as áreas e nas organizações corporativas não foi diferente. Se faz importante enaltecer que houve uma necessidade maior de qualificação profissional para atender as demandas que a situação emergencial exigia, pois, a inovação tecnológica e o surgimento de novas ferramentas exigiram de todos uma melhor qualificação.

Nessa perspectiva, o mundo passou por mudanças rápidas e as organizações tiveram que se modificar com a mesma rapidez e agilidade para se adaptarem aos novos tempos. No trabalho conjunto que o Front Instituto de Estudos Contemporâneos e o Instituto Tricontinental de Pesquisa Social iniciaram em meados de 2020, buscou-se entender as mudanças potencializadas pela pandemia na área educacional, ressaltando que essa revolução afetou a dinâmica das grandes corporações educacionais e como estas aproveitaram esse novo processo.

De fato, a pandemia trouxe um ambiente imprevisível e de incertezas para muitas corporações, e o capital intelectual evidenciou ainda mais como um valioso recurso, o qual assegura uma ampla vantagem sobre a concorrência.

Por esse prisma, a EAD ganhou ainda mais visibilidade no espaço, no contexto organizacional e na educação em todas as suas dimensões. Na educação corporativa, definitivamente, o desenvolvimento de pessoas

capacitadas e familiarizadas com as novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) ocorreu na mesma velocidade. Para isso, torna-se fundamental a aplicação de recursos e de estratégias na educação continuada para atender efetivamente os colaboradores, tendo assim a EAD por seus vários aspectos de flexibilidade e de interatividade contribuiu e contribui até hoje na construção do conhecimento.

Essas possibilidades de capacitar os colaboradores com rapidez e agilidade, contribuíram diretamente com a redução de custos com maior alcance territorial e melhoria na gestão dos recursos humanos. Nesse aspecto, Chiavenato (2008, p. 10) defende que as pessoas que fazem parte da organização precisam ser visualizadas como parceiras:

Mas as pessoas devem ser visualizadas como parceiras das organizações. Como tais, elas são fornecedoras de conhecimento, habilidades, competências e, sobretudo, o mais importante aporte para as organizações: a inteligência que proporciona decisões racionais e que imprime significado e rumo aos objetivos globais. Neste sentido, as pessoas constituem parte integrante do capital intelectual da organização.

Esse crescimento dos cursos na modalidade em EAD nas organizações foi ainda mais potencializado durante a pandemia, e permanece até hoje, por diversos fatores: custo elevado da educação presencial, deslocamento e horários. As organizações possuem necessidade de aprender de forma contínua, construindo novos produtos e serviços para atender às diversas necessidades dos clientes.

Manter uma estratégia de educação corporativa é de vital importância para as organizações, como exaltam Tachizawa e Andrade (2003, p. 28):

[...] o que ocorre no mundo dos negócios é que gerenciar o processo de Educação Corporativa de forma proativa, estratégica e contínua, mais do que intenção, está tornando-se uma missão das organizações competitivas. Os eventos empresariais sinalizam que a educação corporativa passa a ter, cada vez mais, papel de destaque e de extrema importância dentro do panorama empresarial, seja pela alavancagem estratégica, que é possibilitada pelo desenvolvimento dos profissionais existentes nos quadros empresariais, seja pela agregação de resultados, permitida após a captação e

assimilação por seu capital humano, de maior número de competências.

Tachizawa e Andrade (2003) classificam a EAD como uma tecnologia provocadora de transformação, pois beneficia tanto a empresa, quanto os colaboradores. As principais vantagens da EAD para a organização é a aprendizagem acelerada e reciclagem contínua do conhecimento.

Para o colaborador as vantagens são a flexibilidade de espaço e tempo para as aulas proporcionadas pelo ambiente interativo. Tudo isso aponta para a necessidade de criação de programas de educação continuada nas organizações, utilizando os benefícios da EAD para a promoção da aprendizagem organizacional permanente.

### **3 ESCOLAS DE GOVERNO: UM OLHAR PARA O SERVIDOR PÚBLICO**

No Brasil, as escolas de governo têm alcançado visibilidade e forte presença nas agendas dos agentes políticos. Com a finalidade e foco na formação e treinamento de servidores públicos, as escolas têm o seu papel bem definido na Constituição Federal, inseridas com esta nomenclatura através da Emenda n. 19, de 1998, artigo 39º, parágrafo 2:

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo - se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

De acordo com Fernandes (2015) embora o termo escola de governo só tenha sido utilizado a partir da Emenda 19, de 1998, as instituições de formação de servidores públicos, já ocorriam no Brasil, como iniciativas setoriais, tendo em vista preencher algumas lacunas de ensino e aprendizagem dos agentes públicos. Dentro desta perspectiva de formação, qualificação e treinamento profissional, ao longo dos anos, surgiram várias instituições voltadas para a oferta de cursos a fim de atender as necessidades deste público.

Em 1964, durante a realização de um levantamento de quantas instituições existiam no país para atender essa demanda, foi registrado

ao todo 10 escolas, com cursos ou programas voltados para o treinamento de servidores em 11 estados (Machado, 1966).

A promulgação da Emenda à Constituição se fez necessária para regulamentar, institucionalizar e definir as atribuições das escolas de governo, sendo estas mantidas nos níveis federal e estadual, podendo atuar de forma ordenada, coordenada e planejada para a efetivação destas definições e atribuições específicas de capacitação, treinamento, formação e aperfeiçoamento dos agentes do serviço público (Fernandes, 2015).

### **3.1 A Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba - ESPEP: valorização, reconhecimento e avanços**

Criada por Lei e regulamentada pelo Decreto nº. 10.762, de 09 de julho de 1985, a Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba – ESPEP é um Órgão de Regime Especial, subordinada à Secretaria de Estado da Administração (SEAD), que tem autonomia administrativa e financeira.

É criada a escola de serviço público do estado da Paraíba (ESPEP), diretamente subordinada à secretaria de administração, com o objetivo de promover cursos de treinamento e aperfeiçoamento de servidores do estado. (Lei nº. 3400, de 25 de outubro de 1966, art. 1º)

A Escola de governo tem por objetivo permanente executar a política de recrutamento, seleção, treinamento e avaliação de desempenho dos servidores públicos do Estado da Paraíba, sempre almejando uma gestão dinâmica e eficiente, adequando os princípios formais do contexto atual.

Em seu plano estratégico 2023 a 2026, a escola tem por missão o desenvolvimento de competências de servidores públicos de forma inovadora e estratégica, contribuindo para serviços de excelência à sociedade. Sua visão busca ser reconhecida como referência em Escola de Governo na Região Nordeste, tendo como estabelecimento de valores a saber: foco nas pessoas de forma ética, inovadora, inclusiva e com equidade.

A criação da ESPEP vem sendo fundamental para assegurar o cumprimento constitucional de ofertar ao servidor público uma escola de formação, e gerar impactos positivos de melhorias dos serviços prestados aos cidadãos em todos os setores do Estado da Paraíba, tornando possível também aos servidores a progressão ou promoção funcional, dentro dos planos de cargo e carreira de cada órgão ou entidade estadual.

Com ofertas de cursos presenciais desde sua criação, a escola buscou proporcionar ambientes de ensino aprendizagem com foco no desenvolvimento de competências para os servidores. Em determinadas circunstâncias, as demandas foram atendidas nos próprios ambientes de trabalhos dos solicitantes, aqui denominados órgãos e secretarias do Governo do Estado, assim como fundações, empresas públicas.

Com as mudanças contemporâneas oriundas da revolução mundial ocasionada pela pandemia da Convid-19, não diferente das outras instituições de educação, a ESPEP precisou se adequar para adoção da modalidade EAD. Surgem então os cursos com aulas remotas, provocando novas formas de compartilhamento e integração de pessoas em um ambiente tecnológico a distância.

#### **4 METODOLOGIA**

Este trabalho de pesquisa adota uma natureza exploratória-descritiva. Tem uma abordagem mista quantitativa e qualitativa com análise documental oriunda do objeto de estudo aqui denominado Escola de Serviço Público - ESPEP. De acordo com Marconi (2010, p. 111), “[...] os métodos de procedimento muitas vezes são utilizados em conjunto, com a finalidade de obter vários enfoques do objeto de estudo”.

Os instrumentos de coleta de dados, inicia-se com a análise documental que dará suporte à abordagem quantitativa onde será realizada uma análise de relatórios pedagógicos do Núcleo de Seleção e Treinamento da ESPEP, bem como outros documentos relacionados à oferta de cursos. No entanto, evidencia que “[...]na pesquisa documental, o trabalho do pesquisador (a) requer uma análise mais cuidadosa, visto que os documentos não passaram antes por nenhum tratamento científico” (Oliveira, 2007, p. 70).

Outro instrumento utilizado para coleta de dados foi um questionário construindo no *google docs* com sete afirmativas fazendo uso da escala *Likert*, que combina a estatística à psicologia. Na sequência, o questionário foi enviado através de correio eletrônico - *e-mail* para um universo de 300 servidores públicos que participaram dos cursos promovidos na modalidade EAD pela ESPEP no período de 2020 a 2022. A amostra se deu para um total de 85 (28,33%) respondentes. Foram observados os

princípios éticos de pesquisa, incluindo consentimento dos participantes, confidencialidade dos dados e proteção da privacidade.

Na análise dos dados coletados foi dada a forma estatística, considerando os gráficos resultantes das respostas, fazendo uso das planilhas eletrônicas do *microsoft excel*. Nesse aspecto, sabe-se que a abordagem quantitativa se fará como prevalência, mas os documentos institucionais trarão a análise qualitativa para que o cruzamento possa responder aos objetivos específicos estabelecidos para a pesquisa.

Essa metodologia proporcionou uma compreensão abrangente da oferta de cursos na modalidade de educação a distância pela ESPEP durante o período pandêmico e pós-pandêmico, bem como os seus impactos e implicações na prática profissional dos servidores públicos estaduais.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Considerando a realização da coleta de dados, a análise dos dados buscou atender a questão problema deste trabalho, assim como responder aos objetivos específicos estabelecidos para o desenvolvimento da pesquisa por meio do uso da análise documental (relatórios analíticos, documentos institucionais) e a aplicação de um questionário com sete afirmativas, utilizando a escala *likert*.

### 5.1 Análise documental: um olhar para os documentos institucionais da ESPEP

A análise documental realizada foi exploratória-descritiva com uma abordagem mista quantitativa e qualitativa. Nesse caminho, fez-se necessário, para obtenção de dados de como se deu a educação a distância durante o período pandêmico e pós pandêmico na ESPEP. Para isso, na análise dos dados coletados foi dada na maioria dos pontos na forma estatística, quantitativa, considerando os gráficos resultantes da pesquisa.

Para a coleta dos dados qualitativos foi adotado um questionário, aplicado aos servidores estaduais egressos dos cursos da modalidade EAD, durante o período pandêmico. Para os dados quantitativos utilizou-se documentos relacionados à oferta de cursos, a saber: relatórios pedagógicos de gestão do núcleo de seleção e treinamento da ESPEP, no mesmo período. No entanto, evidencia que “na pesquisa documental, o

trabalho do pesquisador (a) requer uma análise mais cuidadosa, visto que os documentos não passaram antes por nenhum tratamento científico” (Oliveira, 2007, p. 70).

Desta forma, a fim de promover uma análise em conjunto dos instrumentos adotados pela pesquisa, como ressalta Marconi (2010, p. 111), “[...] os métodos de procedimento muitas vezes são utilizados em conjunto, com a finalidade de obter vários enfoques do objeto de estudo”. Para tanto, buscou-se apresentar a oferta de curso na modalidade EAD, antes e depois da pandemia e os impactos na evolução das estratégias evitando a paralisação das atividades da ESPEP.

## **5.2 Análise quantitativa: um olhar para os números**

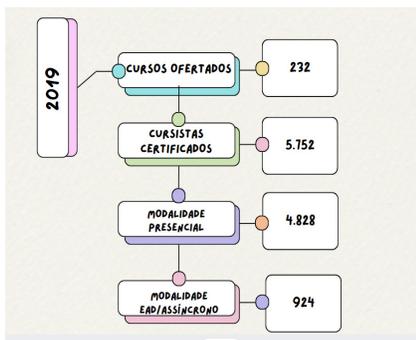
Para os dados quantitativos foram utilizados documentos relacionados à oferta de cursos, os relatórios pedagógicos de gestão do núcleo de seleção e treinamento da ESPEP, no período de 2020 a 2022, e os relatório do setor de cursos, dos dois anos anteriores 2018 e 2019, para se obter um parâmetro de comparação, no que diz respeito à oferta de cursos, quantitativo de cursistas certificados na modalidade EAD. De acordo com Oliveira (2007) na pesquisa documental, o trabalho do pesquisador requer uma análise mais cuidadosa, visto que os documentos não passaram antes por nenhum tratamento científico. Os dados obtidos são estatísticos e estruturados em infográficos para apresentar resultados conclusivos e objetivos baseados na coleta de dados analisados de forma sistemática.

### **5.2.1 A ESPEP antes dos tempos pandêmicos**

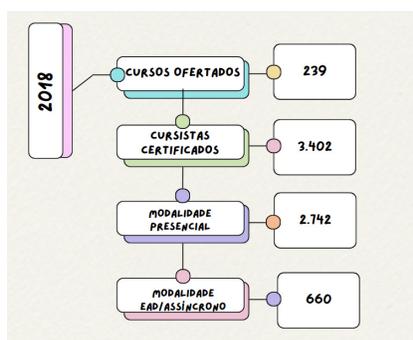
Ao analisar os relatórios pedagógicos do núcleo de seleção e treinamento da ESPEP, nos dois anos anteriores 2018 e 2019, para se obter um parâmetro de comparação, verifica-se que apesar da ESPEP possuir informações acerca de certificados emitidos na modalidade EAD, estes cursos foram realizados pela Escola de Administração Tributária - ESAT, pelo termo de cooperação entre as instituições, tendo em vista que a ESAT, disponibilizava a plataforma *moodle* e administrava as demandas referente aos cursos.

Com a maioria da oferta de cursos na modalidade presencial beneficiando os servidores lotados na região metropolitana, os relatórios da ESPEP trazem em números esta constatação, visto que a maioria dos cursistas certificados pela escola finalizaram os cursos presenciais, como podemos observar nas figuras 1 e 2:

**Figura 1** – Cursos ofertados 2018



**Figura 2** – Cursos ofertados 2019



**Fonte:** dados dos relatórios do NUSET - ESPEP (2018 e 2019)

Verifica-se que o número maior de cursistas certificados pela ESPEP, encontram-se na modalidade presencial, não atendendo de forma ampla a todos os servidores do Estado da Paraíba que são lotados nas mais diversas secretarias e órgãos do interior do Estado. Os dados também nos mostram que a certificação ou a oferta de capacitações se tornavam restritas dentro dessa modalidade, por várias questões onerosas para os servidores de lugares mais longínquos.

### 5.2.2 A ESPEP e os tempos pandêmicos

Analisando os dados inseridos nos relatórios de gestão nos anos de 2020, 2021 e 2022, podemos observar uma queda no número de oferta de cursos no primeiro ano da pandemia. Apesar da não paralisação das atividades da escola que permaneceu neste primeiro ano realizando as seleções por meio dos editais para a contratação temporária de servidores, atendendo as necessidades dos hospitais de campanha, observa-se uma certificação elevada na modalidade EAD, que foi inicialmente implantada

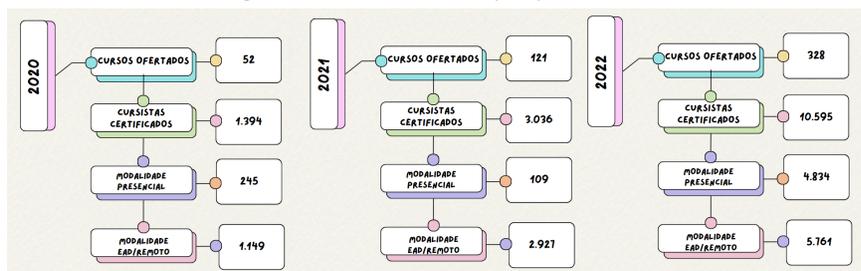
com cursos remotos, a partir do segundo semestre de 2020, de forma embrionária, a fim de retornar com as capacitações.

Mesmo a oferta de turmas tendo sido inferior aos anos anteriores 2018 e 2019, o número de certificados emitidos na modalidade EAD foi superior, considerado um ano atípico, dentro do cenário vivenciado, constatando-se que a escola não paralisou suas atividades, e permaneceu a ofertar os cursos aos servidores.

Observa-se também no ano subsequente, em 2021, o crescimento gradativo da oferta dos cursos e o número elevado de certificados emitidos na modalidade EAD, demonstrando que a proposta dos cursos remotos, foi ganhando notoriedade entre os servidores, e estes buscavam cada vez mais as capacitações realizadas pela ESPEP.

Seguindo com esse mapeamento dos dados, podemos verificar que no ano de 2022, houve uma certificação elevada de servidores, superior a 10 mil certificados emitidos pela instituição, bem como uma oferta de turmas que superava os anos anteriores à pandemia, com um total de 328 turmas ofertadas.

**Figura 3:** A ESPEP nos tempos pandêmicos



**Fonte:** dados dos relatórios de gestão - ESPEP (2020 a 2022)

A ESPEP consolidou a modalidade outrora emergencial, em modalidade permanente na escola, conforme os registros que apresentam o total de servidores certificados na modalidade EAD, quando ultrapassou 5 mil no ano de 2022, mesmo com a reabertura das atividades presenciais. Constata-se, portanto, com os resultados apresentados, que houve uma expansão significativa da oferta de turmas e da certificação na modalidade EAD.

Com base nessas informações numéricas, a pesquisa tentou apresentar o olhar por parte dos cursistas, se os caminhos foram estreitados e reconstruídos pela modalidade a distância, e se os cursos ofertados pela escola foram o diferencial na vida do servidor, atendendo a uma demanda de capacitações dos mesmos outrora esquecidos pelas ofertas de cursos presenciais, ampliando o acesso a todos os servidores lotados no Estado, oportunizando a estes as mesmas condições de formação dos servidores da região metropolitana.

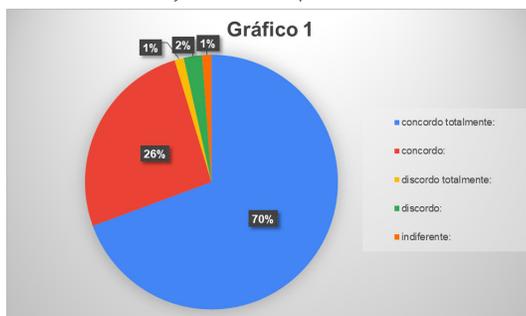
### **5.3 Análise qualitativa: um olhar para os egressos dos cursos**

Com a busca de coletar percepções dos egressos sobre os cursos promovidos no período pandêmico pela modalidade de EAD, é importante salientar que a presente análise teve como universo 300 sujeitos. Entretanto, foi obtido uma amostra de 85 respondentes (28,33%) egressos de diversos cursos. Aos e-mails destes egressos, foi enviado um questionário com sete afirmativas como seguirão nos próximos itens, que buscou saber destes se a iniciativa da ESPEP, em não paralisar suas atividades de capacitações foi satisfatória, e se a implantação desta modalidade oportunizou os servidores acesso a conhecer a escola de governo, bem como contribuiu para o seu crescimento pessoal e profissional. Seguem as afirmações:

#### **5.3.1 *Os cursos da ESPEP ajudaram no desempenho do serviço prestado ao cidadão.***

Por meio de uma afirmativa “Os cursos da ESPEP ajudaram no desempenho do serviço prestado ao cidadão”, conforme ilustra o Gráfico 1, os servidores foram questionados a fazerem uma autoavaliação do seu desempenho como servidor público, e se a melhoria deste serviço se deu em razão das capacitações promovidas pelos cursos da ESPEP. Dentro desta perspectiva é possível observar que 70% dos respondentes “concordaram totalmente” com essa afirmação, observa-se também que “26% - concordam”, quando somados chega-se a um percentual de 96% dos respondentes.

**Gráfico 1** - Autoavaliação – desempenho como Servidor Público



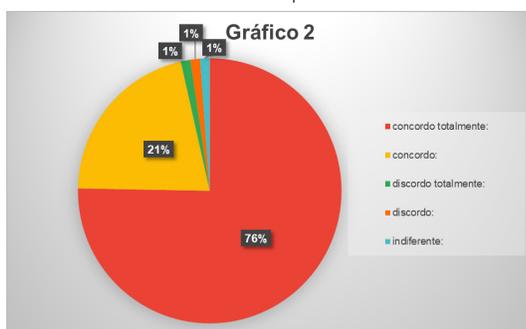
**Fonte:** Dados da pesquisa (2024)

Percebe-se então que, fica evidenciado o papel fundamental da ESPEP na qualidade dos cursos ofertados aos servidores para o desempenho de suas funções, o que promove a reflexão que a instituição buscou executar de forma eficiente os cursos ofertados.

### **5.3.2 A ESPEP tem grande relevância para os servidores do Estado**

No contexto de relevância para os servidores, esta afirmação busca dos egressos, quanto aos valores, influência e importância da escola para eles. De acordo com o Gráfico 2, observa-se que “76% - concordaram totalmente” e “21% - concordam”, com esta afirmação, o que se pode destacar é que 97% dos respondentes afirmam que a ESPEP tem grande significância para os servidores.

**Gráfico 2** - Relevância da ESPEP para os servidores do Estado



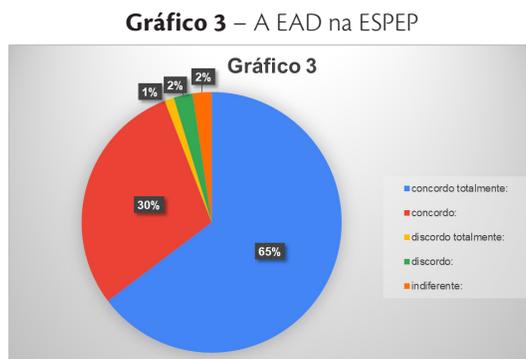
**Fonte:** Dados da pesquisa (2024)

Nota-se com os resultados apresentados no gráfico anterior, que o trabalho realizado pela escola ao longo dos anos de sua existência e sua evolução, teve como propósito promover um portfólio de cursos diversificados, atendendo os mais diversos órgãos e secretarias do Estado.

### 5.3.3 A ESPEP: tornou-se mais conhecida no período da pandemia

Em um período revolucionário em todos os níveis, ocasionado pela Covid-19, a afirmativa a respeito da EAD na ESPEP, buscou saber se a escola ficou mais conhecida em razão da oferta de cursos nesta modalidade, visto que apesar de ter sido criada em 1966 pela Lei nº 3400, não tinha uma grande procura por parte dos servidores, órgãos e secretarias.

A escola sempre ofertou cursos na modalidade presencial, o que impactava no acesso por parte dos servidores lotados no interior do Estado, de acordo com o Gráfico 3, os respondentes consideram que “65% - concordam totalmente” e “30% - concordam” com essa afirmativa, soma-se um total de 95% dos respondentes.



**Fonte:** Dados da pesquisa (2024)

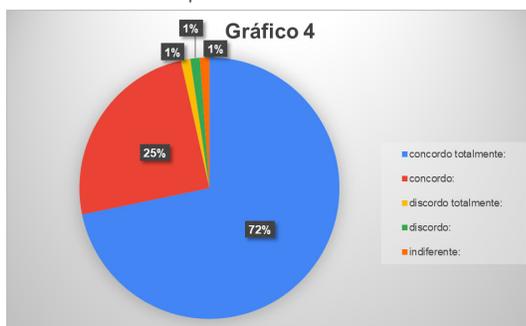
Na perspectiva dos dados do Gráfico apresentado, as informações asseguram que a modalidade de educação a distância ampliou os horizontes da escola, e possibilitou que todos os servidores tivessem acesso aos cursos.

### 5.3.4 No período pandêmico: importância dos cursos da ESPEP na modalidade EAD

No que concerne ao período da pandemia, a afirmativa quatro busca saber dos respondentes a importância dos cursos na modalidade EAD, considerando os aspectos de isolamento social vivenciados neste período.

A ESPEP promoveu cursos voltados à saúde mental dos servidores, entre outros, relativos ao serviço remoto, e as novas tecnologias que surgiam, na busca de novas estratégias pedagógicas e de interatividade. Considerando este período peculiar, a pesquisa procurou saber por parte dos servidores se estes cursos tiveram impactos relevantes em suas vidas e no desempenho de suas atividades remotas. No Gráfico 4, pode-se visualizar que “72% - concordam totalmente” e “25% - concordam” com esta afirmação, somados chega-se a um percentual de 97%.

**Gráfico 4** - EAD e sua importância como modalidade de Educação



**Fonte:** Dados da pesquisa (2024)

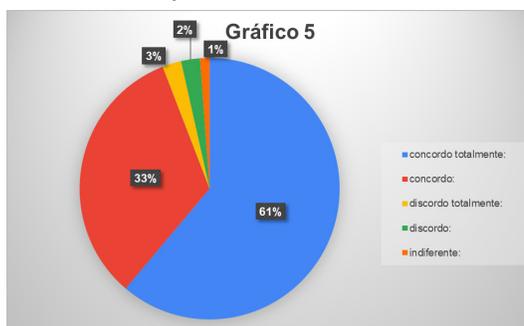
Com o Gráfico anterior, os respondentes afirmam que a oferta de cursos da ESPEP na modalidade EAD no período pandêmico foi de suma importância para os servidores. Logo, essa realidade proporcionou quebrar barreiras territoriais e promover a proximidade entre os sujeitos e as capacitações, criando e ampliando as possibilidades de novos conhecimentos para a formação profissional, assim como para a pessoal.

### 5.3.5 Os cursos da ESPEP na modalidade EAD foram excelentes

Quanto à qualidade dos cursos ofertados, diante do cenário e dos desafios que surgiram no período do isolamento social, “é preciso reinventar a educação, analisar as contribuições, os riscos e as mudanças advindas da interação com a cultura digital” (Bacich; Moran, 2018 p.7).

Considerando os fatores que influenciaram as mudanças no atendimento das demandas de curso, buscou-se nesta afirmativa traçar um parâmetro entre a oferta e a qualidade dos cursos da ESPEP. Conforme o Gráfico 5, é possível observar:

**Gráfico 5** - Qualidade dos cursos EAD - ESPEP



**Fonte:** Dados da pesquisa (2024)

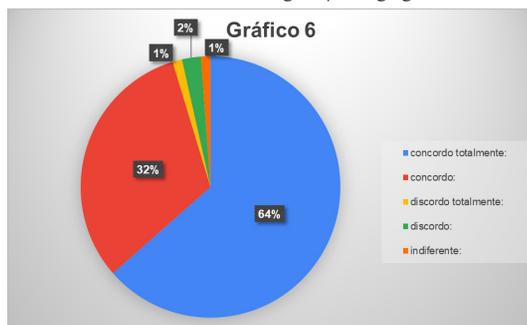
Verificados os resultados, “61% - concordam totalmente” e “33% - concordam” que os cursos foram excelentes nos aspectos relativos à interação, conexão e as dinâmicas das aulas remotas, o acompanhamento das atividades propostas, como também formação acadêmica do quadro de docentes da ESPEP. Somados os resultados que afirmam a excelência dos cursos, fazemos um total de 94% dos respondentes, fator esse que contribuiu para o aumento da procura dos servidores pelos cursos da ESPEP.

### 5.3.6 As estratégias pedagógicas utilizadas nos cursos EAD são satisfatórias

Neste item, buscou-se saber se as estratégias usadas pela ESPEP, no que diz respeito às práticas pedagógicas, horários dos cursos, frequência dos encontros, dinâmicas adotadas, acompanhamento das atividades, certificados, dentre outros fatores, atenderam de forma satisfatória aos

cursistas, considerando suas expectativas, realidade e limitações com as novas tecnologias.

**Gráfico 6** - Estratégias pedagógicas



**Fonte:** Dados da pesquisa (2024)

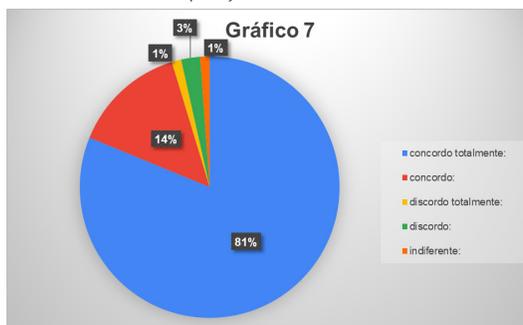
Pode-se verificar no Gráfico 6, um percentual de “64% - concordam totalmente” e “32% - concordam” que a ESPEP atendeu de forma satisfatória as demandas pedagógicas na promoção dos cursos na modalidade EAD, criando uma grande aceitação e desenvolvimento dos cursos com o apoio indiscutível do uso das tecnologias de informação e comunicação.

### **5.3.7 A modalidade EAD possibilitou a ampliação do acesso de muitos servidores aos cursos da ESPEP**

Quanto à ampliação do acesso, a afirmativa buscou saber dos respondentes se o acesso aos cursos, atendeu aos servidores não residentes na cidade sede da escola, e se estes como a implantação da modalidade EAD, tiveram a possibilidade de acessar a grade de cursos.

O que se destaca como uma evolução foram as possibilidades que a EAD trouxe, tornando viável as possibilidades de ampliação do conhecimento, anteriormente ofertado apenas presencialmente. Tachizawa e Andrade (2003) classificam a EAD como uma tecnologia provocadora de transformação, pois beneficia tanto a empresa, quanto os colaboradores. Conforme evidencia o Gráfico 7 os dados apresentam:

**Gráfico 7** - Ampliação do acesso aos servidores



**Fonte:** Dados da pesquisa (2024)

Disponibilizar cursos, capacitações, formações, palestras, *lives*, *workshop* e outras demandas na modalidade *online* provocou uma transformação digital na ESPEP, que foi impulsionada a adaptar-se à realidade do período pandêmico marcando a inserção desta modalidade na escola de forma permanente. Analisa-se que quanto a esta afirmação “81% - concordam totalmente” e “14% - concordam” que a modalidade EAD ampliou o acesso dos servidores aos cursos ofertados pela ESPEP.

## 6 CONCLUSÃO

A proposta deste artigo resultou em um estudo a respeito de como se deu a implantação da modalidade de ensino a distância na ESPEP, descrevendo os fatores que favoreceram a oferta de cursos, com base na metodologia adotada e nos resultados obtidos.

Algumas conclusões podem ser tiradas da análise documental e da coleta de dados quantitativos e qualitativos que evidenciaram o impacto da pandemia na oferta de cursos na modalidade presencial e, consequentemente, a implantação da modalidade EAD pela ESPEP. A transição para o ensino remoto foi crucial para manter as atividades educacionais durante esse período desafiador.

A abordagem mista da análise, combinando métodos quantitativos e qualitativos, revelou-se eficaz para obter uma compreensão abrangente da situação da ESPEP durante os tempos pandêmicos e posterior, permitindo uma análise mais completa dos dados.

A amostra de servidores públicos que participaram dos cursos na modalidade EAD durante o período investigado proporcionou *insights* importantes sobre sua participação e percepção em relação à qualidade e eficácia desses cursos, fornecendo subsídios para possíveis melhorias futuras. A continuidade da oferta de cursos pela ESPEP, mesmo em meio a uma crise global, ressalta a importância da educação continuada para o desenvolvimento profissional e a capacitação dos servidores públicos estaduais.

Nesse caminho, os resultados indicam que a ESPEP teve que adaptar suas estratégias educacionais para atender às demandas da educação remota, demonstrando uma capacidade de evolução e adaptação às circunstâncias desafiadoras.

Essas conclusões destacam a relevância da pesquisa realizada e a contribuição de *insights* valiosos para a pluralidade da oferta de modalidade de educação na ESPEP e outras instituições educacionais frente às adversidades.

## REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado da Paraíba. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/leis-estaduais>. Acesso em: 27 mar. 2024.

BARRETO, Raquel Goulart, org. **Tecnologias educacionais e educação a distância**: avaliando políticas e práticas. Rio de Janeiro: Quartet, 2003.

CHIAVENATO, I. **Gestão de Pessoas**, 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2238/1/027.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2024.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Escolas de Governo**: Conceito, Origens, Tendências e Perspectivas para sua Institucionalização no Brasil, Brasília, 2015.

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

LITTO, Fredric M. **Aprendizagem a distância**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

MACHADO, Marina Brandão. **O ensino de administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010. 297 p.

MATTAR, João. **Metodologias ativas para a educação presencial, blended e a distância**. São Paulo: Artesanato Educacional, 2017.

MICHEL, M. H. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 2005

MORAN, José, BACICH, Lilian. **Metodologias ativas para uma educação inovadora: uma abordagem teórico-prática**, Porto Alegre: Penso, 2018.

TACHIZAWA, T. e ANDRADE, R. O. B. **Tecnologias da informação aplicadas às Instituições de Ensino e às Universidades Corporativas**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

# O FUNDO PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (FIA): O PANORAMA SOBRE O FUNCIONAMENTO DOS FUNDOS MUNICIPAIS NA PARAÍBA

*Jamil José Camilo Richene Neto  
Julyana de Lira Fernandes*

## 1 INTRODUÇÃO

Decorridos quase 34 anos da criação da Lei nº 8.069, em 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA<sup>12</sup>, que tornou a criança e o adolescente como sujeitos de direitos que precisam ser protegidos integralmente com prioridade absoluta pela família, comunidade, sociedade em geral e pelo poder público, garantindo a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, conforme artigo 4º do ECA. O Estatuto foi um marco legislativo no Brasil, no que tange à visão e conscientização dos poderes legislativo, judiciário e executivo, além da sociedade civil que também é inserida enquanto responsável para uma efetiva execução dos direitos da criança e adolescente.

A partir do ECA, tivemos grandes avanços em relação ao Código de Menores, que vigorou no Brasil de 1927 a 1990, onde todos os jovens e

---

12 Para ter acesso ao texto integral do ECA acessar: <https://docs.google.com/document/d/1gXWZf3EEQipJ2eIFigrmm0c8KusOnxeF/edit?usp=sharing&ouid=106126525420726805148&crtpof=true&csd=true> Acesso em: 05 de junho de 2024.

crianças eram vistos como perigosos ou estando em perigo, por abandono, carente, infrator, ocioso e/ou em situação de rua.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, trouxe uma série de mudanças à questão da Infância no Brasil, como por exemplo a criação do Fundo da Criança e Adolescente (FIA). Segundo o portal do Governo Federal (Gov.br, 2020) a ferramenta consistente em um fundo especial com o objetivo de cumprir com as diretrizes da política de atendimento infantojuvenil, vinculando o produto de receitas especificadas por lei à realização de determinados objetivos e serviços voltados para a materialização de políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes.

No que se refere aos Fundos da Criança e Adolescente (FIA), sua previsão legal é o artigo 88<sup>13</sup>, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que afirma que o FIA faz parte das diretrizes da política de atendimento, e em sua manutenção será vinculado aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente nas esferas Nacional, Estadual e Municipal.

O FIA é oriundo de doações de pessoas físicas e jurídicas e seu objetivo é financiar projetos que atendam crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social através de programas sociais, assim sendo, o recurso deve ser aplicado em projetos de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente em situação de risco ou vulnerabilidade, na proteção contra violência (maus-tratos, abuso, exploração sexual e/ou moral), em projetos de combate ao trabalho infantil, à profissionalização de adolescentes, além de orientação, apoio sociofamiliar e medidas socioeducativas.

Segundo a Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010<sup>14</sup> (Brasil, 2010), que fornece as diretrizes para a criação dos fundos, O Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes, no uso de suas atribuições legais, parametriza que o FMDCA deve ser criado por lei municipal, que especifique que ele será gerido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), além de indicar

---

13 Para conhecer mais sobre o Estatuto da Criança e Adolescente consulte a lei na íntegra no link: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 05 de junho de 2024.

14 Para ter consultar a Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010 ou as demais resoluções do CONANDA acessar o link: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-www-govbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359> Acesso: 30 de junho de 2024.

o órgão da administração direta ao qual o Fundo estará vinculado para fins administrativos e contábeis.

Uma busca e leitura às informações disponibilizadas pelo Portal Paineis - FDCA<sup>15</sup>, que disponibiliza para consulta dados como : disponibilidade do Fundo, Comparativo por Estado, Fundos com cadastro regularizado, Fundos com cadastro inconsistente, Fundos inconsistentes detalhado e municípios sem Fundo cadastrado, é possível perceber que a inexistência da criação FIA em muitos municípios brasileiros além da ausência de regularização e inconsistências nos Fundos, o que impossibilita à implantação da política pública nos territórios com esses problemas.

No âmbito do estado da Paraíba, a realidade não é diferente, temos diversos Municípios que não criaram os seus respectivos fundos por meio da lei municipal, como também temos aqueles que criaram o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), mas segundo dados encontrados no Paineis, encontram-se em situação irregular seja por inconsistência ou inexistência da inclusão dos dados bancários, o mesmo ocorre com relação ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CPF, temos a identificação dessas questões como ponto de partida e problemática deste trabalho.

A partir disso defendemos a pertinência de uma pesquisa que se proponha a investigar e apresentar um panorama dos Fundos Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no Estado da Paraíba.

O presente trabalho tem como objetivo geral: apresentar um panorama do funcionamento dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nos municípios do Estado da Paraíba, nos exercícios por Objetivos específicos : Específicos: (a) Expor a evolução do funcionamento dos FIA's no Estado nos últimos 4 anos, (b) Sistematizar os dados encontrados nos portais de transparência, c) Explicitar a fonte de recursos dos FIA's da Pb e d) Discutir o funcionamento do FMDCA, a partir dos dados analisados.

O trabalho se estrutura da seguinte maneira: inicialmente na fundamentação teórica se expõe uma discussão sobre como a legislação e as mudanças legislativas afetam os comportamentos do Estado e

---

15 Portal disponível para acesso por meio do link: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNWMyZjE2YzMtOGVlMS00MTI4LWJmNmItY2Y3Y2E0YTl4OGVlIiwidCI6ImZiYTViMTc4LTNhZjEtNDQyMC05NjZiLWJmNTE2M2U2YjFkYSJ9>  
Acesso em: 30 de junho de 2024.

da sociedade, fundamentado em documentos e referências biográficas, sucessivamente é explicado o percurso metodológico do trabalho, depois apresenta-se o levantamento de dados e discute-se sobre o que foi apresentado.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Considerações sobre a infância na história do Brasil

Nas últimas décadas, observa-se que a atenção à infância e adolescência tem crescido, ao passo que os trabalhos, estudos, conferências ocorreram a partir das mudanças nas concepções e na legislação. Essas transformações ocorrem e são refletidas nas práticas sociais.

Neste tópico, buscaremos fazer um passeio sobre a concepção de infância por meio de alguns marcos históricos, essencialmente, na legislação e conseqüentemente na sociedade.

A lei do ventre livre, promulgada em 28 de setembro de 1871, pode ser considerada marco da menção à infância na legislação brasileira, ainda que essa fase da vida não fosse assim nomeada. Vejamos a letra da lei.

Em nome de Sua Magestade o Imperador e Senhor D. Pedro II, faz saber a todos os subditos do Imperio que a Assembléa Geral Decretou e ella Sanccionou a Lei seguinte:

Art. 1º Os filhos de mulher escrava que nascerem no Imperio desde a data desta lei, serão considerados de condição livre.

§ 1º Os ditos filhos menores ficarão em poder o sob a autoridade dos senhores de suas mãis, os quaes terão obrigação de criá-los e tratá-los até a idade de oito annos completos. Chegando o filho da escrava a esta idade, o senhor da mãi terá opção, ou de receber do Estado a indemnização de 600\$000, ou de utilizar-se dos serviços do menor até a idade de 21 annos completos. No primeiro caso, o Governo receberá o menor, e lhe dará destino, em conformidade da presente lei. A indemnização pecuniaria acima fixada será paga em titulos 1 AHRS – Códice L122. Coleção das Leis do Império do Brasil e das Decisões do Governo do Império do Brasil. Tomos XXXI e XXXIV. 166 de

renda com o juro annual de 6%, os quaes se considerarão extinctos no fim de 30 annos. A declaração do senhor deverá ser feita dentro de 30 dias, a contar daquelle em que o menor chegar á idade de oito annos e, se a não fizer então, ficará entendido que opta pelo arbitrio de utilizar-se dos serviços do mesmo menor.

§ 2º Qualquer desses menores poderá remir-se do onus de servir, mediante prévia indemnização pecuniaria, que por si ou por outrem offereça ao senhor de sua mãe, procedendo-se á avaliação dos serviços pelo tempo que lhe restar a preencher, se não houver accôrdo sobre o quantum da mesma indemnização.

§ 3º Cabe tambem aos senhores criar e tratar os filhos que as filhas de suas escravas possam ter quando aquellas estiverem prestando serviços. Tal obrigação, porém, cessará logo que findar a prestação dos serviços das mãis. Se estas fallecerem dentro daquelle prazo, seus filhos poderão ser postos à disposição do Governo.

§ 4º Se a mulher escrava obtiver liberdade, os filhos menores de oito annos, que estejam em poder do senhor della por virtude do § 1º, lhe serão entregues, excepto se preferir deixalos, e o senhor annuir a ficar com elles.

§ 5º No caso de alienação da mulher escrava, seus filhos livres, menores de 12 annos, a acompanharão, ficando o novo senhor da mesma escrava subrogado nos direitos e obrigações do antecessor.

§ 6º Cessa a prestação dos serviços dos filhos das escravas antes do prazo marcado no § 1º, se, por sentença do juizo criminal, reconhecer-se que os senhores das mãis os maltratam, infligindo-lhes castigos excessivos.

§ 7º O direito conferido aos senhores no § 1º transfere-se nos casos de successão necessaria, devendo o filho da escrava prestar serviços à pessoa a quem nas partilhas pertencer a mesma escrava (Planalto, 2024).

No Brasil colonial, a criança foi vista como propriedade dos escravocratas, ainda depois da Lei Do Ventre Livre, apesar de ter esse nome, não garantia à criança o direito à liberdade, nem condições de assistência e segurança que garantisse uma vida digna.

Ao pesquisar sobre infância existem alguns conceitos relacionados à essa fase da vida. Scott (2020) embasa seu estudo sobre a história da infância, a partir das categorizações: família, idades ou etapa da vida.

A família tem nessa fase da vida um papel crucial, o que também é reforçado não só pela autora, mas pela legislação vigente direcionada à temática. Segundo Scott (2020) A idade não é um conceito neutro ou estático. É uma construção social e cultural. Em outras palavras, varia do ponto de vista temporal, espacial, cultural, como também se refere a categorias definidas com base na legislação (laica/eclesiástica), que pode variar, dependendo do local e/ou época.

As Ordenações Filipinas<sup>16</sup>, que vigoraram no Brasil, determinavam que a imputabilidade penal iniciava aos sete anos, eximindo-se o menor da pena de morte e concedendo-lhe redução da pena. Segundo Scott (2020), entre 17 e 21 anos haveria, podemos dizer, a categoria de ‘jovem adulto’, que poderia ser condenado à morte ou, dependendo de certas circunstâncias, ter sua pena diminuída. A imputabilidade penal plena, que é o poder que o Estado tem para punir ações delituosas, no entanto, ficava para os maiores de 21 anos.

Pensar nas concepções e práticas sociais, sejam elas olhadas do ponto de vista individual ou coletivo requer que observemos a regulamentação/leis que regem a sociedade de cada época.

No Brasil, as crianças e adolescentes por muitos anos foram vistas como “menor”, termo advindo do código de Menores de 1927<sup>17</sup>, nomenclatura associada à uma faixa etária, que posteriormente, passou a ter conotação pejorativa, porque a sociedade considerava as crianças como “menores”, e àquelas que estivessem em condição desamparada e/ou em situação de risco social, passíveis de tornarem-se marginais.

Em 1988, após muitas lutas das organizações sociais, grupos religiosos, movimentos sociais em busca de mudança na maneira de garantir os direitos sociais, foi aprovada a nova Constituição Federal (CF), e a partir dela iniciou as mudanças jurídicas para a criança e ao adolescente, tomando-os como prioridade absoluta:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à ali-

---

16 Para mais informações sobre as Ordenações Filipinas consultar: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>

17 Para ter acesso ao Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927 busque-o no link: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm) Acesso em: 30 de junho de 2024.

mentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Constituição Federal, 1988).

Vale destacar que o artigo 227 da Constituição Federal (CF), serviu de dispositivo legal para criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que passou a ser o marco legal e regulatório dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), publicado sobre a Lei Federal nº 8.069 e sancionada no dia 13 de julho de 1990, foi resultado de um extenso debate realizado por movimentos sociais, organizações, articulações e atores da sociedade civil e instituições que trabalham em defesa da ideia de que crianças e adolescentes são também sujeitos de direitos.

O ECA constituiu a doutrina da proteção integral às crianças e aos adolescentes, passando a reconhecê-los como sujeitos de sua própria história e estabelece que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos seus direitos, de acordo com o que determina o 4º do ECA:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Brasil, 1990).

Entre tantos avanços importantes trazidos pelo Estatuto, destaca-se a criação dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente existentes em cada ente federativo (União, Distrito Federal, Estados e municípios), que recebem recursos provenientes de orçamentos públicos, de doações de pessoas físicas ou jurídicas e de outras fontes, e que têm como finalidade financiar serviços, programas ou projetos voltados à infância e à adolescência.

## 2.2 Fundo para Infância e Adolescência - FIA: Conceitos, Fundamentação legal e Finalidades

No artigo 4º, parágrafo único, item “d” do ECA determina que a prioridade absoluta pressupõe a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à adolescência, para que possam ser plenamente concretizadas, as políticas públicas definidas como prioritárias para o desenvolvimento do país precisam ser igualmente priorizadas nos orçamentos públicos.

Com o objetivo de garantir a permanência e fortalecimento do FIA, o ECA estabeleceu, no artigo 88, inciso IV, como diretriz da política de atendimento a manutenção de fundos vinculados aos respectivos CMDCA, sendo reforçado pela Resolução nº 137 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, que dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

Art. 1º Ficam estabelecidos os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente em todo o território nacional.

Parágrafo único. Para efeitos desta Resolução, entende-se por parâmetros os referenciais que devem nortear a criação e o funcionamento dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em obediência às regras e princípios estabelecidos pela Constituição Federal, Lei nº 8.069, de 1990 e legislação pertinente (Conanda, 2010).

O Artigo 4º, da referida Resolução, estabelece ainda que,

A manutenção dos Fundos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais vinculados aos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente é diretriz da política de atendimento, prevista no inciso IV do art. 88, da lei nº 8.069, de 1990.

Parágrafo único. Os Fundos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente devem ser constituídos em fundos especiais, criados e mantidos por lei, com recursos do Poder Público e de outras fontes (Conanda, 2010).

Nesse sentido, podemos perceber a partir do Art. 4º citado acima, da resolução nº 137 do CONANDA, visa garantir que haja recursos financeiros suficientes e especificamente direcionados para o cumprimento das políticas públicas voltadas para a infância e adolescência, assegurando assim a efetivação dos direitos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Fundo para a Infância e Adolescência – FIA é um fundo público especial, gerido pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) existentes em cada ente federativo (União, Distrito Federal, Estados e municípios). Os Fundos Públicos são mecanismos de descentralização do orçamento das entidades públicas que visam deixar explícita na peça orçamentária a destinação específica de recursos públicos para um determinado fim.

Os fundos recebem recursos provenientes de orçamentos públicos de doações de pessoas físicas ou jurídicas e de outras fontes e têm como objetivo financiar projetos que atuem na garantia da promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, os quais são deliberados e acompanhados pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Os fundos especiais constituem-se de uma parcela de receitas especificadas por lei que são destacadas para a consecução de objetivos determinados, e estabelece normas para a elaboração e o controle dos orçamentos e dos balanços dos entes federativos, definido nos artigos 71 a 74, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Art. 71º Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação

Art. 72º A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73º Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74º A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou

órgão equivalente (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017).

Especificamente em relação aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a previsão legal de criação está estabelecida no art. 88, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que define como política de atendimento infantojuvenil a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, o que facilita a aplicação dos recursos aos fins especificamente destinados.

### **2.3 Criação e regulamentação do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**

Os municípios precisam criar seu Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente exclusivamente através de lei, em sentido formal, sendo inaceitável a criação do referido fundo através de decreto, portaria ou outro tipo de norma.

Além da criação da lei é necessário que o prefeito publique um decreto regulamentando os aspectos administrativos que se façam necessários para sua adequada gestão, devendo ser observados os preceitos contidos nos artigos 71 a 74 da Lei Federal nº 4.320/64<sup>18</sup> e nos artigos 260 a 260-K<sup>19</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Art. 260. Os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais, devidamente comprovadas, sendo essas integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites: (Redação dada pela Lei nº 12.594, de 2012) (Vide)

I - 1% (um por cento) do imposto sobre a renda devido apurado pelas pessoas jurídicas tributadas com base

---

18 Os artigos 71 a 74 da Lei 4.320/64 foram citados anteriormente neste texto e podem ser consultados no seguinte link: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/execucao-orcamentaria/fundos-financeiros> Acesso em: 06 de junho de 2024.

19 Para consultar os artigos 260 A - 260 K, consultar a Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112594.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112594.htm) Acesso: 06 de junho de 2024.

no lucro real; e (Redação dada pela Lei nº 12.594, de 2012) (Vide)

II - 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado pelas pessoas físicas na Declaração de Ajuste Anual, observado o disposto no art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997 Redação dada pela Lei nº 12.594, de 2012) (Vide) (Brasil, 1990).

Para que essa lei seja efetivada (260 do ECA) há um processo de suma importância, que é o cadastramento<sup>20</sup> do Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente, porque só através do cadastro o Fundo estará apto para receber a destinação do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas por meio do mecanismo de dedução do imposto de renda, por meio de um repasse realizado pela Receita Federal do Brasil.

Seguindo as diretrizes do CONANDA, que constam na Resolução 137, citadas anteriormente, já citadas anteriormente, há algumas prerrogativas para a criação do Fundo nos municípios que são: a lei deve indicar o prazo para o prefeito regulamentar, como também o administrador da cidade precisa por meio de portaria nomear o gestor do fundo, que será o responsável pela gestão contábil do fundo e acompanhará a movimentação dos recursos e ordenará despesas sob a coordenação, após deliberação do Conselho.

Tendo apresentado sumariamente o processo de criação e regulamentação dos Fundos, vejamos agora o papel do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e suas atribuições com relação ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA).

## **2.4 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e sua relação com o Fundo**

Como visto anteriormente, o fundo é vinculado ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)<sup>21</sup>, que desempenha um papel deliberativo para utilização dos recursos do fundo.

---

20 O cadastramento pode ser realizado no seguinte link:

21 Para compreender melhor o que é um Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, consulte o glossário: <https://livredetrabalhoinfantil.org.br/conteudos-formativos/glossario/cmdca/> Acesso em: 06 de junho de 2024.

Além das competência, prevista no ECA, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) publicou em 2010, a Resolução nº 137, que dentre os artigos, destacamos todo o artigo 9º que descreve as atribuições do CMDCA perante o fundo.

I - Elaborar e deliberar sobre a política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente no seu âmbito de ação;

II - Promover a realização periódica de diagnósticos relativos à situação da infância e da adolescência, bem como do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) no âmbito de sua competência;

III - Elaborar planos de ação anuais ou plurianuais, contendo os programas a serem implementados no âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e as respectivas metas, considerando os resultados dos diagnósticos realizados e observando os prazos legais do ciclo orçamentário;

IV - Elaborar anualmente o plano de aplicação dos recursos do Fundo, considerando as metas estabelecidas para o período, em conformidade com o plano de ação;

V - Elaborar editais fixando os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos do Fundo, em consonância com o estabelecido no plano de aplicação e obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade;

VI - Publicizar os projetos selecionados com base nos editais a serem financiados pelo Fundo;

VII - monitorar e avaliar a aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, por intermédio de balancetes trimestrais, relatório financeiro e o balanço anual do fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, sem prejuízo de outras formas, garantindo a devida publicização dessas informações, em sintonia com o disposto em legislação específica;

VIII - monitorar e fiscalizar os programas, projetos e ações financiadas com os recursos do Fundo, segundo critérios e meios definidos pelos próprios Conselhos,

bem como solicitar aos responsáveis, a qualquer tempo, as informações necessárias ao acompanhamento e à avaliação das atividades apoiadas pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;

IX - desenvolver atividades relacionadas à ampliação da captação de recursos para o Fundo; e

X - mobilizar a sociedade para participar no processo de elaboração e implementação da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como na fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Parágrafo único Parágrafo único Para o desempenho de suas atribuições, o Poder Executivo deverá garantir ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente o suficiente e necessário suporte organizacional, estrutura física, recursos humanos e financeiros (CONANDA, 2010).

Assim, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) desempenha um papel crucial perante o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), tendo em vista que é um conselho deliberativo.

O CONANDA(2010), no art. 9, da Resolução nº 137, atribuiu ao CMDCA o papel de elaborar planos e diagnósticos para subsidiar o direcionamento dos recursos, promover e desenvolver campanhas de arrecadação e captação de recursos, mobilizar a sociedade para participação da elaboração e implementação da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente e também realizar o monitoramento dos programas, projetos e ações financiadas com os recursos do Fundo.

O resultado do FMDCA está diretamente ligado à efetiva atuação do CMDCA, que não apenas administra os recursos de maneira responsável, mas também atua como um agente de transformação social, promovendo inclusão, proteção e desenvolvimento integral das futuras gerações.

No tópico 2 explanamos a fundamentação teórica, a qual foi baseada em documentos, leis, livros, sites e artigos, a seguir apresenta-se os procedimentos metodológicos.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta pesquisa, utiliza-se a abordagem metodológica mista, de acordo com a classificação abordada em Gil(2019), este trabalho utiliza o método quantitativo e qualitativo, a fim de alcançar os objetivos que foram propostos. Quantitativa tendo em vista que os dados levantados foram retirados do sítio eletrônico do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania do Governo Federal e das notas técnicas do Ministério da Economia, referentes a cada um dos exercícios que foram analisados.

Ao longo deste tópico, é demonstrada a classificação da pesquisa e em seguida são apresentadas à população e amostra estudadas, bem como os critérios utilizados, além, dos instrumentos utilizados e ainda os procedimentos metodológicos empregados para a coleta e análise dos dados do empenho investigativo.

#### 3.1 Classificação da pesquisa

##### a) Quanto aos objetivos

Quanto aos propósitos, seguindo a classificação explicada por Gil(2019), a pesquisa exploratória tem por finalidade proporcionar mais familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Nesse sentido esta pesquisa é considerada exploratória, uma vez que busca analisar os dados e refletir sobre quais são os desafios enfrentados pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) da Paraíba no processo de regularização e o efetivo funcionamento dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Por isso, esta pesquisa pode servir de base para outros estudos, pois esta metodologia e os resultados podem ser aplicados em outras entidades do setor público.

Gil (2019) defende que o planejamento para este tipo de pesquisa tende a ser flexível, pois interessa considerar os mais variados aspectos relativos ao fato ou fenômeno, temos como exemplo o levantamento bibliográfico e de dados e de esquematizações que facilitem a compreensão do assunto. Detalharemos os procedimentos no próximo tópico.

## b) Quanto aos procedimentos

Segundo Gil (2019) a pesquisa documental apresenta quanto ao delineamento muitas semelhanças com a pesquisa bibliográfica, no entanto, se distancia dela pela natureza das fontes, enquanto a bibliográfica faz uso de materiais os quais os autores produzem para ser lido com fins específicos, a documental faz uso de documentos utilizados para fins diversos.

A presente pesquisa se classifica como documental e bibliográfica. Documental considerando que os dados sobre os fundos foram coletados no sítio eletrônico do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania do Governo Federal e das notas técnicas do Ministério da Economia, referente a cada um dos exercícios a serem analisados e se classifica como bibliográfica, devido à pesquisa por bases teóricas relacionadas ao tema e ao problema desta pesquisa.

O tema principal desta pesquisa é o panorama do funcionamento dos Fundos Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no Estado da Paraíba nos últimos 04 anos (2019 a 2023). Buscou-se então, bases teóricas em sítios eletrônicos, livros, monografias, dissertações, teses e artigos científicos.

## c) Quanto à abordagem do problema

Este estudo classifica-se, prioritariamente, qualitativa. O foco da pesquisa qualitativa é compreender e aprofundar os fenômenos, que são explorados a partir da perspectiva dos participantes em um ambiente natural e em relação ao contexto (Sampieri, Collado e Lucio, 2013, p. 376).

Esta pesquisa pretende analisar e discutir os dados sobre o processo de regularização e funcionamento dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente a partir de livros, artigos, leis, publicações e notas técnicas.

A investigação tem algumas características do método quantitativo, uma vez que os dados coletados nos portais de transparência, citados na fundamentação teórica, referentes aos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023, são quantificados, comparados e sistematizados em gráficos elaborados pela autoria deste trabalho.

### 3.2 Amostra

Nesta pesquisa, são analisados os dados divulgados no Painel - Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente - FDCA, municípios cadastrados no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e as notas técnicas<sup>22</sup> que constam os valores repassados das doações efetuadas em Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF) aos FDCA da Paraíba, anos de 2019 a 2023.

### 3.3 Instrumentos e procedimentos de pesquisa

Na sequência, são apresentados os instrumentos de pesquisa utilizados para a busca e coleta dos dados, bem como os procedimentos metodológicos utilizados neste estudo, a fim de analisar os dados coletados.

#### a) Quanto aos instrumentos de pesquisa

Para a pesquisa de fontes primárias, ou seja, documental, foram coletados dados provenientes das notas técnicas divulgadas pelo Ministério da Economia, através da Receita Federal com os valores repassados aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) da Paraíba, nos anos de 2019 a 2023. Para a pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, foram utilizados sítios eletrônicos, livros, artigos de periódicos, artigos de anais de eventos, teses, dissertações e monografias, a fim de se tornarem base para o capítulo de fundamentação teórica.

#### b) Quanto aos procedimentos de pesquisa

A pesquisa partiu de um recorte de exercícios fiscais (anos) a serem analisados, concomitante a uma pesquisa documental sobre as leis, diretrizes e normas que regem esse funcionamento. Posteriormente, da análise dos dados, a fim de refletir sobre eles e discuti-los neste texto.

---

22 Para consultar as Notas Técnicas de repasses dos Impostos de Rendas de Pessoa Física acesse: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/repasse-das-doacoes-feitas-diretamente-no-programa-do-irpf-fdca-e-fdi> Acesso em: 01 de junho de 2024.

## 4 LEVANTAMENTO, ANÁLISE E RESULTADO

### 4.1 O fundo da infância e adolescência no Brasil

No Brasil, há um total de 3.611 (64,86%) Fundos Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ativos, 799 (14,36%) Fundos com cadastros inconsistentes e 1157(20,78%) Municípios que não possuem fundo não cadastrado, de acordo com informações disponíveis no Painel<sup>23</sup> Fundos dos Direitos da Criança e Adolescente - FDCA, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).

Anualmente, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), por meio da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA) promove o cadastro nacional dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), estipulando prazo para que os Municípios preencham formulário de registro desses fundos.

Os dados coletados pela SNDCA, por meio dos formulários de cadastramento são repassados à Receita Federal do Brasil (RFB) a fim de que sejam incluídos no Programa Gerador da Declaração do Imposto de Renda. O Cadastro dos Fundos consiste na sistematização de informações sobre Fundos da Criança e do Adolescente em todo o Brasil aptos a receberem doações dedutíveis do Imposto de Renda.

### 4.2 O fundo da infância na Paraíba

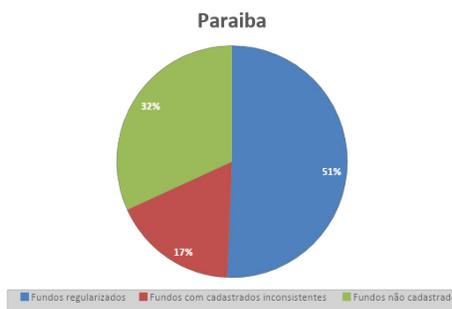
Apesar do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), já ter recomendado aos Estados e Municípios a criação e o funcionamento dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente em todo o território nacional, por meio da Resolução nº 137/2010, a Paraíba não tem todos os municípios com Fundo da Infância e Adolescência regularizados conforme informações disponíveis no Painel FDCA - do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).

---

23 Os dados podem ser acessados no Portal do FDCA por meio do link: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNWQ2MwY0N2EtYTQ4Zi00Yzgz1LWlWZWItYz-MxMzRiOGIyYmVjIiwidCI6ImZiYTViMTc4LTNhZjEtNDQyMC05NjZiLW-JmNTE2M2U2YjFkYSJ9> Acesso: 06 de junho de 2024.

A Paraíba possui 223 municípios e apresenta atualmente um total de 113 Fundos regularizados, 39 Fundos com cadastros inconsistentes e 71 Fundos não cadastrados, sendo 14 em estado de regularização, de acordo com dados encontrados no Painel FDCA - gerido pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)<sup>24</sup>.

**Gráfico 1** - Gráfico sobre a situação dos fundos na Paraíba



**Fonte:** Elaborado pelos autores (2024).

Conforme o Gráfico 1, a Paraíba possui 51% dos fundos regularizados, que significa que o município realizou o cadastro do fundo no MMFDH e teve aprovação pela Receita Federal, depois da análise de toda documentação anexada, tornando-se apto a receber os recursos advindos das doações<sup>25</sup> efetuadas por ocasião da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda.

Quanto aos fundos não cadastrados, o gráfico I apresenta a sistematização dos dados coletados no Portal FDCA, que revelam que a Paraíba possui 32% de seus municípios sem registro e/ou cadastro dos fundos. Isso significa dizer que 71 cidades não apresentaram cadastro algum junto à Secretaria Nacional da Criança e Adolescente - SNDCA ou à Receita Federal. Não há registro desses municípios com o CNPJ,

24 Para consultar os dados sobre a situação dos Fundos paraibanos acessar: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNWQ2MwY0N2EtYTQ4Zi00Yzg1LWlwZWItYz-MxMzRiOGIyYmVjIiwidCI6ImZiYTViMTc4LTNhZjEtNDQyMC05NjZiLW-JmNTE2M2U2YjFkYSJ9> Acesso em: 30 de maio de 2024.

25 Para conhecer as prerrogativas legais para estas doações consulte as normas legais para doações por dedução do Imposto de Renda acesse: <https://www.normaslegais.com.br/guia/clientes/doacoes-fundo-infancia-adolescencia.htm> Acesso: 15 de junho de 2024.

com natureza jurídica de fundo público “nome empresarial” ou “nome de fantasia”, ou seja, expressão que estabeleça claramente a condição de Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, conta bancária aberta em instituição financeira pública e associada ao CNPJ informado e com situação cadastral ativa, dos 71 não cadastrados, 14 estão em processo de regularização.

Verifica-se, também, a partir dos dados sistematizados no gráfico I e disponibilizados no Portal FDCA, que 17% dos municípios, ou seja, 39 cidades estão com cadastros dos seus Fundos inconsistentes, é possível verificar no Portal FDCA diversos tipos de inconsistências nos cadastros, refletindo desafios na gestão e na utilização dos recursos destinados às políticas públicas voltadas às crianças e aos adolescentes. Essas inconsistências incluem problemas como Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica dos conselhos com informações incorretas ou não atualizadas, CNPJ de municípios com natureza jurídica inadequada, além de situações nas quais o CNPJ não está informado ou os dados bancários estão ausentes ou incompletos, também há casos em que a natureza jurídica do Fundo está incorreta.

Importante destacar que os dados cadastrados na Secretaria Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes - SNDCA - são registrados pelo próprio gestor municipal do Fundo, e que nem sempre apresentam informações corretas ou completas, fato que gera inconsistência nas bases de dados, quando ocorre comparação com as informações cadastradas na Receita Federal, o que impede aos Fundos de receber os repasses da Receita Federal Brasileira das devidas doações.

### **4.3 Evolução do funcionamento do FIA na Paraíba**

Apesar de apenas 51% dos municípios paraibanos terem seus fundos regularizados, isso não garante diretamente a captação de recursos financeiros. A regularização dos fundos é um passo inicial, além de necessário, para que os municípios possam estar aptos para receberem os repasses das doações feitas por meio do programa da Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF), para além da regularização, é fundamental que os gestores promovam campanhas efetivas para incentivar a doação de parte do imposto de renda para os fundos da infância e adolescência. Essas iniciativas não apenas

fortalecem os recursos destinados a programas e projetos voltados para crianças e adolescentes.

A destinação do Imposto de Renda tem se destacado como a maior fonte de captação de recursos para os Fundos da Infância e Adolescência (FIA's) no Brasil. Diversas instituições, a exemplo da Receita Federal por meio da Campanha “Eu Sou Cidadão Solidário”<sup>26</sup>, têm desempenhado papéis essenciais nesse processo. Essa iniciativa possibilita que contribuintes destinem parte do imposto devido para projetos que beneficiam crianças e adolescentes em áreas como educação, saúde, assistência social e cultura. Assim, além de cumprir com suas obrigações fiscais, os cidadãos e empresas brasileiras têm a oportunidade de promover um impacto social significativo, colaborando para o desenvolvimento e o bem-estar das futuras gerações.

Nos últimos quatro anos, os Fundos da Infância e Adolescência (FIA's) na Paraíba têm testemunhado um notável crescimento nas destinações, conforme detalhado na CODAC – NOTA TÉCNICA disponibilizada pelo Ministério da Economia/Receita Federal. Esse aumento pode ser analisado em três aspectos cruciais: quantidade de doações, fundos que receberam os recursos e o valor recebido pelo estado da Paraíba nesse período.

Em termos de quantidade de doações, observou-se um incremento substancial no número de contribuições feitas por indivíduos e empresas. Incentivos fiscais e campanhas educativas têm desempenhado um papel fundamental em estimular o engajamento da sociedade, resultando em um aumento significativo na participação de doadores que optam por destinar parte de seus impostos aos FIA's.

No que diz respeito aos Fundos que receberam os recursos, a análise das notas técnicas disponibilizadas pelo *site* da Receita Federal<sup>27</sup> revela uma distribuição mais eficiente e inclusiva dos valores arrecadados. Fundos

---

26 Para saber mais sobre a campanha acesse: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/cidadania-fiscal/destinacao-irpf> Acesso em: 30 de junho de 2024.

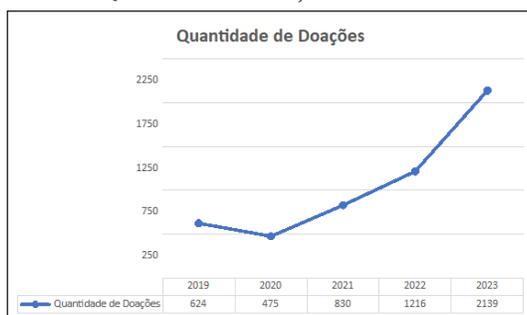
27 Para consultar as Notas Técnicas de repasses dos Impostos de Rendas de Pessoa Física acesse: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/repasse-das-doacoes-feitas-diretamente-no-programa-do-irpf-fdca-e-fdi> Acesso em: 01 de junho de 2024.

municipais e estadual na Paraíba têm sido beneficiados de direta com os recursos, o que reflete uma melhor capacidade de alcance e aplicação dos recursos em programas voltados para política pública da infância e adolescência.

Em relação ao valor recebido pela Paraíba, os dados indicam um crescimento consistente ao longo dos últimos quatro anos. Esse aumento demonstra um reconhecimento crescente da importância de investimentos direcionados para garantir o bem-estar e o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes no estado.

Esses resultados não apenas refletem um avanço quantitativo nas destinações para os FIA's, mas também destacam um compromisso renovado com políticas públicas que visam proteger e promover os direitos fundamentais das crianças e adolescentes paraibanos. O crescimento nas doações, a distribuição mais eficaz dos recursos entre os fundos e o aumento nos valores recebidos pela Paraíba indicam um progresso significativo na construção de um futuro mais inclusivo e sustentável para as novas gerações.

**Gráfico 2** - Quantidade de doações dos fundos na Paraíba



**Fonte:** Elaborado pelos autores (2024).

Conforme Gráfico 2 é possível identificar que nos últimos cinco anos, o panorama das doações do imposto de renda na Paraíba apresentou flutuações significativas, refletindo tanto desafios quanto avanços no engajamento comunitário em causas sociais. Em 2019, registrou-se um total de 624 doações, seguido por uma leve queda em 2020 para 475 doações. No entanto, a partir de 2021, observou-se uma retomada vigorosa, com 830 doações, seguida por um crescimento substancial em

2022, alcançando 1.216 doações, e um novo recorde em 2023, com 2.139 doações registradas.

Este aumento pode ser atribuído a diversas iniciativas, como campanhas de conscientização mais eficazes, como por exemplo a campanha “Não custa nada transformar a vida” realizado pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Paraíba realizado em 2021, que foi realizada em parceria com a rede proteção de criança e adolescentes.

**Gráfico 3** - Fundos que receberam repasses na Paraíba



**Fonte:** Elaborado pelos autores (2024).

A partir do Gráfico 3, que foi elaborado a partir de dados coletados no Portal FDCA, observa-se que ao longo dos últimos cinco anos, houve um crescimento notável na quantidade de fundos na Paraíba que receberam repasses provenientes das doações de imposto de renda.

Em 2019, foram contemplados 15 fundos, número que aumentou para 19 fundos contemplados em 2020. No ano seguinte, em 2021, os fundos contemplados subiram para 29 unidades, evidenciando um crescimento significativo. Esse aumento continuou de forma impressionante nos anos seguintes, com 72 fundos em 2022 e alcançando 92 fundos em 2023. Esse progresso substancial destaca não apenas a crescente participação dos contribuintes paraibanos em apoiar causas sociais por meio das doações de imposto de renda, mas também o impacto positivo desses recursos na comunidade local, impulsionando iniciativas que promovem o desenvolvimento social e econômico da região.

**Gráfico 4 - Valores recebidos pelos fundos na Paraíba**



**Fonte:** Elaborado pelos autores (2024).

O Gráfico 4 apresenta um significativo aumento nos recursos destinados aos Fundos da Infância da Paraíba, provenientes das declarações de imposto de renda dos contribuintes. Esse avanço representa um importante incremento nos investimentos voltados para a proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes paraibanos.

Os dados encontrados e tratados neste trabalho refletem um padrão variável nos aumentos dos Fundos da Infância na Paraíba ao longo desses anos, mostrando períodos de crescimento substancial intercalados com ajustes menores ou até mesmo reduções pontuais.

Percebe-se que em 2020, houve uma redução de aproximadamente 21.47% em relação a 2019, já em 2021, houve um aumento de cerca de 76.93% em relação a 2020. No ano de 2022, houve um aumento de aproximadamente 27.17% em relação a 2021. Em 2023, houve um aumento de cerca de 72.89% em relação a 2022. Esse crescimento no montante dos Fundos da Infância na Paraíba reflete não apenas um aumento na conscientização da população sobre a importância de destinar recursos para causas sociais, mas também uma maior eficiência na gestão e aplicação desses recursos, garantindo que cheguem de forma efetiva e transparente às comunidades mais vulneráveis.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho pretendeu-se apontar um panorama da evolução e execução do Fundo da Criança e do Adolescente nos municípios do Estado da Paraíba, para isso apresentamos a interferência da legislação

nas ações de cuidado e proteção à criança e ao adolescente, assim como os atores sociais e instituições responsáveis pelo planejamento, execução e fiscalização do FIA.

Apesar dos avanços observados nos últimos anos no que diz respeito às destinações para os Fundos da Infância e Adolescência (FIAs) na Paraíba, ainda há um longo caminho a percorrer para atingir plenamente o potencial de arrecadação estimado em 54,97 milhões de reais. Este valor representa não apenas um objetivo financeiro, mas também uma oportunidade significativa para fortalecer os investimentos nas políticas públicas voltadas a alcançar uma proteção integral de crianças e adolescentes no estado.

O Estatuto prevê a criação de estratégias para arrecadação de fundos para execução dessas políticas públicas voltadas a esse grupo. No entanto, o processo para alcance do retorno desse recurso direcionado aos cofres públicos federais (por meio do Imposto de Renda) e repassados ao fundos estaduais e municipais mostra-se burocrático e o não cumprimento das prerrogativas para o recebimento dos repasses ocasiona prejuízos no processo de execução da implementação de direitos garantidos por lei.

É inegável que o aumento na quantidade de doações e a distribuição mais equitativa dos recursos entre os fundos municipais e estaduais são passos positivos na direção certa. No entanto, para alcançar o potencial máximo de arrecadação, é crucial intensificar esforços na conscientização da população sobre os benefícios dos incentivos fiscais para doações aos FIAs, além de campanhas educativas mais robustas, parcerias estratégicas com empresas e uma maior transparência na gestão dos recursos são fundamentais para atrair mais contribuintes e garantir uma aplicação eficiente dos fundos.

Portanto, enquanto celebramos os progressos alcançados até agora, é imperativo manter o ímpeto e o compromisso com a causa, visando alcançar o potencial máximo de arrecadação e, assim, proporcionar um futuro mais promissor e equitativo para todas as crianças e adolescentes na Paraíba.

Chegamos à reflexão de que por falta de conhecimento ou por má administração o grande potencial de arrecadação é subaproveitado. A partir dos apontamentos, reflexões e discussões documentais ou teóricas é possível pensar em estratégias para os problemas apontados pelo trabalho sejam sanados e por resultado, se tenha um pleno funcionamento

da importante política pública que é dos Fundos Municipais do Direito da Criança e do Adolescente no Estados.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 de junho de 2024.

BRASIL, **FIA - Fundo da Infância e Adolescência** - Serviço e Informações do Brasil. 13 de março de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos-estaduais/fia-2013-fundo-da-infancia-e-adolescencia-1>. Acesso em: 30 de junho de 2024.

BRASIL, Senado Federal, **Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871**, Sítio Eletrônico, 2024, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim2040.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm) Acesso em: 29/06/2024.

BRASIL, **Resolução nº 139, de 17 de março de 2010.** gov.br. Participe+ Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359> Acesso em: 30 de junho de 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Manual do ordenador de despesas. **Fundos Financeiros.** 13 de março de 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/execucao-orcamentaria/fundos-financeiros#:~:text=A%20Lei%20n%C2%BA%204.320%2F64,de%20normas%20peculiares%20de%20aplica%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 06 de junho de 2024.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança. **Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004.** Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004. 200 p.

CONANDA. **Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente e conselho tutelar:** orientações para a criação e funcionamento. Brasília: CONANDA, 2007.

GIL, Carlos Antônio. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

BRASIL. **Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/mpc/wp-content/uploads/2018/08/Resolucao-no-137-CO-NANDA-21-DE-JANEIRO-DE-2010.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2024.

SAMPIERI, R. H. COLLADO, C. F.; LUCIO, M. D. P. B. **Metodologia de pesquisa.** Tradução: Daisy Vaz de Moraes. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013. Revisão técnica: Ana Gracinda Queluz Garcia, Dirceu da Silva, Marcos Júlio.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** Conceitos. Esquemas de Análise, Casos Práticos, 2013.

SCOTT, Volp Silva Ana Primeiro. **História da infância, da juventude e da família:** que caminhos. *In:* História das crianças no Brasil Meridional. 2. ed. [E-book]. / Organizadores: José Carlos da Silva Cardozo et al. São Leopoldo: Oikos; Editora Unisinos, 2020.p.14-34.

PEREIRA JÚNIOR, Marcus Vinícius. **Orçamento e Políticas Públicas Infantojuvenis.** Rio de Janeiro: Forense, 2012.

PEREIRA JÚNIOR, Marcus Vinícius. **Fundo da Infância e Adolescência (FIA):** Aspectos teóricos e práticos: da implementação à execução. Uma alternativa constitucional à redução da maioria penal. Natal: Editora do IFRN, 2016.

# GESTÃO ESCOLAR: A FUNÇÃO DO DIRETOR COMO FUNDAMENTO PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA

*José Flávio Ramos de Queiroz  
Viviane Barreto Motta Nogueira*

## 1 INTRODUÇÃO

A área de gestão em administração pública está inserida nos grandes setores da sociedade e as demandas sociais andam paralelamente com as tomadas de decisões dos sujeitos que as compõem. O âmbito da educação faz parte desses setores e em si incide inúmeros desafios para seu desenvolvimento. Diante dos que fazem parte da gestão que delimita e acentua as políticas do exercício escolar, temos o diretor juntamente com todo o corpo escolar (professores, técnicos administrativos, pais e alunos) e tem como fim a gestão democrática.

Este trabalho exprime fatores que compõem a área da educação sob a perspectiva da organização, estruturação e desenvolvimento da gestão escolar. Para isso, o debate aqui levantado, indica inúmeros desafios e entornam a complexidade que fazem parte da dinâmica da administração das escolas. Foi importante salientar que essa discussão gira em torno do ensino público, ou seja, estamos falando da gestão escolar e do diretor escolar da escola pública.

Diante disso, este trabalho objetivou a ideia central de analisar a presença da perspectiva democrática nas atribuições do diretor e da gestão educacional em geral. Os objetivos específicos foram: apresentar o percurso da gestão escolar sob seu contexto histórico, a fim de perceber avanços e desafios deste campo; delinear as atribuições do diretor escolar como

congruentes ao desenvolvimento de sua prática e intensificar o olhar sob os novos parâmetros para uma gestão escolar efetivamente democrática.

Nesta perspectiva, a organização deste trabalho foi dividida em várias seções: a primeira seção foi destinada a análise da definição de gestão escolar, assim, trouxe um breve contexto histórico que envolve a gestão no Brasil. Na segunda apresenta a figura do diretor como precursor de um sistema interno e como escopo em que a estrutura escolar aplica-se aos sujeitos. Neste espaço, abordou-se também a transformação de sua nomenclatura e, sobretudo, suas competências.

A terceira seção abordou os critérios em que a gestão deve ser inserida para ser considerada democrática, participativa e inovadora, de modo que esses três vieses se interligam na mesma estrutura.

Os aspectos metodológicos concernem a uma pesquisa de natureza qualitativa, uma vez que o debate acerca da gestão escolar tem se intensificado com a mesma rapidez que a sociedade contemporânea atrai novas demandas. Assim, sob cunho bibliográfico, os autores trabalhados apontaram os princípios da gestão escolar democrática, o indicativo do “líder” dessa gestão e imprimem valores significativos que corroborou para a reflexão, sendo utilizados artigos científicos e documentos oficiais como subsídios.

Compreende-se a relevância dessa temática não só para o âmbito das instituições de ensino, mas à toda sociedade, tendo em vista que a ideia de gestão democrática, como será esboçado, é destinada ao conhecimento e participação da sociedade, seja direta (funcionários da escola, pais, alunos, entidades do governo), seja de forma indireta (acadêmica, educadores e pesquisadores).

## **2 CONCEITO E FUNDAMENTOS DA GESTÃO ESCOLAR**

A Gestão Escolar é escopo de recorrentes discussões no meio político educacional, isto porque esse tema sofreu inúmeras transformações ao longo da história no Brasil. Ao que compete o desenvolvimento desse trabalho, indica-se a Gestão escolar no âmbito do ensino público. Para tanto, é importante salientar que este conceito tem em sua base as políticas educacionais, essas que também foram se modificando ao longo dos anos.

Martiniak e Gracino (2014) apontaram que a própria análise do conceito é mediada pela conjuntura histórica em que a época permite.

Assim, se pode dizer que os desdobramentos políticos e sociais são determinantes para o conhecimento que se tem nos dias de hoje acerca da gestão escolar, tornando-se um elemento importante nos cursos de licenciaturas, pós-graduações, capacitações e até mesmo compondo diretrizes para fins institucionais.

Para tanto, é necessário trazer a essa discussão os fundamentos históricos apreendidos por Martiniak e Gracino (2014) que expressaram a evolução do sentido da organização da educação brasileira, até o que se tem hoje pela gestão escolar. Assim, o primeiro indício oficial de organização se deu em 1599 através do documento *Ration Studiorum*, ao qual pertenciam aos jesuítas e destinou-se para organizar e administrar os meios de ensino na época colonial.

Em 1759 ocorre o fechamento dos colégios jesuítas e os interesses educacionais passaram a fazer parte do Estado. Neste período a supervisão era unicamente por parte do diretor de estudos e “tinha como função supervisionar o ensino, corrigir os professores e apresentar relatório ao imperador a respeito do andamento do ensino” (Savani, 2010 apud Martiniak; Gracino, 2014, p. 190).

Adiante, em 1809, a chegada da Família Real mudou esse quadro, foram fundadas escolas de ensino superior “(cursos superiores de cirurgia, anatomia e medicina e os cursos para a formação de técnicos em áreas como economia, desenho técnico, química, agricultura e indústria)” (Martiniak; Gracino, 2014, p. 191). Assim como, foram fundados os primeiros cursos de ensino primário, secundário e superior, a ênfase dada ao ensino secundário e superior que interessou ao império era a forma de priorizar a prática nas formações.

Houve somente uma nova mudança neste cenário por volta de 1890, através da transição do império para república e esta última tinha em seus ideais diligências liberais, “As classes foram organizadas de forma seriadas e homogêneas e administradas por um só diretor, que não só administrava a escola, mas, também representava o Estado e o governo” (Martiniak; Gracino, 2014, p. 191).

Em 1929, ocorreu uma espécie de reorganização na economia, o processo de industrialização marcou esse período. O modelo de execução era baseado no Taylorismo e Fordismo, onde se visava um sistema de gestão em que o trabalho era direcionado para o maior rendimento do trabalhador. No âmbito da educação, a ênfase era dada à raciona-

lização científica com fins para a formação do administrador escolar. Esse processo percorreu da década de 1940 à frente, onde se destacou a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com elementos que descentraliza as atribuições do corpo administrativo escolar (Brasil, 1961).

Com as mudanças no ensino de primeiro grau (curso primário e curso ginásial) surgiu a figura do diretor de escola, que a partir das novas definições passou a cumprir funções de administração, tendo como modelo a empresa cujas funções eram técnicas, cientificamente determinadas e burocráticas para que houvesse produtividade máxima com recursos mínimos (Martiniak; Gracino, 2014, p. 193).

Ao que segue, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela luta da democratização da sociedade e foi justamente nesta época que surgiram as primeiras premissas correspondentes a Gestão Democrática. A Constituição Federal configura esse cenário ao colocar a educação “como um direito social, responsável pelo pleno desenvolvimento do indivíduo, sua preparação para o mercado de trabalho e pleno exercício da cidadania” (Martiniak; Gracino, 2014, p. 193). No entanto, a regulamentação do princípio da Gestão Democrática só aconteceu em 1996 por meio da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 1996).

Este princípio mais tarde sofreu alterações nos respectivos artigos: art. 3º, inciso VIII e art. 14. Que seguem:

Art. 3º - VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal; [...]; art. 14. Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades (Brasil, 1996).

Estando presente também no art. 56 que diz: “As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional” (Brasil, 1996).

No ano de 2001, foi aprovada a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 que trata do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2001), “que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas que deveriam ser implementadas nas diferentes etapas e modalidades da educação básica e superior, assegurando o acesso, a permanência, a gestão democrática e a qualidade do ensino” (Martiniak; Gracino, 2014, p. 195). Neste momento da história, a própria definição de gestão ampliada na participação e mobilização entram em destaque para fins do desenvolvimento geral do processo educacional que vai desde as questões administrativas até a efetivação do ensino e aprendizagem, sendo articulado pelo Projeto Político Pedagógico (PPP).

Na perspectiva de Martiniak e Gracino (2014, p. 198) o PPP:

Tornou-se um objeto útil para a organização e sistematização do trabalho educativo, um “documento teórico-prático”, no qual são explicitados os fundamentos políticos e filosóficos da comunidade [...] pressupõe ações como descentralização, participação, racionalização dos recursos e autonomia das escolas. Essa autonomia [...] ao mesmo tempo em que pressupõe liberdade, implica em grande responsabilidade, principalmente no que diz respeito à ruptura com práticas e posicionamentos autoritários e controladores, ranços que acompanham a educação desde sua instituição em nosso país. Martiniak; Gracino, 2014, p. 198-199).

Para Theobald *et al.*, (2009), o PPP foi compreendido como um princípio de democracia, primeiramente porque tratou-se de um exercício que foi construído por um conjunto de pessoas e que tem um fim visado na característica do progresso da instituição e seus sujeitos. Assim,

o projeto requer um comprometimento coletivo por ser um particular de responsabilidades dos sujeitos envolvidos em conjunto, de maneira que a escola alcance um desenvolvimento pleno em todos os aspectos: humano, reconhecendo e valorizando o profissional e oportunizando o desenvolvimento social dos alunos, tendo como pano de fundo o desenvolvimento educativo. Foi importante ressaltar ainda o desenvolvimento cultural, buscando o entendimento da cultura através dos conteúdos desenvolvidos (Theobald *et al.*, 2009, p. 85).

A prática de elaboração do projeto faz parte do pleno exercício da autonomia e, portanto, o princípio da democracia foi claramente observado, uma vez que este pensamento coletivo está intrinsecamente relacionado com as necessidades, objetivos, decisões e especificidades das classes de sujeitos que compõem a escola. Dessa forma, essas especificidades são transformadas pelos instrumentos pedagógicos como construção democrática.

Nessa construção democrática foi necessário transformar componentes pedagógicos, o que implicou transformar os objetivos da escola, estabelecendo o que se pretende atingir, deixando clara a sua intencionalidade, no tipo de formação que se deseja para seus alunos, levando-se em conta os valores, costumes e manifestações culturais. Para tanto, alguns desses componentes pedagógicos destacaram-se como básicos na condução do processo educativo e devem ser pensados pelos membros da escola de modo que se configurem clara e coerentemente com a proposta pedagógica que se faz (Theobald *et al.*, 2009, p. 85).

Assim, ao pensarmos em gestão democrática, devemos ter em mente a ideia de inclusão, não somente no sentido ampliado para que se desenvolva as estratégias, mas no sentido de abertura para o preenchimento dos sujeitos da instituição de ensino, como apontaram Oliveira e Menezes (2018, p. 880): “O princípio da gestão democrática inclui a participação ativa de todos os professores e da comunidade escolar como um todo, de forma a garantir qualidade para todos os alunos.”

Nesta perspectiva, foi necessário definirmos essa discussão sob uma breve digressão através da ótica singular a que se remete a escola em si, já que, ao se imprimir a necessidade de uma gestão escolar, deve-se apoiar na premissa que norteia todo o processo de organização, administração e gestão escolar, a escola. E nesse sentido, Lück (2009), indicou a importância dessa como uma organização social:

A escola é uma organização social constituída pela sociedade para cultivar e transmitir valores sociais elevados e contribuir para a formação de seus alunos, mediante experiências de aprendizagem e ambiente educacional condizentes com os fundamentos, princípios e objetivos da educação. O seu ambiente é

considerado de vital importância para o desenvolvimento de aprendizagens significativas que possibilitem aos alunos conhecerem o mundo e conhecerem-se no mundo, como condição para o desenvolvimento de sua capacidade de atuação cidadã. (Lück, 2009, p. 20).

A importância da escola como organização social foi remetida no final da fala da autora, em detrimento da atuação cidadã que o indivíduo que está sendo formado poderá exercer. Assim, é diante disso que se consegue perceber a ligação estreita que há entre a educação e a cidadania, assim como todos os seus desdobramentos que envolvem novas nuances que se voltam para a perspectiva democrática.

No entanto, cabe aqui o seguinte questionamento: se o ambiente escolar agrega todas essas responsabilidades e conjunções sociais, por que os debates e exigências se tornam cada vez predominantes? A resposta é uma só, os desafios, esses que permeiam a efetivação dos princípios formadores que a escola se encarrega, são distintos, porém condizem com a condução das políticas educacionais que esta fomenta todos os vieses ao qual a educação pública é responsável. A esse respeito, detalharemos na próxima seção acerca das funções do diretor escolar.

## **2.1 Escola como e com organização**

Foi visto na seção acima que a escola é compreendida sob a ótica de um espaço de organização social, no entanto, há duas formas de compreender a escola sob a organização. Para Oliveira (2013), existe uma diferenciação entre escola *como* organização e escola *com* organização. A escola como organização fomenta uma abordagem sociológica, “cujo objetivo está focado nas ações dos diversos sujeitos que compõem o quadro institucional frente às diversas influências do Estado, dos sistemas políticos e econômicos e dos elementos microestruturais”. Para tanto, o sentido de escola com organização é remetido a inúmeros fatores objetivos, procedimentos, estruturas, ações, planejamentos, planejamentos, recursos, coordenação e avaliação.

Libâneo (2001, p. 95), investigou os modelos de organização sob o ponto de vista científico-racional e sócio-político e diz sobre o primeiro que: “a organização escolar é tomada como uma realidade objetiva, neutra, técnica, que funciona racionalmente; portanto, pode ser planejada,

organizada e controlada, de modo a alcançar maiores índices de eficácia e eficiência”. E quanto ao enfoque sócio-político: “a organização escolar como um sistema que agrega pessoas, ressaltando a intencionalidade e as interações sociais que acontecem entre elas, o contexto sócio-político” (Libâneo, 2001, p. 96).

É neste sentido que há uma iminente tentativa de aprimoramento dos modelos que estejam adequados à conjuntura da época, bem como às singularidades dos elementos que tornam a escola um ambiente institucional entre outros.

### **3 O DIRETOR ESCOLAR**

A figura do diretor até um tempo atrás era relacionada apenas à parte administrativa da escola. O funcionamento da escola era de sua responsabilidade através do cumprimento de regras do Regimento Escolar. Embora essa perspectiva ainda permeasse nos dias atuais, o processo de tomada de decisões passou a ter um caráter menos centralizado, isto porque a modificação do sistema educativo conjunto as transformações sociais, tecnológicas e científicas passaram a requerer uma nova perspectiva de diretor.

Araújo (2009, p. 31) mostrou que a nomenclatura também fora modificada com o detrimento da definição de gestão, assim, gestor escolar. “E, para isso, configurou-se também um novo perfil desse profissional: visionário, utopista, idealizador de uma transformação democrática, com formação e conhecimentos específicos ao cargo e a função de diretor-gestor escolar.”

Aos poucos, não só a preparação do gestor foi sendo cada vez mais criteriosa, mas a gestão como um todo passou a agregar maiores elementos de formação e formação continuada, o que imperou nas competências desses profissionais.

Ao gestor incumbe formar a equipe compromissada com o bom desempenho da escola, tanto no sentido pedagógico quanto no empresarial. Assim, a equipe envolvida e comprometida com a organização apresentará, além de propostas e inovações pedagógicas, também as apresentará em nível empresarial, sugerindo propostas de redução de custos, representando a escola

como um cartão de visitas, “vendendo” a imagem da instituição (Araújo, 2009, p. 32).

Face ao exposto, vê-se que o diretor/gestor se relaciona com a maior inerência da contextualização de gestão, o que indica a representação de uma instituição e que, ao mesmo tempo, acarreta o compromisso de guiar a equipe a qual lidera.

Para Gordignon e Gracindo (2013), o perfil necessário de diretor deve permear duas qualificações expressas como proposta educacional, técnica e política:

A qualificação técnica requer o domínio dos fundamentos da filosofia da educação e da pedagogia e o conhecimento dos processos de gestão de uma organização, tanto em nível macro (o município) quanto em nível micro (a escola). Os requisitos políticos requerem sensibilidade para perceber e se antecipar aos movimentos da realidade, capacidade dialética de negociação de conflitos nas relações interpessoais, sem negar as diferenças, coordenando as forças institucionais na direção de sua finalidade (Gordignon; Gracindo, 2013, grifo nosso).

É diante disso que as características elementares para exercer o cargo de diretor podem ser elencadas como: autonomia, responsabilidade, decisão, liderança, iniciativa, sensibilidade, mediação e alteridade. Estes últimos são firmados pela perspectiva da formação do indivíduo e humanização perante este processo.

Na perspectiva de autonomia, é assegurada junto a instituição o Decreto-Lei N° 75, de 22 de abril de 2008, regulariza os parâmetros que dão autonomia aos segmentos escolares. No sumário deste documento consta que o mesmo “Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinamentos básico e secundário (Brasil, 2008). Ainda convém no Decreto-Lei:

considerar que a autonomia constitui não um princípio abstrato ou um valor absoluto, mas um valor instrumental, o que significa que do reforço da autonomia das escolas tem de resultar uma melhoria do serviço público de educação. É necessário, por conseguinte, criar as condições para que isso se possa verificar, conferindo maior capacidade de intervenção ao órgão de gestão e administração, o diretor, e instituindo um regime

de avaliação e de prestação de contas. A maior autonomia tem de corresponder à maior responsabilidade (Brasil, 2008).

O elemento liderança é escopo de grandes debates no meio do conceito de gestão e no que se refere ao diretor, essa passa a ser uma característica que requer o cotidiano para ser desenvolvida. Tendo em vista que os desafios próprios do cargo, do ambiente escolar e da própria educação acabam tornando-se aspectos norteadores para execução de suas atividades e o bom funcionamento da escola como um todo, ou seja, cumpra sua responsabilidade social, como nas palavras de Araújo (2009):

Para que a escola realmente cumpra o seu verdadeiro papel social, compete à direção, em primeiro lugar, superar o enfoque de administração para construir o de gestão, com mudanças e transformações profundas, especialmente na sua concepção, o que quer dizer na sua essência, como: da visão de processo fragmentado para uma visão de processo globalizado. A interação é a prática social da escola, assim, todos participam da organização da escola; de um processo burocrático e hierárquico, verticalizado, evidenciando o compromisso de uns para mandar e controlar o trabalho de outros autômatos e dependentes, a um processo de coordenação, horizontalizado, no qual uns trabalham com os outros, com contribuições e responsabilidades individuais, mas com ações coordenadas em prol da organização coletiva; do trabalho individual para o trabalho em equipe, pois reinam como princípios norteadores na Gestão Educacional: a democracia, a participação e o espírito de equipe (Araújo, 2009, p. 32).

As vertentes do funcionamento de uma gestão escolar devem estar voltadas ao princípio base, a democracia. Pois é somente subsidiando o espaço escolar com ideais firmes que se pode ensinar e ser exemplo de Ser Social, aquele que não somente pertence a sociedade, mas sobretudo, que a transforma e a constrói.

Em 2021, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou a Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor, elaborada pelo Ministério da Educação. Onde consta que o objetivo geral deste documento circunda:

parametrizar os diversos aspectos concernentes à função do diretor escolar, auxiliando com isto a definição de políticas nacionais, estaduais e municipais de escola, de acompanhamento e de avaliação do trabalho dos diretores escolares, bem como de sua qualificação, em termos de formação inicial e continuada nas redes e sistemas públicos de ensino. Esse objetivo geral se traduz em competências, organizadas em dimensões, atribuições, práticas e ações que integram um conjunto mínimo de expectativas em âmbito nacional. Neste sentido, propõe-se a noção de uma Matriz Comum que destaca os aspectos mais relevantes e importantes da função do diretor escolar no contexto brasileiro (Brasil, 2021).

No mesmo documento, ainda foi apresentada a relevância do diretor escolar, estrutura, equipe e formação e breves notas sobre a noção de competências. De modo que, quatro dimensões são delineadas: dimensão político-institucional; dimensão pedagógica; dimensão administrativo-financeira; dimensão pessoal e relacional.

Embora o documento elabore os aspectos de competência, descrição e atribuições/práticas/ações esperadas, aqui nos incube apresentar em especial as competências do diretor escolar. Seguem:

**Quadro 1-** Dimensões – Competências

<b>Dimensão</b>	<b>Competências</b>
<b>Político-Institucional</b>	Liderar a gestão da escola; Trabalhar/Engajar com e para a comunidade; Implementar e coordenar a gestão democrática na escola; Responsabilizar-se pela escola; Relacionar-se com a administração do sistema/rede de ensino; Coordenar as ações que promovem a segurança na escola; Desenvolver uma visão sistêmica e estratégica.
<b>Pedagógica</b>	Focalizar seu trabalho no compromisso com o ensino e a aprendizagem na escola; Conduzir o planejamento pedagógico; Apoiar as pessoas diretamente envolvidas no ensino e na aprendizagem; Coordenar a gestão curricular e os métodos de aprendizagem e avaliação; Promover um clima propício ao desenvolvimento educacional; Desenvolver a inclusão, a equidade, a aprendizagem ao longo da vida e a cultura colaborativa.
<b>Administrativo-Financeira</b>	Coordenar as atividades administrativas da escola; Zelar pelo patrimônio e pelos espaços físicos; Coordenar as equipes de trabalho; Gerir, junto com as instâncias constituídas, os recursos financeiros da escola.
<b>Pessoal e Relacional</b>	Cuidar e apoiar as pessoas; Agir democraticamente; Desenvolver alteridade, empatia e respeito as pessoas; Agir orientado por princípios éticos, com equidade e justiça; Saber comunicar-se e lidar com conflitos; Ser proativo; Comprometer-se com o seu desenvolvimento profissional.

**Fonte:** Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor (2021, p. 14-24).

É visto que essas competências englobam dois elementos supracitados, burocrático e político, tendo em vista que essas definições e/ou propostas, por fazerem parte da perspectiva de equilíbrio, denotam cada vez mais transformações e adequações a cada contexto.

#### **4 PARA UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA, PARTICIPATIVA E INOVADORA**

Vimos até o momento, a contextualização da gestão escolar e as atribuições do diretor/gestor. No entanto, elencamos incisivas considerações para a efetiva gestão que seja democrática e inovadora, porque o aspecto acelerado da sociedade requer cada vez mais estratégias para o bom funcionamento de todos os seus setores.

Na gestão democrática, além de buscar na democracia e na administração a melhor forma de conduzir suas ações na escola, é importante também que o gestor (denominado diretor) e demais profissionais se orientem pela legislação, LDB/96 e normas vigentes, apropriem-se dessas informações e dos documentos: Projeto Político Pedagógico, Regimento Escolar, e formem um Conselho de Classe condizente com a proposta democrática, eliminando as ideologias e individualidades que possam prejudicar os objetivos que escola pretende atingir (Silveira; Coelho, 2018, p. 52).

A busca por uma gestão que atenda os critérios essenciais da democracia deve trazer como referências às determinações da legislação, no entanto, a partir do sentido amplo de democracia, a vigência deve percorrer os direitos de participação, inclusão e acessibilidade de opinião. Os autores supracitados acrescentam a essa premissa que ideologias e individualidades desencontram os reais objetivos da gestão democrática.

No que tange a participação,

É preciso entender que o conceito de gestão democrática com aspectos de participação, ainda apresenta contradições nas formas coletivas de gestão, mas se constitui em processos de aprendizagem que pode ampliar as possibilidades de leitura das experiências concretas de democratização da organização e gestão escolar educacional. A comunidade escolar deve ser desafiada a repensar a cultura escolar e sua inserção

no contexto através de um aprendizado político e organizacional (Bento; Piassa, 2016, p. 10).

A participação deve, sobretudo, fazer parte do processo de aprendizagem, ou seja, trata-se de um dos elementos que tendem a transformar e fazer o funcionamento da gestão ser satisfatório, e esse é um processo contínuo entre os componentes do campo escolar.

Neste sentido, um dos pontos mais discutidos atravessa-se pela ideia de inovação porque essa é uma necessidade diária da sociedade contemporânea. Assim, uma gestão democrática deve se filiar intrinsecamente a ferramentas inovadoras para que se fortaleça. Nesta necessidade de inovar cabem os diversos aspectos que compõem o sistema geral da educação, como é o exemplo da inclusão.

A inclusão envolve todos os tipos de práticas que são, em última análise, práticas de bom ensino. O que os bons professores fazem é pensar com consideração nas crianças e estender maneiras de alcançar todas as crianças. Eventualmente, um bom ensino é uma relação entre duas pessoas. Os bons resultados adquirem para os professores porque eles entram nessa relação. A inclusão é muito importante e fornece mais opções para as crianças como formas de aprender. Está estruturando as escolas como uma sociedade onde todas as crianças podem aprender. Mas não há fórmula para se tornar um professor inclusivo ou uma escola inclusiva. Não é um sistema predefinido (Barros; Ribeiro, [s.d], p.119).

Mediante esses pressupostos, vê-se que o elemento inclusão correlata complexidades, no entanto, podemos afirmar que, a partir do momento em que uma gestão escolar se pré-dispõe a atender os princípios democráticos, esta, está em detrimento com a busca por uma estrutura que seja inclusiva, muito embora esse exercício só consiga ser alcançado através de planejamento e humanização.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os elementos encontrados no presente debate nos remeteram à reflexão acerca da efetiva gestão democrática e sobre as atribuições do dirigente desta gestão. Dados referentes aos conceitos e funcionalidades desta profissão nos mostram que não há apenas uma forma de adminis-

trar a escola. Dois aspectos de formação são fundamentais: burocrático e político, as características que incitam esses elementos vão desde o ponto de vista formal à sensibilidade própria para lidar com pessoas, seu aprendizado, suas profissões, seus futuros.

No entanto, viu-se pela contextualização histórica que nem sempre o responsável por dirigir uma escola exercia uma função abrangente e/ou inseriu a participação ativa de outros membros da escola em seus planejamentos e decisões, por exemplo. É neste sentido, que se tem a conclusão de que, a cada conjuntura temporal, as demandas se transformam e assim como a perspectiva da democracia vai voltando o olhar para a cidadania, os desafios e as dificuldades diárias também devem acompanhar essa transformação, seja do ponto de vista de prevenção, seja da melhor forma de resolução.

Diante dos pressupostos apresentados, é importante salientar que o diretor de escolas do ensino público (mais comumente chamado de gestor) assegura em especial a característica do acolhimento, que corresponde a iniciativas de agregar os estudantes desde o primeiro momento em que esse passa a pertencer à instituição.

Outro dado importante, mas com enfoque no grande número de escolas que oferecem o Ensino Médio e Cursos Técnicos, ou seja, as Escolas Técnicas, aqui inclina-se o debate ao Estado da Paraíba, é de que essas é gerada por *duo gestor*, com o gestor na parte administrativa, o coordenador financeiro (prestação de contas) e o coordenador pedagógico.

Assim, o acolhimento supracitado mediante as Escolas Técnicas funciona da seguinte maneira: através do projeto, no período da manhã em cada dia da semana um setor da escola fica responsável por este acolhimento. A exemplo da gestão administrativa na segunda-feira; os professores da área de linguagens e o coordenador (a) na terça-feira; na quarta-feira a área de humanas toma a posição de acolher através dos professores e coordenadores; na quinta-feira o mesmo segue, mas no âmbito da área de exatas. Logo, à sexta-feira ficam responsáveis os líderes e vice-líderes e grêmios estudantil pelo acolhimento. É importante ressaltar que a seguinte dinâmica semanal pode variar entre as Escolas Técnicas do Estado, ficando a critério da própria organização.

Outro elemento importante que se pode destacar dessas escolas são outros projetos que envolvem não somente todo o corpo escolar, mas insere a sociedade de diferentes formas. O indicativo disso é o projeto

Pós-Médio Profissões, que trata-se de uma disciplina diversificada, através da qual todas as profissões são levantadas a exposição e debate para critério de conhecimento. Para isso, profissionais de áreas diversas são convidados para endossar a apresentação de suas atividades como médicos, engenheiros, enfermeiros entre outros. Dentro do referido projeto, delineia-se o Projeto de vida, o estudante tem a oportunidade de esboçar suas perspectivas profissionais futuras e conhecerem relatos dos profissionais acerca dos pontos de vista projetados e realizados em suas profissões.

Diante do exposto, vê-se a dimensão em que as escolas paraibanas e suas respectivas gestões agregaram-se ao mercado de trabalho na perspectiva de formações. Fato incisivo a isso são as parcerias com Instituições como: Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Universidade Federal de Campina Grande (UFCG); Instituto Federal da Paraíba (IFPB); Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Além de: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Conselho Tutelar, dentre outras. Portanto, compreende-se que essa nova “roupagem” do ensino público, referencia os percursos da educação na contemporaneidade e não somente, constrói novos gestores, novas gestões, novos estudantes e futuros cidadãos, efetivando assim, os princípios da democracia.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Maria Cristina Munhoz. **Gestão Escolar**. IESDE. Curitiba, PR. 2009.

BARROS, Cleuza Maria Carneiro; RIBEIRO, Michelle Katula Siqueira. **Gestão participativa e a construção de uma escola inclusiva inovadora**. Educação e o ensino contemporâneo: práticas, discussões e relatos de experiências 6. [s.d].

BENTO, Rita de Cássia; PIASSA, Zuleika Aparecida Claro. O papel do diretor escolar dentro de uma gestão que se quer democrática para a promoção de uma escola de qualidade social. In: Paraná, Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Educação. Os Desafios

da Escola Pública Paranaense na Perspectiva do Professor PDE, 2016. **Cadernos PDE**, Curitiba: SEED/PR., 2018. v.1. (Cadernos PDE).

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da Educação: o Município e a Escola. **Genuíno Bordignon**. 2013. Disponível em: <https://genuinobordignon.wordpress.com> Acesso em: 09/05/2024.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm) Acesso em: 05 abr. 2024.

BRASIL. Diário da República Eletrônico. **Decreto-Lei nº 75, de 22 de abril de 2008**. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/75-2008-249866> Acesso em: 09 abr. 2024.

BRASIL. Casa Civil. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm) Acesso em: 05 abr. 2024.

BRASIL. **Ministério da Educação**. Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar. 2021.

LÜCK, Heloísa. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba. Editora Positivo. 2009.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola – teoria e prática**. ed. 4. Alternativa, Goiânia, 2001.

OLIVEIRA, Maria Eliza Nogueira. **Gestão escolar e políticas públicas educacionais: um embate entre o escrito e o real**. Curitiba: Appris, 2013.

OLIVEIRA, Ivana, Campos; MENEZES, Ione Vasques. Revisão de literatura: o conceito de gestão escolar. **Cadernos de Pesquisa**, v. 48, n. 169 p.876-900 jul./set. 2018.]

MARTINIÁK, Vera Lúcia; GRACINO, Eliza Ribas. A construção histórica da gestão escolar e o projeto político pedagógico como instrumento de articulação da gestão democrática. **Linguagens, Educação e Sociedade**. Teresina, a. 19. n.30 jan./jun. 2014.

SILVEIRA, Robson Bernardo; COLEHO, Tatiana Costa. Gestão democrática na escola e o papel do gestor escolar. **Caderno Científico Fagoc de Graduação e Pós-Graduação**, v. 3, p. 45-54, 2018.

THEOBALD, M. I. et al., Projeto político-pedagógico da unidade escolar: princípio de democracia. In: **Gestão escolar: enfrentando desafios cotidianos em escolas públicas**. colares et al., (Organizadores). Editora CRV, Curitiba, p. 83-92, 2009.



# TEMPO RESPOSTA DO RÁDIO PATRULHAMENTO NO SÉCULO XXI: EFEITOS DO POLICIAMENTO PREDITIVO SOBRE CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS NA CAPITAL PARAIBANA

*Leonardo Antônio de Souza Neves  
Jacqueline Echeverría Barrancos*

## 1 INTRODUÇÃO

A Polícia Militar do Estado da Paraíba é um dos órgãos integrantes do Sistema de Segurança e Defesa Social, com previsão constitucional e atribuições definidas, tanto na Constituição Federal quanto na Constituição Estadual, responsável pelo policiamento ostensivo e preservação da ordem pública.

Atualmente, essa força policial conta com 192 (cento e noventa e dois) anos de existência depara-se com desafios inerentes a uma instituição que se aproxima do bicentenário de existência. Dentre os principais desafios, podemos destacar o enfrentamento e prevenção de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI).

Segundo dados do Anuário Estatístico da Segurança e Defesa Social na Paraíba, em 2023, o estado apresentou uma taxa de 25 registros de CVLI para cada de 100 mil habitantes, resultando 995 vidas ceifadas pela violência. Esse número gera profunda preocupação em toda sociedade, considerando a crescente sensação de insegurança que se intensifica a cada registro desse tipo de ocorrência (Paraíba, 2023).

Nesse cenário é possível observar, que embora houve uma redução quando comparado aos números registrados em 2022, verifica-se

a necessidade de reformulação de estratégias e adoção de novos processos de trabalhos que possibilitem a integração de novas tecnologias aplicadas às diversas modalidades de policiamento, possibilitando uma maior eficiência e conseqüentemente uma melhor prestação de serviço à população paraibana.

Esses acontecimentos mostram que, o emprego do policiamento ostensivo na modalidade de rádio patrulhamento, realizado pela polícia militar da Paraíba, se desenvolve a partir de uma distribuição das viaturas nos diversos bairros da capital, onde cada bairro é subdividido em quadrantes. Por conseguinte, com o acionamento através do número de emergência 190, as viaturas que se encontram situadas dentro dos respectivos quadrantes, são despachadas através de um atendente do Centro Integrado de Comando e Controle (CICC) e se deslocam ao local de registro do CVLI.

O modelo de gerenciamento e aplicação de policiamento está **estruturado** em uma perspectiva tradicional, onde o patrulhamento é realizado com base em critérios próprios, sem um roteiro pré-definido, dentro de cada quadrante. Em alguns casos, o policiamento segue um roteiro com paradas em pontos e horários pré definidos, por meio de planejamento prévio.

Em sintonia com os preceitos da ciência da Administração Pública, Denhardt (2015), opina que na sua essência a administração tem como destinatários de suas ações aos cidadãos, sociedade e partes interessadas, demandantes da produção do bem comum e do desenvolvimento sustentável. O conceito de partes interessadas no âmbito da administração pública é ampliado em relação ao utilizado pela iniciativa privada, pois as decisões públicas devem considerar não apenas os interesses dos grupos mais diretamente afetados, mas, também, o valor final agregado para a sociedade.

Considerando esse acréscimo registrado no ano de 2023, é necessária uma ação ostensiva mais eficaz nos pontos de maior incidência de CLVI. O policiamento preditivo representa uma ferramenta útil para identificar locais de provável registro de sigla completa de CVLI e direcioná-lo, permitindo a análise de dados históricos e redução significativa do tempo de deslocamento em caso de acionamento para atendimento das ocorrências.

Nesse sentido, os propostos dos sistemas de policiamento preditivo, visam prever a ocorrência de crimes e auxiliar no desenvolvimento de estratégias de segurança pública, com base em métodos de vigilância ostensiva (Arruda; Resende; Fernandes, 2022).

Essa ferramenta se apresenta como uma das estratégias que se destacam na aplicação do policiamento ostensivo, desenvolvido pelas forças policiais, incorporando novas tecnologias para o aperfeiçoamento das ações anteriormente realizadas de forma empírica, passando a partir de então a utilizar ferramentas que proporcionem a Administração Pública se reinventar e aperfeiçoar as diversas atividades desenvolvidas pela máquina estatal, implementando novas práticas de modo a garantir uma maior efetividade.

Por conseguinte, o policiamento preditivo busca atender aos clamores da população, pois possibilita a diminuição do tempo de deslocamento para atendimento das ocorrências policiais, posicionando as viaturas em pontos específicos de maior incidência de crimes violentos letais intencionais - CVLI, proporcionando assim uma maior agilidade e eficiência, como também diminuição do tempo de chegada da viatura policial nos locais de acionamento.

O presente estudo se desenvolve a partir do seguinte problema de pesquisa: como diminuir o tempo de resposta das viaturas policiais quando do acionamento através do número 190, nos casos de crimes violentos letais intencionais - CVLI?

Na esfera de atuação legal, a polícia militar é, à luz do § 5º do Art. 144, da Constituição Federal de 1988, a força policial responsável pelo policiamento ostensivo e preservação da ordem pública. Nessa toada fica evidenciado de forma cristalina duas atribuições distintas a saber: preservação da ordem pública e policiamento ostensivo.

No que pese estarem umbilicalmente interligadas, já que o policiamento ostensivo é uma das formas de assegurar a ordem pública, se faz necessário esclarecer que são ações distintas, visto que policiamento ostensivo busca através das diversas modalidades de policiamento garantir através da prevenção aos delitos uma maior sensação de segurança para população, enquanto a manutenção da ordem pública para alguns doutrinadores do Direito, está relacionada com paz e tranquilidade no meio social, nesse sentido, são os dizeres de Távora (2009), Tourinho Filho (1999) e Mirabete (2000).

Por conseguinte, o objetivo geral da pesquisa, é analisar os efeitos do policiamento preditivo sobre crimes violentos letais intencionais na capital paraibana, com foco no tempo de resposta do rádio patrulhamento, ocorridos no segundo semestre do ano de 2023 no município de João Pessoa-PB.

Como métricas para apurar e coletar os dados foram traçados os seguintes objetivo específicos: descrever o modelo de policiamento preditivo no tempo de resposta do rádio patrulhamento para crimes violentos letais intencionais; averiguar junto a Secretaria de Segurança e Defesa Social da Paraíba, os registros de atendimento do rádio patrulhamento nos crimes violentos letais intencionais – CVLI.

Ainda em relação aos objetivos específicos, tais como: coletar os dados disponíveis no Centro Integrado de Operações da Secretaria de Estado de Segurança de Desenvolvimento Social (SESDS); identificar o tempo gasto entre o momento de acionamento e chegada no local da ocorrência, distância percorrida nos casos de CVLI, são os principais desafios e oportunidades para diminuição do tempo resposta no policiamento ostensivo na modalidade de rádio patrulhamento, nos crimes de homicídio doloso, latrocínio, feminicídio, lesão corporal seguida de morte, dentre outros tipos previstos no Código Penal.

Portanto, sob a ótica de que os crimes violentos letais intencionais ferem o bem mais precioso, resguardado pela Carta Magna de 1988, constata-se sua íntima relação com o Direito à vida. Por conseguinte, a temática abordada nesta pesquisa se justifica pela sua importância, originalidade e viabilidade. A relevância da investigação reside na sua contribuição para a comunidade científica e gerencial, pois estuda o policiamento ostensivo, com o objetivo aprimorar métodos mais eficazes para garantir a manutenção da ordem pública destacando ações e estratégias que possam reduzir o tempo de resposta do rádio patrulhamento.

Quanto a originalidade do trabalho, pode-se destacar que não se identificou outro trabalho que se propusesse a investigar o tempo de resposta da força policial ostensiva dentre os principais desafios, enfatizando assim o enfrentamento e prevenção de crimes violentos letais intencionais – CVLI, no Estado da paraíba. Por fim, verifica-se que é viável o acesso aos órgãos da Secretaria de Segurança e Defesa Social da

Paraíba – SESDS/PB, para aplicação de novas ações e análise de dados, reforçando o compromisso ético para essa obtenção e resultado do trabalho.

Nesta perspectiva, o presente estudo surge da necessidade de implementar formas mais eficientes na aplicação e monitoramento do serviço de policiamento motorizado, com foco na modalidade de radiopatrulhamento, realizado pelos batalhões de área responsáveis pelo policiamento na capital paraibana. Essa iniciativa decorre das frequentes reclamações da população a respeito do tempo de espera entre o acionamento e a chegada da viatura policial militar ao local da ocorrência.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Diante dos desafios impostos à segurança da sociedade moderna, a violência urbana se apresenta como um dos maiores, as forças policiais se deparam diariamente com um número crescente de crimes violentos letais intencionais, nesse contexto o policiamento preditivo se apresenta como uma técnica que utiliza análises de dados, estatísticas e algoritmos de aprendizado de máquina para apresentar uma probabilidade de onde e quando crimes podem ser praticados.

Esta abordagem se fundamenta em diversas áreas do conhecimento, incluindo criminologia, estatística, ciência da computação e sociologia. Ao passo que se destacam os seguintes fundamentos originários na criminologia para adoção do policiamento preditivo.

### **2.1 Inteligência policial**

A atividade de inteligência policial é uma das estratégias mais eficazes de enfrentamento à criminalidade e prevenção de delitos, constituindo-se como ferramenta fundamental do planejamento dos sistemas de segurança governamental. Nessa toada, verifica-se que a inteligência se configura como um dos pilares do processo decisório para a aplicação do policiamento motorizado nas áreas de maior incidência de CLVI, objetivando a dissuasão dos infratores da lei e conseqüentemente aumentando a eficiência da ação ostensiva.

Segundo Abramovay (2016) o crescente aumento da criminalidade urbana e da violência refletem diretamente na demanda da atividade poli-

cial. Esses fenômenos, de cunho social, podem ser explicados pela ampla circulação de armas de fogo, ações de gangues e tráfico de entorpecentes.

## **2.2 Patrulha Preventiva**

O patrulhamento preventivo é uma das formas de garantir a manutenção da ordem pública em um Estado Democrático de Direito, uma vez que o aparato policial atua como um escudo dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, nesse contexto cabe a polícia militar o patrulhamento preventivo em suas diversas modalidades, evitando a prática de delitos e assegurando o estado de normalidade social.

Nesse sentido o policiamento motorizado pode atuar de forma preventiva ao tempo que se posicionado em locais de maior probabilidade de registros de CVLI, tende a dissuadir pratica de tal delito, como também, em eventuais acontecimentos estará mais próximo do evento, diminuindo consideravelmente o tempo de chegada no local. Para Duarte (2007, p. 04) “prevenção do crime é a redução ou eliminação do desejo e/ ou da oportunidade para se cometer o crime”.

## **2.3 Teoria das Janelas Quebradas**

Teve sua origem em um experimento realizado pelo psicólogo Philip Zimbardo, em 1969, que constou na seguinte ocorrência; dois automóveis (mesma marca, cor e modelo) foram deixados em locais distintos, um foi estacionado em um bairro de classe rica de Palo Alto, Califórnia, e outro no Bronx, Nova York, zona pobre e conflituosa (Masson, 2018, p. 602).

Sugere que sinais visíveis de desordem e comportamento anti-social incentivam a criminalidade adicional. Nesse sentido, a prática de crimes violentos letais intencionais pode desencadear novos casos de CLVI na mesma localidade. Por conseguinte, policiamento preditivo pode usar dados sobre desordem urbana para prever e prevenir crimes, especialmente dos CVLIs.

## **2.4 Teoria das Atividades Rotineiras**

Postula que o crime ocorre quando um infrator motivado encontra um alvo adequado sem um guardião capaz por perto. Os dados registra-

dos junto ao Centro Integrado de Comando e Controle – CICC, sobre padrões de atividades diárias de prática de delitos na capital paraibana podem ser utilizados para prever áreas de alto risco.

Contudo, deve-se ter em mente que os dados devem ser alimentados de forma adequada pelos profissionais responsáveis pelo atendimento dos chamados ao número de emergência 190, como também haver clareza na alimentação dos dados constantes da ficha de ocorrência nos casos de CVLIs, de modo a proporcionar uma leitura fidedigna do cenário para uma melhor tomada de decisão.

## **2.5 Teoria da Escolha Racional**

À luz da Teoria da escolha racional o criminoso realizaria uma avaliação prévia dos riscos de cometimento de um fato tipificado na legislação penal e/ou leis especiais como crime, ponderando os riscos e possíveis vantagens decorrentes daquele delito, para a partir de então iniciar a ação delitosa. Por conseguinte, para essa Teoria a tomada de decisões racionais se dá com base em custos (riscos) e benefícios percebidos (resultado do delito praticado).

Segundo Campos (2008, p. 94), “A decisão de cometer um crime resultaria, portanto, da maximização da utilidade esperada em que o indivíduo calcula os futuros ganhos da ação criminosa, o valor da punição e as probabilidades de detenção e de aprisionamento.” Outrossim, o policiamento preditivo, utilizando-se de algoritmos para definição de posicionamento das viaturas policiais nos quadrantes de polícia preventiva - QPP, pode ajudar a entender essa lógica e interromper esses cálculos, afetando diretamente o resultado e evitando a ocorrência delitiva.

## **3 METODOLOGIA**

O presente trabalho foi desenvolvido a partir de uma pesquisa exploratória e descritiva com coleta de dados de CVLI, registrados no CICC, através de abordagem quantitativa para identificar os dados coletados a relação entre o tempo de deslocamento e distância percorrida, apresentando através de gráficos os resultados que serão obtidos ao longo do estudo.

O método exploratório é considerado particularmente adequado, quando se analisam problemas complexos e quando existe pouca ou nenhuma informação prévia sobre o problema em questão. (Richardson, 2008; Malhotra, 2001), tendo em vista o pouco conhecimento que se tem sobre policiamento preditivo.

A pesquisa descritiva visa descrever fenômenos ou estabelecer relações entre as variáveis, concentrando-se em investigar, analisar e descrever as estratégias implementadas para enfrentar a crise durante a pandemia do novo coronavírus (Mcdaniel; Gates, 2003 Michel, 2009).

Para tanto, foi utilizado como instrumento de coleta de dados uma planilha contendo informações referentes ao bairro de ocorrência de CVLI, o tempo de acionamento da viatura, o tempo de chegada no local e a distância percorrida no deslocamento. Nesse ponto, importa esclarecer que fora enviado ofício ao Secretário de Segurança e Defesa Social da Paraíba, encaminhando a planilha já mencionada.

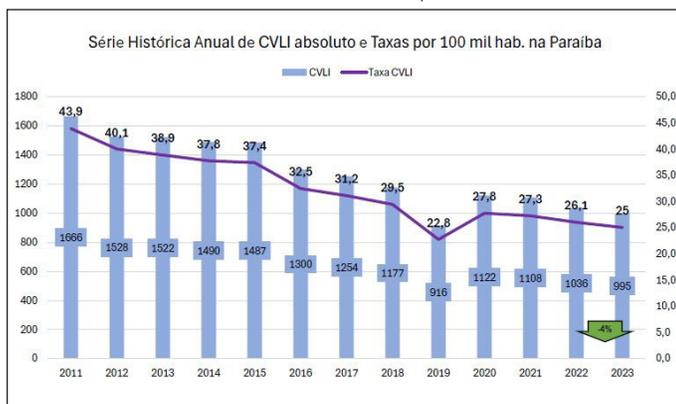
Concluído a fase de levantamento dos dados, foi realizada a classificação através de bairros, destacando a distância e tempo de deslocamento, para em um segundo momento construir tabelas que possibilitem analisar os dados relacionados ao atendimento de ocorrências específicas que serão objeto do presente projeto.

Por fim, após as etapas anteriormente citadas, a etapa subsequente será a apresentação de propositura para diminuir o tempo de resposta nos casos de CVLI, no município de João Pessoa-PB, utilizando modelo de policiamento preditivo.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A Paraíba é um dos Estados da Federação onde, segundo dados do ATLAS 2023 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, houve entre os anos de 2011 e 2021, uma redução significativa nos crimes violentos letais intencionais, entretanto, apesar de uma sequência histórica na redução desses tipos de crime a situação deve ser avaliada com preocupação, pois quando comparado com a média nacional ainda constata-se uma elevado indicador para esses delitos em uma taxa proporcional a cada grupo de 100.000 (cem mil) habitantes.

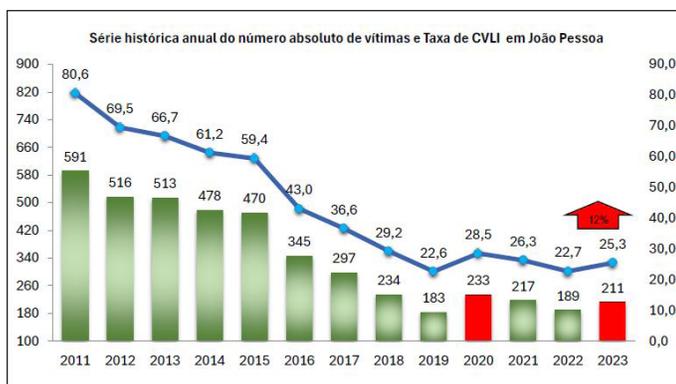
**Figura 1:** Série Histórica Anual de CVLI e Taxas por 100 mi Habitantes na Paraíba



**Fonte:** Pesquisa adaptada pelos autores (2024).

Fazendo-se um recorte dos dados referente ao ano de 2023 em todo o estado, em uma análise específica da série histórica anual do número absoluto de vítimas e Taxa de CVLI em João Pessoa, verifica-se que no ano de 2022 foram registrados 189 (cento e oitenta e nove) CVLI, enquanto que em 2023 houve um acréscimo de 12% no número de registros de CVLI (Ver Figura 02), quando comparado com o ano de 2022, resultando assim em um total de 211 (duzentos e onze) registros junto ao Centro Integrado de Comando de Controle - CICC que resultaram em CVLI.

**Figura 2:** Série Histórica Anual de CVLI e de Vítimas e Taxas de CVLI em João Pessoa



**Fonte:** Pesquisa adaptada pelos autores (2024).

Em que pese os esforços desenvolvidos pelo Governo do Estado através criação e implementação do Programa Paraíba Unida pela Paz – PPUP, e ações decorrentes a exemplo da Lei Estadual 9.708/2012, que bonifica os agentes de segurança pública por apreensão de armas de fogo; Edição da Lei 10.327/2014, que instituiu pagamento do Prêmio Paraíba Unida pela Paz para policiais e bombeiros de áreas e regiões que atinjam metas de redução CVLI no Estado; a Lei 10.338/2014, que criou o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social da Paraíba, verifica-se a necessidade de desenvolvimento de novas estratégias de aplicação do policiamento ostensivo para continuidade na obtenção de bons resultados.

No geral, a utilização de diferentes ferramentas para o compartilhamento de informações tende a contribuir para o engajamento do efetivo nas ações estruturadas pela P/3 e conseqüentemente para o alcance de resultados positivos. Isso porque, uma vez que a comunicação é realizada de forma ágil e planejada gera uma resposta imediata e mais adequada para combater o crime.

Cabe destacar que a proteção da vida é, de acordo o inciso X, do Art. 4º da Lei Federal Nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), um dos princípios norteadores adotados pelo Sistema Único de Segurança Pública – SUSP.

Fazendo a análise dos dados enviados pelo Núcleo de Análise Criminal e Estatística da Secretaria de Segurança e Defesa Social, chegou-se aos seguintes resultados (ver Tabela 1):

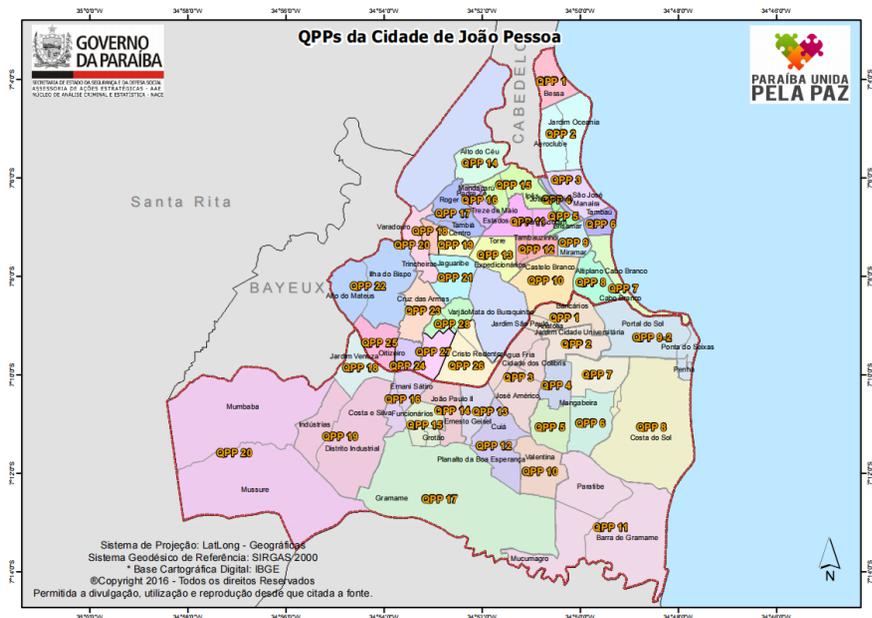
**Tabela 1** - Resultados da Análise Criminal

Nº	Registro e Processo do Registro CVLI
1	No segundo semestre do ano de 2023 foram registrados 87 (oitenta e sete) crimes violentos letais intencionais no município de João Pessoa-PB
2	O tempo médio de deslocamento das viaturas no atendimento de CVLI foi de 00:20:40 (vinte minutos e quarenta segundos)
3	O quarto trimestre do ano de 2023 foi o mais violento, totalizando 50 (cinquenta) registros de CVLI, frente aos 37 registrados no terceiro trimestre daquele ano
4	No período do objeto de estudo do presente trabalho, verificou-se que o bairro de Mandacarú foi o mais violento, com 12 (doze) registros de CVLI, seguido do bairro do Varadouro, com 7 (sete) registros, o Centro da capital, com 6 (seis) registros de CVLI e o bairro do Alto do Mateus com 5 (cinco) registros

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Para uma melhor compreensão do presente estudo, se faz necessário esclarecer que o município de João Pessoa-PB, segundo dados do Núcleo de Análise Criminal e Estatística – NACE, da Secretaria de Segurança e Defesa Social da Paraíba – SESDS/PB é dividido em áreas integradas de Segurança Pública – AISP, sendo a região Norte do município de João Pessoa-PB denominada de 1ª AISP e a região Sul de 2ª AISP. Dentro dessa classificação as AISPs são subdivididas em Quadrantes de Polícia Preventiva – QPP (Figura 3), conforme distribuição contida no quadro abaixo.

**Figura 3:** QPPs da Cidade de João Pessoa

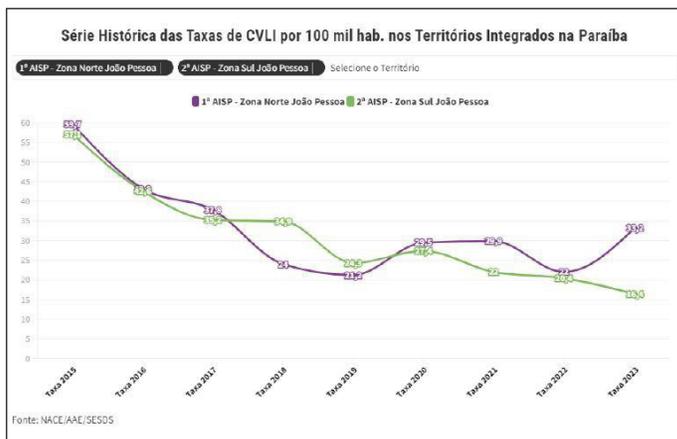


**Fonte:** Pesquisa Secretaria da Segurança do Estado da Paraíba (2023).

Realizando-se uma análise e classificação dos casos de CVLI por AISP, verifica-se, conforme dados constantes no anuário de 2023 da Segurança e Defesa Social na Paraíba (figura 04) que os bairros localizados na região Norte da capital paraibana (1ª AISP), apresentam uma maior vulnerabilidade, quando comparados com os bairros localizados na região sul (2ª AISP), uma vez que, observa-se na 1ª AISP uma taxa de

33,2 CVLI por 100 mil habitantes, enquanto que na 2ª AISP essa taxa foi de 16,4 CVLI por 100 mil habitantes no mesmo período.

**Figura 4:** Série Histórica das Taxas de CVL por 100 mil Habitantes nos Territórios da Paraíba



**Fonte:** Anuário 2023 da Segurança e Defesa Social na Paraíba (2023).

Esses dados refletem a complexidade e a sensibilidade das ações de policiamento ostensivo, com ênfase no policiamento motorizado. Diante disso, torna-se imperiosa a reflexão e o aprofundamento de estudos de revisão sobre o modelo de aplicação do atual policiamento motorizado e sua distribuição nos quadrantes de polícia preventiva (QPP). Isso se justifica pelo fato de que, em 2023, os bairros da região Norte apresentaram uma taxa de 33,2 CVLIs para cada grupo de 100 mil habitantes, enquanto os bairros da região Sul registraram uma taxa de 16,4 CVLIs para cada grupo de 100 mil habitantes.

Outrossim, em uma análise mais detalhada dos dados de CVLI no 2º semestre, chega-se à conclusão de que 60 CVLIs foram registrados na 1ª AISP e 27 CVLIs ocorreram na 2ª AISP, o que representa 69% de todos os registros na área da 1ª AISP (figura 05). Dessa forma verifica-se uma desproporção no número de CVLIs, quando comparadas as duas Áreas Integradas de Segurança Pública AISP, que correspondem ao município de João Pessoa-PB

**Figura 05** - Nº de CVLI – Segundo Semestre de 2023



**Fonte:** NACE/SESDS/PB, adaptada pelos autores (2024).

A utilização do policiamento preditivo visa aperfeiçoar a aplicação do policiamento motorizado, buscando a nível estratégico a avaliação de opções dos Comandantes de batalhões para o direcionamento do rádio patrulhamento nos pontos sensíveis das respectivas áreas de atuação, quanto a nível tático, possibilitando ao Coordenador do Centro Integrado de Operações – CIOP um direcionamento mais preciso e monitoramento de viaturas policiais militares para os locais de maior incidência de crimes violentos letais intencionais, aumentando a ostensividade naquelas localidades de maior vulnerabilidade.

A implementação de tal meio de aplicação de policiamento motorizado nos quadrantes de polícia preventiva possibilitará mitigação dos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLIs, a partir da perspectiva de que o patrulhamento preventivo pode ser desenvolvido com base em um modelo matemático de algorismos que utilize os registros disponibilizados através de Centro Integrado de Comando e Controle da capital paraibana.

Essa nova formatação servirá de base para realização novos estudos que possibilitem uma melhor avaliação no atendimento das demandas originadas através do número 190, estabelecendo assim um referencial para o desenvolvimento de ações integradas com outras modalidades de policiamento ostensivo, garantindo maior eficiência no desenvolvimento de operações de prevenção e repressão qualificadas realizadas pela Polícia

Militar da Paraíba, e principalmente, diminuindo o tempo de resposta no atendimento ao número de emergência 190.

## 5 CONCLUSÃO

Buscando aprimorar suas atividades de policiamento ostensivo, a diminuição do tempo de resposta do policiamento motorizado, no atendimento de ocorrências policiais de CVLI, através da implementação do policiamento preditivo, possibilita ao gestor público responsável pelo monitoramento e acionamento do rádio patrulhamento na capital paraibana, uma tomada de decisão mais assertiva no direcionamento de recursos com base em informações geradas com base em informações.

A alternativa proposta busca diminuir o tempo de atendimento, com uma maior eficiência na prestação do serviço de policiamento motorizado, utilizando-se de informações em tempo real e proporcionando uma leitura analítica baseada em dados extraídos do banco de dados do Centro Integrado de Comando e Controle – CICC.

Ao analisar os dados referentes ao CVLI no segundo semestre de 2023, no município de João Pessoa-PB, identificou-se que os bairros de maior incidência estão situados na região Norte (1ª AISP) com destaque para Mandacaru, Varadouro e Centro da capital paraibana, nessa esteira o foco do presente trabalho se deteve a avaliar a intervenção policial militar sob a perspectiva de propor um modelo de resposta do policiamento motorizado (rádio patrulhamento) no atendimento de crimes violentos letais intencionais, possibilitando uma reflexão crítica e apresentando uma proposta frente ao atual modelo utilizado.

Por fim, em harmonia com o Plano Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a presente proposta alinha-se ao Grupo 1 do referido plano, cujo objetivo é reduzir o número de vítimas fatais da violência, inclusive as decorrentes do trânsito, nessa toada, o presente trabalho se coaduna com esse objetivo a medida que propõe maior eficiência do aparato policial ostensivo, apresentando uma nova ferramenta de emprego do policiamento ostensivo motorizado nas unidades de policiamento do município de João Pessoa-PB, agregado novos recursos tecnológicos aos meios já empregados, garantindo a preservação da vida das pessoas em eventos delituosos que possam resultar em CVLI, aumentando a sensação de segurança e garantindo a paz social.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam. **Violência nas escolas**. Unesco Brasil, Brasília, 2003. Disponível em: Acesso em 25 maio 2024.

ARRUDA, A. J. P., RESENDE, A. P. B. A., & FERNANDES, F. A. Sistemas de policiamento preditivo e afetação de direitos humanos à luz da criminologia crítica. 2022. **Direito Público**. v. 18, n°100. Disponível em: <https://doi.org/10.11117/rdp.v18i100.5978> . Acesso em 16.06.24.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 20 abril. 2024.

BRASIL. **Lei Federal Nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados ([camara.leg.br](http://camara.leg.br)). Acesso em: 24 de abril de 2024.

PARAÍBA. **Lei Estadual Nº 9.708, de 25 de maio de 2012**. Institui O sistema de bônus para policiais civis e militares que, no exercício das suas funções, encontrem armas de fogo sem registro e/ou autorização legal. Disponível em: [Lei-nº-9.708-de-2012-Bonus-por-apreensao-de-arma-de-fogo.pdf](http://Lei-nº-9.708-de-2012-Bonus-por-apreensao-de-arma-de-fogo.pdf) ([paraiba.pb.gov.br](http://paraiba.pb.gov.br)). Acesso em 24 de abril de 2024.

PARAIBA. **Lei Estadual Nº 10.327, de 11 de junho de 2014**. Institui o Prêmio Paraíba Unida Pela Paz – PPUP no âmbito do Estado da Paraíba. Disponível em: [Lei-nº-10.327-de-2014-Prêmio-Paraíba-Unida-pela-Paz-PPUP.pdf](http://Lei-nº-10.327-de-2014-Prêmio-Paraíba-Unida-pela-Paz-PPUP.pdf) ([paraiba.pb.gov.br](http://paraiba.pb.gov.br)). Acesso em 24 de abril de 2024.

PARAIBA. **Lei Estadual Nº 10.338, de 02 de julho de 2014**, que criou o Sistema Estadual de Inteligência de Segurança e Defesa Social da Paraíba. Disponível em: [Lei-nº-10.338-de-2014-Sistema-Estadual-de-](http://Lei-nº-10.338-de-2014-Sistema-Estadual-de-)

-Inteligência-de-Segurança-e-Defesa-Social.pdf (paraiba.pb.gov.br). Acesso em 24 de abril de 2024.

CERQUEIRA D. et al., **Atlas da Violência 2023**. São Paulo: FBSP, IPEA, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/12/atlas-da-violencia-2023.pdf>.

DUARTE, L. R. **Prevenção ao crime**: conceitos e estratégia. In SCHNEIDER, R. H. (Org.). *Abordagens atuais em segurança pública*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011

DENHARDT, Robert, B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

MASSON, Cleber. **Direito penal**: parte geral. Vol.1.12<sup>a</sup> ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2018.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing**: uma orientação aplicada. 3ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

McDANIEL, C. e GATES R. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Pioneira. 2003.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em Ciências Sociais**: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, A. A. **Impacto do Programa Paraíba Unida pela Paz**: uma avaliação sobre os crimes violentos. Orientador: Dr. Wallace Patrick Santos de Farias Souza. Dissertação (Mestrado) - Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, João Pessoa. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/22716>. Acesso em: 30/05/2023.

SILVA, J. A. **Sistema de Indicadores de Atividade Policial Militar**. Revista Segurança, Justiça e Cidadania: Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública. (87–137), 2011.

SILVA, P. C. W. **Empregando o policiamento preditivo**: construção de um modelo de risco do terreno para crimes contra o patrimônio dos correios. *Revista brasileira de ciências policiais* (53-71), 2016.

SILVA.; Cel PM A. H. D. O. MEDEIROS, Maj PM J. W. M. Análise das estratégias de policiamento aplicadas pela Secretaria de Estado de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro com foco no Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados. **RC-ESPM**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 100-123, jul. 2022. Disponível em: <https://independent.academia.edu/RevistaESPM> DOI: [doi.org/10.5935/2178-4590.20220012](https://doi.org/10.5935/2178-4590.20220012)

RICHARDSON, R. Jerry. **Pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.



# ANÁLISE DA EFICIÊNCIA E USABILIDADE DO SISTEMA PBDOC

*Marcelo da Silva Ramos  
Josemar Henrique de Melo*

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão documental desempenha um papel crucial na Administração Pública, auxiliando na organização e acesso dos documentos oficiais produzidos em âmbito governamental. Observa-se, de maneira empírica, que a maioria das organizações, principalmente no Estado da Paraíba, estão envolvidas no processo de gestão documental, ainda de forma bem embrionária. Ao mesmo tempo que poucas instituições realizam estes procedimentos, estamos atualmente imersos na transformação digital que traz consigo a necessidade de produzir, tramitar, armazenar e dar acesso em ambientes digitais de informação.

Os sistemas de produção documental precisam estar alinhados a diversos critérios a fim de executarem minimamente essa produção. Neste contexto, este trabalho tem como alvo realizar uma avaliação quantitativa e qualitativa do sistema de produção de documentos em ambiente digital utilizado na Administração Pública do Governo do Estado da Paraíba, PBdoc, junto a alguns usuários. Pretende, ainda, analisar os critérios de eficiência na produção de documentos e usabilidade do sistema PBdoc, identificando os pontos relevantes e as oportunidades de melhoria do sistema no contexto da produção documental.

Como um dos critérios de análise desta pesquisa, a usabilidade é um fator essencial para facilitar a utilização do sistema e seus recursos. Neste sentido, problemas de usabilidade podem incluir uma interface

complexa e pouco intuitiva, dificuldades na aprendizagem e utilização das funcionalidades, falta de treinamento adequado para os usuários e baixa adaptabilidade às necessidades específicas da Administração Pública.

No que tange às questões de eficiência, a Administração Pública lida com uma grande quantidade de documentos e informações, o que pode resultar em processos de gestão documental complexos e processamento de dados demorados. A eficiência do sistema de gestão documental pode ser comprometida por problemas como lentidão na busca e recuperação de documentos, falta de automatização de processos e dificuldades na integração com outros sistemas utilizados pela Administração Pública.

Diante das transformações econômicas, políticas e tecnológicas que o mundo vivencia, a informação vem se configurando como uma ferramenta ainda mais poderosa e essencial, principalmente para as organizações públicas. Uma boa gestão favorece a recuperação da informação e fornece subsídios à tomada de decisão, além de manter a memória institucional. Todavia, para garantir essa eficiência, é preciso estabelecer um conjunto de práticas que garantam a organização e a preservação dos arquivos.

A compreensão das práticas que norteiam a gestão da informação e da documentação começa com a apreensão dos conceitos sobre produção, organização e preservação dos documentos, além do entendimento sobre os prazos legais de guarda. Para que todos esses aspectos sejam assimilados e incorporados pelos órgãos, torna-se fundamental reconhecer as vantagens, os direitos e os deveres envolvidos na gestão dos documentos. Reconhecer, enfim, que os conjuntos documentais produzidos e/ou acumulados são, em última instância, patrimônio da instituição.

## **1.1 Sobre o PBdoc e seu processo evolutivo**

Nos últimos anos, principalmente a partir da epidemia do COVID-19<sup>28</sup>, em dezembro de 2019, a demanda por sistemas para a disponibilização de serviços públicos digitais e trabalho remoto cresceu significativamente. Por se tratar de uma doença nova, transmitida por um vírus, apenas profilaxias preventivas estavam previstas na intenção de se

---

28 A COVID19 é a doença causada por um novo coronavírus denominado SARS-CoV-2. Mais sobre o covid19: <https://butantan.gov.br/>.

controlar o contágio entre pessoas. Contudo, vivenciamos uma pandemia declarada mundialmente e medidas mais severas foram necessárias a fim de tentar frear o avanço da mortalidade causada pela doença.

Medidas de ordem foram publicadas com procedimentos a serem adotados pelo Governo Federal bem como pelo Governo Estadual. Nesse período pandêmico, decretos em caráter de ordem estabeleceram diversos procedimentos e medidas preventivas a exemplo do uso de máscaras faciais, higiene pessoal de contato, *home office*<sup>29</sup> e outras providências. Na Paraíba foi decretado o Decreto nº 40.122 de 13 de março de 2020 que declarou a situação de Emergência no Estado da Paraíba ante ao contexto de decretação de Emergência em Saúde Pública de Interesse Nacional pelo Ministério da Saúde e a declaração da condição de pandemia de infecção humana pelo Coronavírus definida pela Organização Mundial de Saúde. Foi decretado, ainda, o Decreto nº 40.136 de 21 de março de 2020 que dispôs sobre a adoção, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, de regime de trabalho remoto, em razão das medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pelo COVID-19 (Novo Coronavírus).

Neste ínterim, viu-se que, pelas medidas providas para o estabelecido regime de trabalho remoto, *home office*, os processos administrativos impressos produzidos começaram a ficar parados nos setores sem as devidas movimentações normais e até mesmo em caráter de urgência. Em uma corrida contra o tempo, o PBdoc foi lançado em 1º de junho de 2020. Sua versão inicial foi construída pela Companhia de Processamento de Dados da Paraíba – CODATA – a partir dos códigos fontes do sistema SIGA-doc (versão 8), produzido e distribuído originalmente pelo TRF2 – Tribunal Regional Federal da 2ª Região (Rio de Janeiro) como *software* livre. A CODATA desde então vem customizando a solução para melhor atender as demandas do Estado da Paraíba. Atualmente, o PBdoc encontra-se na versão 10, tendo como referência as atualizações e bases evolutivas do SIGA-doc. (CODATA, 2022)

O SIGA-doc, Sistema Integrado de Gestão Administrativa Documental, é um módulo do SIGA<sup>30</sup> que contempla um conjunto de medidas

---

29 Regime de trabalho em que uma pessoa exerce sua função remotamente a partir de casa.

30 O SIGA foi desenvolvido inicialmente pela Seção Judiciária do Tribunal da 2ª Região Federal do Rio de Janeiro (TRF2-RJ), e escolhido pelo Conselho da Justiça Federal para gerenciamento dos seus expedientes e processos administrativos, envolvendo a criação, tramitação e arquivamento.

e melhores práticas para o aperfeiçoamento da área de administração documental, pela otimização e visão sistêmica dos processos de trabalho, promovendo aumento da produtividade e qualidade dos serviços, melhor aproveitamento dos recursos humanos e economia de material. A fim de viabilizar essas capacidades, o Governo do Estado da Paraíba, através da publicação do Decreto Estadual nº 40.546 de 17 de setembro de 2020, em seu artigo 1º declara que:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito da Administração Pública do Estado da Paraíba, o Sistema PBdoc, com vistas à produção, gestão, tramitação, armazenamento, preservação, segurança e acesso a documentos e informações arquivísticas em ambiente digital de gestão documental. (Paraíba, 2020)

Podemos citar que o processo evolutivo do sistema, descrito no Manual Básico de Operações do Sistema PBdoc V2, traz os seguintes trechos:

Nos meses que se seguiram, em 2020, o referido sistema foi implantado na Secretaria de Estado da Educação, Ciência e Tecnologia, Superintendência de Administração do Meio Ambiente, Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Casa Civil do Governador, Controladoria Geral do Estado e Secretaria de Governo. (Codata, 2022, p. 7)

Ainda sobre a necessidade de implantar o sistema com rapidez e o seu descolamento da base de dados com o Siga-doc, o Manual Básico de Operações do Sistema PBdoc V2 registra que:

A velocidade de implantação foi conseguida em função de uma decisão muito importante: o “*FORK*”<sup>31</sup> DO PROJETO, isto é, o PBdoc passou a seguir seu próprio caminho, ao lado do projeto SIGA-Doc.

Este descolamento ocorreu em dezembro de 2019, quando a CODATA iniciou os testes e a prova de

---

31 Em engenharia de software, uma bifurcação ou ramificação (em inglês: *fork*) acontece quando um desenvolvedor (ou um grupo de desenvolvedores) inicia um projeto independente com base no código de um projeto já existente, ou seja, quando um software é desenvolvido com base em outro, já existente, sem a descontinuidade deste último. O termo é também usado para outras separações de qualquer tipo de trabalho.

conceito com o sistema. Uma vez que o sistema foi homologado, resolveu-se que, ao menos momentaneamente, não seriam destinados esforços para manter o projeto PBdoc alinhado com o SIGA-Doc. Ao contrário, concentraram-se os recursos no sentido de realizar um ajuste mais fino da versão homologada à realidade local, visando eliminar os impedimentos mais sensíveis à implantação do sistema. (Codata, 2022, p. 7)

Quanto à economicidade e preservação de recursos naturais, o Manual Básico de Operações do Sistema PBdoc V2 afirma que:

O PBdoc vem mostrando dados significativos de sustentabilidade. Ao final de 2021, alcança a marca de 1 milhão de documentos e processos cadastrados. A economia financeira também é um destaque, não só com os insumos, mas com o menor prazo de tramitação e até mesmo com a redução de combustível para transporte de documentos impressos e assinaturas de protocolos. (Codata, 2022, p. 7)

Por sua vez, sobre a cronologia envolvida nos processos de implantação do sistema nos órgãos do Governo do Estado da Paraíba, o Manual Básico de Operações do Sistema PBdoc V2 relata que:

Fechando o 1º trimestre de 2022, o PBdoc encontra-se implantado em 100% dos órgãos da Administração Direta e cerca 70% das Indiretas do Governo da Paraíba. E finalmente, no final de 2023, o PBdoc interliga as comunicações documentais em todos os órgãos do Governo do Poder Executivo da Paraíba. (Codata, 2022, p. 7)

De acordo com o Portal do PBdoc<sup>32</sup>, que é o sítio que hospeda atualizações, notícias, manuais, vídeos tutoriais, legislações entre outros assuntos relacionados ao sistema, obtemos a informação que desde sua data de lançamento, junho de 2020, até abril de 2024 registrou:

- Mais de 9 milhões de documentos produzidos;
- Aproximadamente 39 milhões de páginas;
- Economia de R\$ 2,6 milhões em toner de impressão;

---

32 <http://portal.pbdoc.pb.gov.br>

- Mais de 182 toneladas de papel economizados. (Portal PBDOC, 2024)

## 1.2 Objetivos da pesquisa

Frente ao exposto, o objetivo geral deste trabalho é avaliar o PBdoc quanto à sua eficiência e usabilidade. Em face aos pontos levantados, os objetivos específicos são:

- Analisar a eficiência do sistema, considerando indicadores de tempo de resposta, velocidade de busca, capacidade de processamento e armazenamento de documentos;
- Ponderar a usabilidade do sistema, por meio de avaliação da experiência do usuário quanto a sua navegabilidade, assertividade e utilização e entendimento das funcionalidades do PBdoc;
- Identificar as principais dificuldades e desafios enfrentados pelos usuários na utilização do PBdoc e propor soluções para superá-los.

## 1.3 Justificativa: Qual a importância de se avaliar o PBdoc?

A administração pública lida diariamente com um grande volume de documentos produzidos e tramitados, o que demanda um fluxo processual eficiente, com um olhar voltado para a boa gestão da informação e documental. Neste sentido, para efetivar este fluxo e agora de modo digital, o Governo do Estado implantou o PBdoc, sistema capaz de produzir, tramitar e armazenar documentos administrativos.

Entendemos que avaliar a eficiência e a usabilidade do sistema PBdoc, pode gerar indicadores de melhorias a exemplo da sua produção e tramitação de documentos digitais e ainda estimar indicadores para o PBdoc permitindo identificar possíveis “gargalos” operacionais, implementar *workflows*<sup>33</sup>, automatizar tarefas, melhorar a busca de informações e a recuperação de documentos produzidos, o que pode contribuir para a eficiência operacional dos usuários e todos aqueles que de alguma forma dependem de informações produzidas no sistema.

---

33 Termo utilizado para organizar e controlar o fluxo de trabalho de uma empresa ou fluxo de processos.

Outros pontos importantes podem ser elencados, tais como:

- **Melhoria da experiência do usuário:** A usabilidade do sistema de gestão documental é fundamental para que os usuários, tanto internos quanto externos, possam utilizar o sistema de forma eficaz. Uma avaliação detalhada permite identificar problemas de usabilidade, dificuldades de navegação, falta de treinamento adequado e propor melhorias que facilitem a interação dos usuários com o sistema, melhorando sua experiência.
- **Otimização de recursos:** A adoção de um sistema de gestão documental eficiente pode resultar em uma melhor alocação de recursos, reduzindo a necessidade de espaço físico para armazenamento de documentos, minimizando o uso de papel e otimizando o tempo dos servidores públicos na busca e recuperação de informações.

É fato que, antes da pandemia de COVID-19, os órgãos do Governo da Paraíba tramitavam seus expedientes e processos administrativos de forma física, em papel impresso. Presenciamos que o evento pandêmico serviu de catalisador para uma real necessidade de que as comunicações documentais oficiais circulassem de forma digital em ambiente virtual não parando as atividades administrativas por conta do isolamento humano, sendo feitas, portanto, em *home office*.

O PBdoc, nos últimos anos, vem atendendo a necessidade de produção e tramitação dos processos administrativos agora digitais. Contudo, entendemos que para um sistema, no formato do PBdoc, seja caracterizado como um sistema de gestão documental e atenda aos princípios arquivísticos, que o caracteriza como tal, é fundamental a maturação do sistema com a efetiva implementação do plano de **classificação documental** e da **tabela de temporalidade** que abranja todos os documentos produzidos e a produzir por todos os órgãos que utilizem o PBdoc e, num futuro próximo, seja estabelecido onde será o repositório digital para **arquivamento** de todos os documentos que atenderem essa necessidade.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Gestão documental e gestão de documentos digitais

A produção documental está estreitamente vinculada a como uma organização ou pessoa administra seus negócios. Assim, era de se esperar que as mudanças políticas, tecnológicas e científicas ocorridas no final do século XIX e início do século XX influenciassem o desenvolvimento da disciplina arquivística, promovendo discussões e adaptações à realidade que se apresentava. Os progressos técnicos provenientes da Revolução Industrial, como a mecanização, a automação e a produção em massa, tornaram inadequados os padrões tradicionais de direção e controle nas organizações privadas e públicas.

Os documentos arquivísticos digitais passam por três etapas: produção, utilização e destinação, não necessariamente sequenciais. Em todas essas fases devem ser levados em conta os conceitos, princípios e práticas das diversas disciplinas envolvidas, ou seja, a Arquivologia (principalmente no que se refere à gestão de documentos), o Direito, a Diplomática e a Administração, para elaboração de requisitos básicos de produção, utilização e destinação de documentos digitais. Tais requisitos permeiam todo o ciclo de vida dos documentos digitais, garantindo que uma instituição, ao utilizar a tecnologia para produzir um documento tenha preservado sua característica arquivística, assim como sua autenticidade e condições de acesso.

Em termos informáticos, a gestão documental é uma solução para a produção, tramitação, classificação, avaliação, armazenamento (feito na fase corrente do documento) e recuperação de documentos em formato eletrônico.

Dessa forma, as organizações públicas necessitam de uma normatização e padronização na produção, tramitação, classificação, avaliação, guarda e acesso, adotando procedimentos de controle para garantir a confiabilidade e a autenticidade de seus documentos, bem como de seu acesso contínuo, conferindo à organização a capacidade de:

- Conduzir as atividades de forma transparente, possibilitando a governança e o controle social das informações;
- Possibilitar a continuidade das atividades em caso de sinistros;

- Fornecer evidência em caso de litígios;
- Proteger os interesses do órgão ou entidade e os direitos dos funcionários e dos usuários ou clientes;
- Assegurar e documentar as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, bem como aspectos históricos, memória corporativa e coletiva da organização.

A ABNT NBR ISO 15489-1 (2018) estabelece que a gestão documental é uma área responsável pelo controle eficiente e sistemático de criação, recepção, manutenção e destruição de documentos utilizados. É uma atividade estratégica na constituição de um acervo que visa padronizar e agilizar o ciclo de vida do documento, desde a produção até a eliminação ou conservação, sendo uma realidade em todas as diversas áreas de negócio. (Valentim, 2012)

A Lei nº 8.159/91, também conhecida como a Lei dos Arquivos, dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, prevendo em seus artigos 1º, 3º e 25º que:

Art. 1º. É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

Art. 3º Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

Art.25. Ficarà sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social.

Podemos entender que a gestão da documentação ou gestão documental é parte da gestão da informação e pode ser definida como um conjunto de atividades documentais integradas com enfoque na informação arquivística, existente no ambiente organizacional. A gestão documental diz respeito à proposição e ao acompanhamento de políticas de gestão dos documentos pelos órgãos, com vistas à preservação e

à integridade dos documentos públicos, bem como a garantia de acesso a todo acervo documental.

## **2.2 Gestão da informação**

A gestão da informação pode ser compreendida como um conjunto de atividades informacionais integradas com enfoque nos fluxos formais existentes no ambiente organizacional. (Valentim, 2012)

A informação é um valor cada vez mais fundamental nas organizações, qualquer que seja seu setor ou atividade ou sua dimensão pública ou privada. Como insumo necessário para as instituições é fundamental que sua produção, organização, armazenamento e acesso estejam sendo realizados de maneira eficiente. Desta forma, a gestão documental é função necessária seja para os documentos no suporte papel ou no digital.

A evolução das Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC, e o avanço de novos modelos de gestão atualmente vem exigindo uma crescente comunicação organizacional, nas suas formas de produção e organização das informações, no papel dos profissionais de TIC e no valor dado à informação.

O conceito de informação vem passando por grandes mudanças, na medida em que foi sendo considerada de grande valor agregado às organizações, não sendo apenas visto como recurso, mas o próprio recurso. Atualmente, a informação é assumida como um item fundamental para promover a gestão da informação e sustentação da chamada gestão do conhecimento.

As TICs potencializaram o crescimento da produção de documentos digitais e nesta situação, a gestão de documentos e a missão dos arquivistas torna-se crucial. Quanto mais informação existe nas organizações, mais difícil é saber quando é necessária, qual o momento adequado para o seu arquivo ou eliminação, e sem orientações adequadas, torna-se quase impossível garantir a preservação da documentação crítica. Com a necessidade crescente de recuperação de informação valiosa organizacionalmente, torna-se um imperativo organizar e gerir documentos desde a fase da sua produção.

É fato que, em todas as épocas da história, a informação apresentou-se como um instrumento importante para a sociedade, seja para a sua organização e funcionamento, para o aperfeiçoamento das suas

instituições, para o exercício do poder ou para a conquista e ampliação de direitos.

### **2.3 Classificação documental e tabela de temporalidade de documentos**

O Plano de Classificação Documental e a Tabela de Temporalidade são instrumentos arquivísticos que tratam das regras utilizadas para definir, respectivamente, a classificação/organização dos documentos, bem como o tempo que eles permanecerão no arquivo.

Classificar é organizar, e, neste caso, é a organização dos documentos em um arquivo. A classificação é feita a partir da análise do conteúdo dos documentos, para posteriormente selecionar o nível de classificação em que o documento será inserido.

O instrumento criado para essa análise é o Plano de Classificação de Documentos, que estabelece as regras de classificação de todo e qualquer documento produzido ou recebido por um órgão no exercício de suas funções e atividades.

A classificação define, portanto, a organização física dos documentos arquivados, constituindo-se em referencial básico para a sua ordenação e posterior descrição. No Código de Classificação de Documentos, funções, atividades, espécies e tipos documentais encontram-se hierarquicamente distribuídos de acordo com a estrutura orgânico-funcional da instituição.

A Tabela de temporalidade é o instrumento que registra o ciclo vital dos documentos no qual devem constar os prazos de guarda de cada documento produzido, estabelecendo assim, o arquivo corrente, sua transferência ao arquivo central/intermediário e sua destinação, que seria a eliminação ou o recolhimento ao arquivo permanente. Ela é um instrumento dinâmico de gestão de documentos e precisa estar sempre atualizada, para inclusão dos novos conjuntos documentais que possam vir a ser produzidos e as mudanças que normalmente ocorrem na legislação.

A Tabela de Temporalidade é construída a partir do Plano de Classificação dos Documentos e é um instrumento arquivístico resultante de uma avaliação, que tem por objetivo definir prazos de guarda e destinação de documentos, com vista a garantir o acesso à informação. Sua estrutura básica deve necessariamente contemplar:

- **Conjuntos documentais produzidos e recebidos** por uma instituição no exercício de suas atividades;
- **Tipos documentais:** Os documentos de uma instituição são organizados pela hierarquia de atividades e funções. Para isso, pode ser utilizado um índice que contém todos os códigos e a sua referência, para facilitar na hora da procura;
- **Prazos de guarda nas fases corrente e intermediária:** o prazo de guarda representa o tempo em que um documento ficará arquivado, nas fases corrente e intermediária. Esse prazo é estipulado pensando-se, também, nas necessidades de quem elaborou os documentos;
- **Destinação:** eliminação ou guarda permanente;
- **Observações:** É o local destinado para incluir informações adicionais, justificativas e orientações sobre suporte à informação e o destino dos documentos na tabela necessária à sua compreensão e aplicação.

## 2.4 Conceitos de eficiência e usabilidade

A eficiência diz respeito ao grau de aproximação e à relação entre o previsto e o realizado, no sentido de combinar os insumos e implementos necessários à consecução dos resultados visados. Refere-se à otimização dos recursos utilizados, funcionando como causa elucidativa do resultado que se busca avaliar, além de ser um indicador de produtividade das ações desenvolvidas. Abrange métodos, metodologias, procedimentos, mecanismos e instrumentos utilizados para planejar, projetar, tratar objetos ou problemas, tendo em vista a consecução criteriosa de diretrizes e objetivos finalísticos determinados (Belloni, 2003).

A eficiência envolve, portanto, a comparação das necessidades de atuação sobre o fenômeno com as diretrizes e os objetivos propostos, e com o instrumental disponibilizado para nele intervir. Pressupõe organização, estratégias e planejamento prospectivos, a fim de que as proposições metodológico-operacionais tenham base nas demandas impostas pelo próprio fenômeno e estejam coladas ao real. Demandas essas que implicam na elucidação concreta de seus fundamentos explicativos, tendo em vista a incorporação, superação ou resolução do mesmo (Belloni, 2003).

Algumas características de um processo produtivo eficiente, são:

- Permite alcançar resultados das operações de forma ágil;
- Sem desperdícios, retrabalhos ou gargalos;
- Possui uma sequência lógica de atividades que agregam valor, minimizam erros e maximizam a utilização dos recursos;
- Contribui para a redução de custos (sustentável);
- De visível aumento da produtividade;
- Foca na melhoria contínua da qualidade;
- Permite ser corrigido e otimizado.

Deste modo, a eficiência é alcançada - e, por consequência, pode ser avaliada ou aferida, - através de procedimentos adotados no desenvolvimento de uma ação ou na resolução de um problema, tendo em perspectiva o objeto focalizado e os objetivos e finalidades a serem atingidos. (Belloni, 2003)

Por sua vez, usabilidade é um termo usado para definir a facilidade com que as pessoas podem empregar uma ferramenta ou objeto a fim de realizar uma tarefa específica e importante. A usabilidade pode também se referir aos métodos de mensuração da usabilidade e ao estudo dos princípios por trás da eficiência percebida de um objeto.

Segundo Nielsen, 10 heurísticas são utilizadas na avaliação da usabilidade de interfaces que podem ser aplicadas em qualquer momento do produto, sendo elas:<sup>34</sup>

- Visibilidade do Status do Sistema
- Compatibilidade do sistema e o mundo real
- Controle e liberdade do usuário
- Consistência e padronização
- Prevenção de erros
- Reconhecimento em vez de lembranças
- Flexibilidade e eficiência de uso
- Estética e design minimalista

---

34 Informações disponíveis no blog de Pinhata. Disponível em: <https://www.programmers.com.br/blog/10-heuristicas-de-nielsen-melhorando-a-usabilidade/>

- Ajuda o utilizador a reconhecer, diagnosticar e resolver problemas
- Ajuda e documentação

Na interação humano-computador, na ciência da computação e na ciência da informação, usabilidade normalmente se refere à simplicidade e facilidade com que uma interface, um programa de computador ou um website pode ser utilizado. O termo também é utilizado em contexto de produtos como aparelhos eletrônicos, em áreas da comunicação e produtos de transferência de conhecimento, como manuais, documentos e ajudas online.

A usabilidade dos documentos é essencial para que eles possam cumprir suas funções dentro de uma organização. A ISO 15489-1 fornece arcabouço legal a garantir que os documentos sejam geridos de maneira que suportem a recuperação fácil e a utilização eficaz, assegurando que as informações estejam disponíveis quando e onde forem necessárias. Essa abordagem contribui significativamente para a eficiência operacional, a conformidade legal, e a preservação do conhecimento institucional.

### **3 METODOLOGIA**

Este trabalho segue uma metodologia qualitativa e quantitativa do tipo exploratória a qual busca avaliar, através de questionários, os critérios de eficiência do sistema PBdoc, sua usabilidade operacional e com isso refletir sobre os resultados obtidos, partindo dos critérios como a metodologia de busca de documentos, o tempo de recuperação de documentos e as operacionalidades do sistema em respeito aos princípios à luz das legislações vigentes e atenção às regulamentações relacionadas à segurança de dados.

Em relação à metodologia quantitativa, a pesquisa direciona questões com respostas objetivas. Escolhemos a Escala Likert contendo cinco níveis de respostas:

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo totalmente

A escala Likert, ou escala de Likert, é um tipo de ferramenta normalmente utilizada para obter respostas diretas em questionários e em pesquisas de opiniões. A intenção é mensurar o nível de concordância dos entrevistados quanto ao que é apresentado.

A pesquisa também traz questões que remetem a uma avaliação qualitativa onde são apresentadas alternativas que justifiquem as problemáticas. Também há opção de livre expressão de resposta para que os entrevistados possam apresentar suas concepções a respeito.

### **3.1 Avaliação quantitativa e qualitativa**

A pesquisa traça uma linha de questionamentos com o intuito de avaliar os entrevistados de forma direta (avaliação quantitativa) com questões fechadas de escolhas estabelecidas, e com perguntas dirigidas onde as respostas abertas e de livre argumentação (avaliação qualitativa).

A avaliação quantitativa é o método que está fortemente solidificado em suas mais variadas formas. Essa metodologia visa a mensuração da capacidade individual ou de um grupo de indivíduos a partir do levantamento de dados e estatísticas. Diferentemente da avaliação qualitativa, a quantitativa é inteiramente baseada em experimentações e dados concretos, excluindo qualquer subjetividade e personalidade da pessoa que está sendo avaliada.

Alguns autores não fazem distinção entre métodos qualitativos ou quantitativos, porém, Lakatos (2008) aponta diferenças marcantes em relação à forma como são abordados os fatos, dependendo de cada estudo. As diferenças entre o método qualitativo e o quantitativo estão na questão dos instrumentos estatísticos e na forma de coleta e análise de dados (Andrade, 2011).

Na metodologia qualitativa existe a preocupação em analisar e interpretar os aspectos mais profundos, detalhando e descrevendo a complexidade do comportamento humano. “Fornece análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências, valores de comportamento etc.” (Lakatos, 2008, p. 269).

No método quantitativo, os pesquisadores lidam com amostras amplas e de informações numéricas em coletas estruturadas. Seguem, rigorosamente, um plano previamente estabelecido, com base em hipóteses claras e variáveis definidas (Andrade, 2011).

Podemos considerar a metodologia quantitativa como a descrição objetiva e sistemática dos dados, cuja análise se dá com informação numérica resultante da investigação, que pode se apresentar em forma de quadros, tabelas e medidas, portanto, usa modelos estatísticos (Andrade, 2011).

No enfoque quantitativo existe o levantamento de dados para provar as hipóteses, com base na medida numérica e na análise estatística para estabelecer padrões de comportamento. Neste caso, busca-se a expansão dos dados, ou seja, a informação. Já, a pesquisa qualitativa permite a realização de articulações entre teoria e prática no desenvolvimento do estudo. Pesquisar o cotidiano em uma abordagem qualitativa é buscar aproximações com a realidade.

A abordagem qualitativa leva o pesquisador a entrar em contato direto com o problema em questão, permitindo investigar sua complexidade, especificidade e diferenciações apresentadas. Com a contribuição da abordagem qualitativa, é possível reunir uma vasta gama de informações necessárias e valiosas para o desenvolvimento de uma pesquisa.

### **3.2 Pesquisa exploratória**

Por sua vez, a pesquisa exploratória é um tipo de pesquisa bibliográfica, que:

- Proporciona maiores informações sobre determinado assunto;
- Facilita a delimitação e escolha de uma temática de estudo;
- Define os objetivos ou formula as hipóteses de uma pesquisa e descobre um novo enfoque para o estudo que se pretende realizar.

Essa pesquisa tem como objetivo principal, como o próprio nome diz, explorar e aprimorar as ideias ou a descoberta de intuições. Severino (2007) escreve que a pesquisa exploratória levanta informações sobre um determinado objeto, delimitando um campo de trabalho, investigando as condições de manifestação desse objeto. Podendo ser uma prévia para a pesquisa explicativa, a pesquisa exploratória compreende: “Levantamento bibliográfico; Entrevistas com pessoas relacionadas com o problema

pesquisado; Análise de exemplos que evidenciem a compreensão do fato estudado” (Andrade, 2011, p.58).

Tal pesquisa viabiliza o desenvolvimento de estudos inéditos e interessantes, sobre um determinado tema, pois possibilita uma maior familiaridade com o problema, e o explicita de forma mais ampla.

Na pesquisa exploratória, o planejamento é bastante flexível e geralmente se enquadra na pesquisa e a amplia com vistas a torná-lo mais explícito constituindo um estudo preliminar ou preparatório para embasamento de outras pesquisas. Em um primeiro momento esse tipo de pesquisa prima pela observação, pelos registros, procurando analisar e classificar minuciosamente, além de interpretar os fatos ou fenômenos (variáveis), em que o pesquisador não utiliza da interferência ou manipulação.

O objetivo principal nesse tipo de pesquisa é descrever as características dos fatos ou fenômenos. Estuda e investiga as relações entre variáveis, ou seja, as características de um determinado grupo, buscando com objetividade a frequência com que um fenômeno ocorre, procurando compreender sua relação com os outros, sua natureza e características.

### **3.3 A coleta dos dados**

Sobre esta etapa metodológica temos que os resultados da pesquisa foram obtidos através de questionário online, produzido na aplicação *Google Forms* 35. Neste contexto, foram enviados, no dia 10/05/2024, 148 e-mails com instruções a respeito da pesquisa contendo um *link* que direciona o entrevistado ao seu navegador *web (browser)* padrão com o questionário apresentado no *Google Forms*. Todos os e-mails foram recebidos, dentre eles, obtivemos 100 questionários respondidos e entregues sem ocorrências ou devoluções de envio de e-mails e questionários.

O prazo final para coleta de respostas foi informado no questionário ficando estabelecida a data máxima em 18/05/2024. A análise do alcance desses e-mails e a obtenção de respostas do questionário estão presentes no tópico 4 subsequente deste estudo.

---

35 O *Google Forms* ou Google App Formulários é um serviço gratuito da *Google* para criar formulários online. Disponível em: <https://docs.google.com/forms>.

A avaliação foi direcionada aos servidores públicos que possuem acesso ao Sistema PBdoc nos seguintes órgãos:

- Companhia de Processamento de Dados da Paraíba – CODATA;
- Secretaria de Estado da Administração do Estado da Paraíba – SEAD, lotados à Diretoria Executiva de Modernização da Gestão Institucional – DEMOG e Gerência Operacional de Programas Especiais – GOPES;
- Arquivo Público do Estado da Paraíba – APEPB.

Os critérios levados em consideração para o envio dos questionários aos órgãos listados acima, remetem à participação da parte contratante do serviço de desenvolvimento do sistema PBdoc (SEAD), parte contratada para desenvolver a solução (CODATA) e a parte técnica com conhecimento de gestão documental (APEPB).

Cabe ressaltar que nenhum questionário solicita identificação e outros dados pessoais do participante da pesquisa. O questionário é composto de questões fechadas (escolhas de respostas) e questões abertas (livre expressão). O respondente só poderá enviar o formulário com suas respostas apenas após a marcação de, pelo menos, todas as questões fechadas.

Os questionários versam sobre a obtenção de respostas quanto a percepção de eficiência do sistema, usabilidade quanto a sua experiência com o PBdoc, os possíveis desafios enfrentados e sugestões de melhorias.

Na parte de desafios enfrentados, também estão presentes questões abertas para que o usuário possa se expressar com suas palavras conforme seu entendimento a respeito das questões solicitadas. As questões abertas são de livre opinião e não interferem no envio do formulário respondido pelo colaborador entrevistado via *Google Forms*.

Finalmente, dentro da metodologia prevista e de posse dos resultados, formalizamos opinião quanto aos dados obtidos, reflexões e recomendações a fim de elencar melhorias de eficiência e usabilidade para o sistema PBdoc.

## 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1 Sobre o envio dos questionários

Os questionários foram enviados através de e-mails. Ressaltamos que dos 148 e-mails enviados, 132 foram para os usuários do PBdoc da CODATA, 12 e-mails aos servidores da SEAD, nas lotações DEMOG e GOPES, e 4 e-mails aos servidores do Arquivo Público da Paraíba (APEPB). Todos os e-mails continham um *link* de acesso ao questionário com instruções a respeito da pesquisa e formato de perguntas e respostas. O total de respostas foi de 100, revelando um percentual de cerca de 70% de retorno em relação ao número de e-mails enviados. Os resultados obtidos no questionário estão relacionados ao contexto operacional do sistema PBdoc em sua versão v10.0.149.

### 4.2 O questionário

Conforme informado anteriormente, o questionário foi aplicado utilizando-se o *Google App Formulários*. O questionário contém 09 perguntas, sendo que para as questões de 01 a 08 foi empregado o método quantitativo já que os resultados das questões são expressos de forma percentual e gradua as respostas assinaladas pelos entrevistados como um todo.

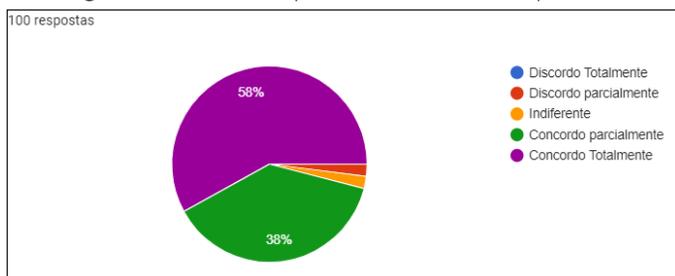
Para a questão 09, utilizamos o método qualitativo, onde dispomos de respostas de livre opinião e uma alternativa aberta com o campo “outros” onde o entrevistado possa apresentar uma outra possível resposta. Aqui o valor percentual das respostas reflete de forma individual nas alternativas que cada entrevistado escolheu, inclusive as que possam ser citadas além (campo outros).

### 4.3 Questões relacionadas à eficiência

A questão inicial teve o seguinte enunciado: *Dentre várias definições, podemos destacar que a eficiência significa fazer as coisas do jeito certo e diz respeito à relação entre o previsto e o realizado, no sentido de combinar os insumos e implementos necessários ao êxito dos resultados visados. Quanto a EFICIÊNCIA do PBdoc, o sistema permite alcançar resultados operacionais*

de produção documental de forma ágil e assertiva. A partir das respostas, obtivemos o gráfico abaixo:

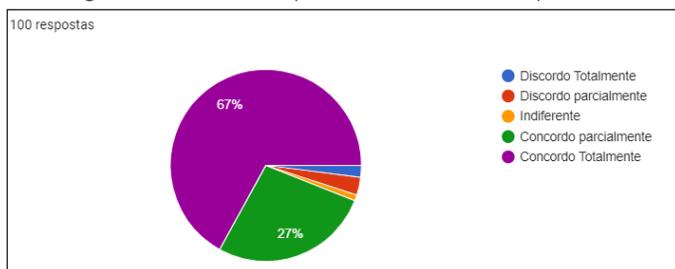
**Figura 1** – Resultados percentuais obtidos na questão 1



**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Ainda tratando da eficiência do PBdoc, a próxima questão enunciou o seguinte: *No que refere aos aspectos de celeridade na produção e tramitação de documentos digitais, o PBdoc garante a EFICIÊNCIA esperada.* Os resultados encontrados resultaram na Figura 2, a seguir:

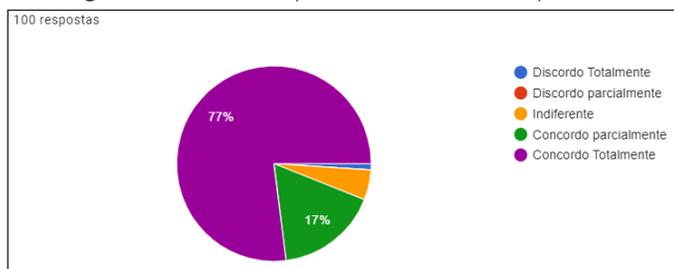
**Figura 2** – Resultados percentuais obtidos na questão 2



**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Por sua vez a questão 3/9 trouxe o seguinte enunciado: *Levando-se em consideração o retrospecto de atualizações desde sua disponibilidade no ano de 2020, o PBdoc permite ser corrigido e melhorado para atender, por exemplo, a finalidade de produzir documentos oficiais no formato digital em substituição ao que vinha sendo feito em papel impresso.* Abaixo, segue gráfico representativo das respostas:

**Figura 3** – Resultados percentuais obtidos na questão 3

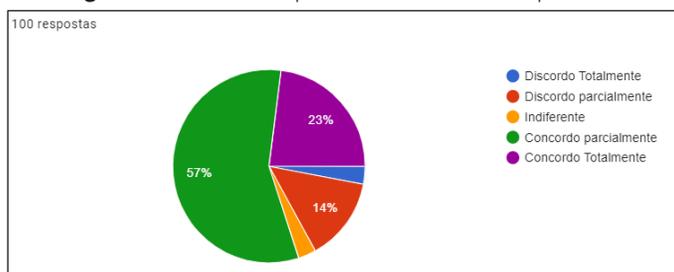


**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

#### 4.4 Questões relacionadas a usabilidade

A questão 04/09 inicia a temática da usabilidade do sistema, trazendo o seguinte enunciado: *USABILIDADE é um termo usado para definir a facilidade com que as pessoas podem empregar uma ferramenta ou objeto a fim de realizar uma tarefa específica e importante. Em relação a USABILIDADE do PBdoc, você considera o sistema fácil de se utilizar.*

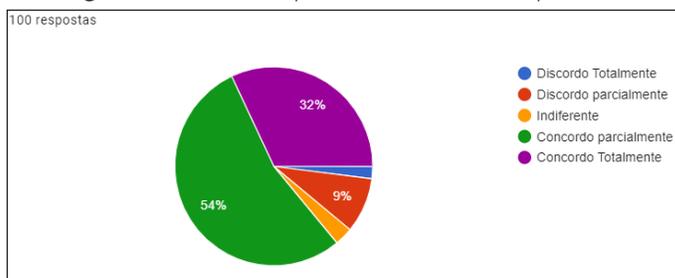
**Figura 4** – Resultados percentuais obtidos na questão 4



**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Por conseguinte, segue o quesito 05/09 com o seguinte enunciado: *Os caminhos para produzir documentos e executar outras ações do PBdoc permitem que você tenha uma experiência de fácil aprendizado e memorização dos procedimentos.*

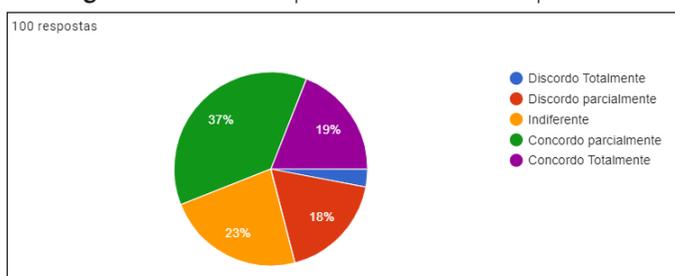
**Figura 5** – Resultados percentuais obtidos na questão 5



**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024)

A questão 06/09 apresenta o seguinte enunciado: *O sistema prevê alertas de ações que possam ser irreversíveis e, em caso de erros operacionais, o PBdoc dá alternativas de correções a fim de desfazer estas ações dentro das possibilidades e em respeito a oficialidade da produção de documentos.* A organização das respostas resultou no gráfico presente na Figura 6:

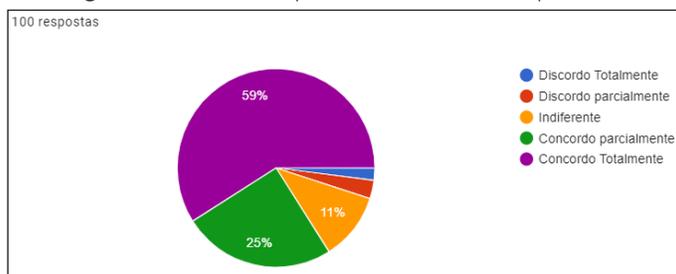
**Figura 6** – Resultados percentuais obtidos na questão 6



**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024)

Em seguida, a questão 07/09: *Você se sente estimulado a utilizar o PBdoc conforme suas experiências operacionais de produção documental e conhecimentos adquiridos ao longo do tempo.*

**Figura 7** – Resultados percentuais obtidos na questão 7

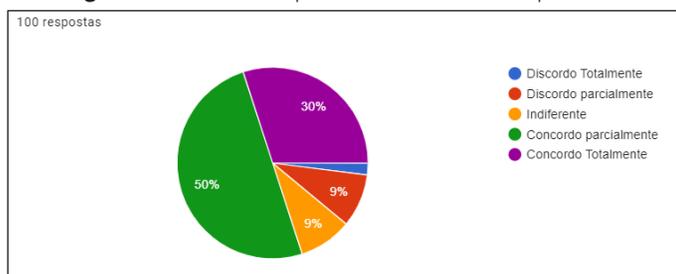


**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

#### 4.5 Questões relacionadas à eficiência e usabilidade

As questões relacionadas à eficiência e usabilidade constam a partir da pergunta 08/09, com o seguinte enunciado: *Quanto à Pesquisa de Documentos, os filtros disponíveis de busca lhe permitem ter um entendimento completo dos campos e assertividade do documento que se quer encontrar no PBdoc.*

**Figura 8** – Resultados percentuais obtidos na questão 8



**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024)

Em seguida, a questão 9 trata das duas categorias objeto da pesquisa. O entrevistado poderia marcar mais de uma resposta e, além disso, expor abertamente suas indicações de respostas que não estejam listadas no enunciado. Aqui a representação percentual não está associada às 100 respostas enviadas e sim a quantidade de respostas assinaladas pelo usuário. Assim está disposto o quesito: *Em relação aos aspectos de EFICIÊNCIA e USABILIDADE do sistema, se você pudesse acrescentar funcionalidades às*

telas do PBdoc listadas abaixo, qual ou quais você indicaria? (você pode marcar mais de uma alternativa)

**Figura 9** – Alternativas propostas para a questão 9 e alternativa aberta (Outros)

<input type="checkbox"/>	Melhorias na Mesa Virtual (Receber documentos, Documentos em elaboração, Alertas...)
<input type="checkbox"/>	Melhorias na tela de Criar novos documentos (Ofícios, Despachos, Processos...)
<input type="checkbox"/>	Melhorias na Tela de Ferramentas (tela que possua as opções de Assinar, tramitar, anexar, juntar...)
<input type="checkbox"/>	Melhorias quanto às ações de Arquivamento de documentos
<input type="checkbox"/>	Outros

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024)

Além das opções de respostas listadas, com múltiplas escolhas, ainda foram apontadas outras indicações pelos entrevistados:

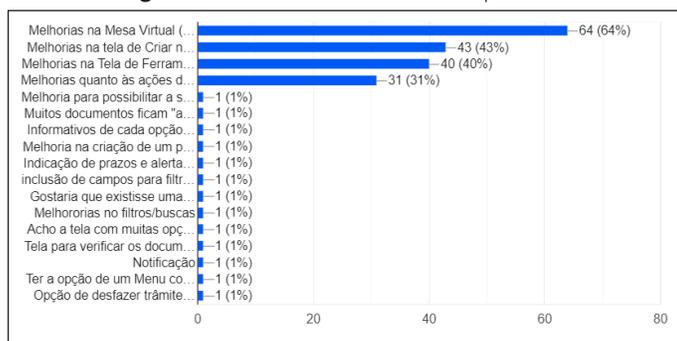
- Melhoria para possibilitar a seleção de vários documentos na anexação;
- Informativos de cada opção do menu;
- Melhoria na criação de um processo com documentos já criados;
- Indicação de prazos e alertas para documentos esquecidos / não arquivados / parados;
- Inclusão de campos para filtros e alimentação para cruzar informações do SIAF<sup>36</sup> com o PBdoc. (ferramenta de auditoria);
- Existência de uma caixa de saída em que visualizasse todos os documentos que passaram pela mesa virtual;
- Melhoria nos filtros de busca (tela com muitas opções que confunde o usuário);
- Notificação (*Push Notifications*)<sup>37</sup>;
- Opção de um menu com palavras-chaves para usar na abertura do processo;

36 SIAF: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo do Estado da Paraíba

37 Push Notification: Um serviço de notificação push é uma tecnologia que um aplicativo ou sistema usa para enviar mensagens aos usuários.

- Opção de desfazer trâmite mesmo depois do destinatário receber o documento observando que o mesmo ficou parado sem movimentação / resolução.

**Figura 10** – Resultados obtidos na questão 9



**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

Conforme o Manual de Gestão de Documentos de Arquivos da Universidade de Brasília (2015), o acesso à informação contida nos documentos de arquivo, com qualidade e agilidade, só é possível se essa for processada corretamente desde a sua produção. Os documentos não devem ser criados desnecessariamente, haja vista que o investimento na sua manutenção e no seu controle tem alto custo.

Percebendo que pontos focais das respostas contidas no questionário se voltam às dificuldades de produção, identificação e criação de documentos relacionadas a Mesa Virtual do sistema PBdoc, Pesquisas de documentos e interface de apoio aos usuários quanto aos procedimentos de produção documental, resolvemos tecer algumas considerações relacionando as questões e evidências de maior destaque vistas através da síntese do questionário e dos resultados obtidos, conforme descrito na tabela a seguir:

**Tabela 1** – Síntese de respostas do questionário

Questão	Categoria	Respostas de destaque	Considerações
01	Eficiência	Concordo Totalmente	Somadas 96% das respostas voltadas à concordância total (58%) e parcial (38%). O PBdoc se mostra eficiente e assertivo em sua produção documental.
02	Eficiência	Concordo Totalmente	94% das respostas somadas à concordância total (67%) e parcial (27%), assinalaram que o PBdoc garante a eficiência quanto a celeridade e tramitação de documentos.
03	Eficiência	Concordo Totalmente	Com ampla maioria de 77% de respostas com concordância total, o PBdoc transparece capacidade de ser corrigido e melhorado na opinião dos entrevistados.
04	Usabilidade	Concordo Parcialmente	Em relação a facilidade de se utilizar o PBdoc, o resultado foi parcial com 57% das respostas em concordância. O que pode indicar um ponto de melhoria no sistema já que o resultado das respostas restou dividido
05	Usabilidade	Concordo Parcialmente	Mais uma vez o PBdoc sinaliza não ser um sistema de boa usabilidade. Aqui, 54% das respostas marcam que o sistema possui caminhos para se produzir ações de fácil aprendizado e memorização. Destacamos a importância de uma interface mais familiar e rotas operacionais mais intuitivas a fim de melhorar a experiência do usuário.
06	Usabilidade	Concordo Parcialmente e Indiferente	Quanto à questão que envolve alertas e ações irreversíveis, a exemplo de erros operacionais, as concordâncias foram de 19% (total) e 37% (parcial), o que nos leva a perceber que há uma divisão de opiniões que evidenciam a necessidade de melhoria de comunicações entre o sistema e o usuário a fim de evitar retrabalhos e perda de celeridade neste sentido.
07	Usabilidade	Concordo Totalmente	84% dos entrevistados se sentem estimulados a utilizar o PBdoc, sendo 59% totalmente e 25% de forma parcial. Isso revela a boa aceitação do sistema quanto a sua usabilidade e experiências adquiridas ao longo do tempo.
08	Eficiência e Usabilidade	Concordo Parcialmente	Um ponto de observação aqui é o quantitativo relacionado a concordância parcial das respostas, 50%, e apenas 30% representando concordância total. Por estes dados podemos afirmar que a pesquisa de documentos é um ponto a se melhorar a fim de satisfazer a necessidade de melhores filtros de PESQUISAS DE DOCUMENTOS, filtros de buscas e melhoria dessa interface com o usuário. Aqui as categorias de eficiência e usabilidade foram bastante prejudicadas e merecem uma atenção especial.
09	Eficiência e Usabilidade	Mesa Virtual e múltiplas indicações de melhorias	Claramente a MESA VIRTUAL do PBdoc é o ponto focal de melhorias quanto a eficiência e usabilidade. Com 64% do assinalado por todos os entrevistados revela-se com uma necessidade clara para que os usuários se sintam mais seguros e familiarizados com as ferramentas dispostas para uma boa produção de documentos digitais. Merecem destaque também, como valores percentuais semelhantes, em torno de 40%, melhorias na tela de criar novos documentos e na tela de ferramentas e edição. Vale destacar que essa questão dá espaço para o entrevistado expor outros aspectos de melhoria de eficiência e usabilidade. Foram obtidas mais de 10 opiniões nesse sentido, podendo ser objeto de estudo e análise para possíveis melhorias no desenvolvimento do sistema.

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar eficiência e a usabilidade do PBdoc nos leva a refletir como que esse sistema, ao longo dos anos, vem contribuindo para a produção documental de forma a satisfazer boa parte das necessidades antes vistas em papel impresso com assinaturas a punho e que desde 2020, com o advento da pandemia do COVID-19, vem de forma digital trazendo uma nova logística de movimentação de documentos, celeridade e economia de recursos públicos.

Contudo, nem toda inserção de novas tecnologias acarreta melhorias imediatas. O PBdoc, em um primeiro momento, foi a saída encontrada pelo Governo do Estado da Paraíba para atender a demanda dos processos administrativos sem movimentações, pois os servidores públicos estavam cumprindo decretos de trabalho remoto, “home office” em detrimento ao cumprimento de legislações que previam contágio viral em período pandêmico evidenciado por todos nós durante um longo período no ano de 2020.

Com a permanência do sistema, o PBdoc vem sendo considerado como solução para produção de alguns dos processos administrativos oficiais em formato digital do Governo do Estado da Paraíba. O sistema trouxe novas rotinas ao dia a dia dos servidores públicos e nesse sentido, com o convívio operacional, viu-se uma crescente demanda de necessidades, melhorias e customizações a fim de cada vez mais estabilizar o acesso ao sistema, corrigir eventuais falhas, implementar atualizações técnicas e manutenções preventivas em atenção ao que o sistema deve entregar como garantia da produção correta dos documentos digitais oficiais.

É previsível que um sistema de produção documental tenha características básicas, tais como criação de documentos digitais, captura de documentos externos, assinatura digital certificada, edição, tramitação, recebimento e arquivamento (corrente). Avaliando de forma primeiramente superficial, os detalhes operacionais disponibilizados em sua interface, podem elevar o PBdoc a ser um sistema mais eficiente na sua produção documental e com boa usabilidade para seus usuários.

Nesse sentido, faz-se importante lembrar que eficiência remete a fazer uma ação do jeito certo e que usabilidade pode ser entendida como a facilidade que um indivíduo pode empregar uma ferramenta ou objeto a

fim de realizar uma tarefa específica e importante em uma determinada situação de interesse.

Neste contexto, esta pesquisa procurou atingir um público específico de usuários do PBdoc, sendo eles usuários técnicos, usuários com perfil de cliente e usuários teóricos, com alguns questionamentos a respeito da eficiência e usabilidade que o sistema possa vir a apresentar a fim de avaliar se de fato essas duas categorias medidas estão bem escalonadas conforme suas avaliações. Desse modo, alguns pontos críticos foram evidenciados:

1. Foram bem pontuadas as indicações de melhorias da tela chamada mesa virtual. A mesa virtual é o *bureau*<sup>38</sup> de tratamento de todos os documentos que entram, saem e que estão em produção pelo usuário. Sua interface foi avaliada como complexa, o que sugere maturidade para o seu bom entendimento operacional. Sugerimos que um estudo seja feito no sentido de transformar a mesa virtual de hoje em um ambiente mais familiar com uma interface mais simples e direta. Isso pode elevar os níveis de usabilidade dos usuários e garantir uma melhor eficiência nas ações junto ao sistema como um todo;
2. A questão que trata da pesquisa de documentos e seus filtros disponíveis revelaram respostas com níveis de parcialidade quanto ao bom entendimento de como usar essa ferramenta obtendo o resultado da pesquisa de documentos desejada. Aqui também sugerimos a síntese de filtros de buscas com indicadores globais que atendam às necessidades e palavras-chaves que remetam com clareza ao que se pretende encontrar elevando assim os níveis de usabilidade e trazendo mais eficiência no que se pretende executar;
3. A interação homem x máquina com extensão aqui para sistemas, remete de fato a desafios constantes, e nesse sentido, gostaríamos de mencionar o quão é importante a comunicação do sistema com o usuário. Em atenção a questão que prevê alertas de ações que possam ser irreversíveis e, em caso de erros operacionais, ficou evidente que os resultados apresentados apontam para uma certa parcialidade e indiferença quanto a

---

38 Do francês, *bureau* |birô| - Mesa em que se escreve.

certeza que o sistema informa sobre situações críticas, que por muitas vezes acarretam retrabalhos o que pode comprometer os níveis de celeridade nos trâmites, usabilidade operacionais e eficiência. Para esta situação apontamos que o PBdoc, em sua plena capacidade já evidenciada, necessita que mais interações com o usuário na forma de alertas, caixas de textos flutuantes e avisos automáticos que possam instruir o usuário sempre que for necessário e em evidência de situações irreversíveis. Estas ações refletem as respostas apontadas e podem gerar melhores índices de satisfação do usuário quanto a usabilidade das suas ferramentas de forma mais assertiva o que promove maior eficiência das ações relacionadas.

4. Outros pontos como, alcance de resultados esperados na produção documental de forma ágil, celeridade e tramitação, retrospecto de atualizações ao longo dos anos desde 2020 e estímulo ao uso do sistema somatizando experiências e aprendizados, elevam as impressões de usabilidade e estimulam os usuários a utilizarem o PBdoc cada vez mais com expectativas de execução de ações eficientes no que diz respeito à produção documental.

Por fim, conseguimos perceber que o PBdoc é um sistema em constante aperfeiçoamento e com grande potencial de expansão podendo, por exemplo, prover interações entre o PBdoc do Governo do Estado com sistemas de produção documental que possam existir nos municípios, além da integração com outros sistemas do Estado, a exemplo do SIAF.

Esperamos que estas considerações possam ser somativas ao ponto de surtir efeito e provoque oportunidades de estudo, análise dos dados levantados e que frutifique em implementações de melhorias de futuras versões do PBdoc a fim de favorecer sua melhor usabilidade e elevar níveis de eficiência de produção documental entre seus usuários e interessados para todo o Governo do Estado da Paraíba.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Luci Carlos de. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: Know How, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 15.4891-1. Informação e documentação: Gestão de documentos de arquivos.** Rio de Janeiro, 2018.

BELLONI, Isaura. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional.** São Paulo: Cortez, 2003.

BERNARDES, Ieda Pimenta (org.). **Gestão Documental Aplicada.** São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2008.

BIJORA, Helito. **Google Forms: o que é e como usar o app de formulários online.** Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/dicas-e-tutoriais/2018/07/google-forms-o-que-e-e-como-usar-o-app-de-formularios-online.ghtml>. Acesso em: 03 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8159-8-janeiro-1991-322180-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2024.

COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DA PARAÍBA - CODATA. **Manual básico de operações do sistema PBDOC V2.** João Pessoa, 2022. Disponível em: <https://portal.pbdoc.pb.gov.br/manuais/manual-v2/sumario>. Acesso em 03 mar. 2024.

COVID-19. **Como surgiu o novo Coronavírus?** Conheça as teorias mais aceitas sobre sua origem. Disponível em: <https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/como-surgiu-o-novo-coronavirus-conheca-as-teorias-mais-aceitas-sobre-sua-origem#:~:text=As%20principais%20teorias%20levantadas%20inclu%C3%ADam,a%20origem%20natural%20da%20epidemia> . Acesso em: 19 mar. 2024.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica.** São Paulo: Atlas, 2008.

NIELSEN, Jakob, et al. **Heuristic evaluation of user interfaces.** Proc. ACM CHI'90 Conf., 1990.

NOLETO, Cairo. **Avaliação qualitativa:** o que é e qual a diferença da quantitativa! Disponível em: <https://blog.betrybe.com/carreira/avaliacao-qualitativa/>. Acesso em: 03 mar. 2024.

PARAÍBA. **Decreto Estadual nº 40.122 de 13 de março de 2020.** Declara situação de Emergência no Estado da Paraíba ante ao contexto de decretação de Emergência em Saúde Pública de Interesse Nacional pelo Ministério da Saúde e a declaração da condição de pandemia de infecção humana pelo Coronavírus definida pela Organização Mundial de Saúde. Disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/servicos/arquivo-digital/doe/janeiro/marco/diario-oficial-14-03-2020.pdf/>. Acesso em: 19 mar. 2024.

PARAÍBA. **Decreto Estadual nº 40.136 de 21 de março de 2020.** Dispõe sobre a adoção, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, de regime de trabalho remoto, em razão das medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pelo COVID-19 (Novo Coronavírus). Disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/servicos/arquivo-digital/doe/janeiro/marco/diario-oficial-21-03-2020-suplemento.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2024.

PARAÍBA. **Decreto Estadual nº 40.546, de 17 de setembro de 2020.** Institui o Sistema PBdoc de produção, gestão, tramitação, armazenamento, preservação, segurança e acesso a documentos e informações em ambiente digital e dá outras providências. Disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/servicos/doe/janeiro/setembro/diario-oficial-18-09-2020.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2023.

PINHATA, Gabrielle. **10 heurísticas de Nielsen:** melhorando a usabilidade de suas interfaces. Disponível em: <https://www.programmers.com.br/blog/10-heuristicas-de-nielsen-melhorando-a-usabilidade/>. Acesso em 14 jun. 2024.

PODER JUDICIÁRIO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Manual do sistema SIGA-DOC.** Disponível em: <https://portaltj.tjrj.jus.br/documents/10136/1889730/manual-sistema-siga-doc.pdf> Acesso em 03 mar. 2024.

PORTAL PBDOC – SISTEMA DE PROTOCOLO DA PARAÍBA.  
[Site institucional]. Disponível em: <https://portal.pbdoc.pb.gov.br/>. Acesso em 03 mar. 2024.

RONCAGLIO, Cynthia (org.). **Manual de Gestão de Documentos de Arquivos da Universidade de Brasília**. Brasília: Cebraspe, 2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho Científico**. São Paulo: Cortez 2007.

SILVA, Armando Malheiro da. **A Informação**: da compreensão do fenómeno e construção do objecto científico. Porto – Portugal: Edições Afrontamento, 2006.

VALENTIM, M. L. P. Gestão Documental em Ambientes Empresariais. In: VALENTIM, M. L. P., ed. **Estudos avançados em Arquivologia [online]**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

# CRESCIMENTO URBANO, PROBLEMAS AMBIENTAIS E A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO PÚBLICA: O CASO BAIRROS DA ZONA SUL – JOÃO PESSOA/PB

*Micheline Costa de Meneses  
Viviane Barreto Motta Nogueira*

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da Revolução Industrial, no século XVIII, com a intensificação do capitalismo e o conseqüente aumento das zonas urbanas; o homem passou a agir de forma mais desenfreada na modificação das paisagens naturais, transformando o meio social em um ambiente produzido pelas sociedades.

Esse crescimento urbano e industrial trouxe problemas de poluição e degradação do meio ambiente, os quais passaram a fazer parte do cotidiano das cidades, com um potencial ainda maior de prejuízos à saúde e a vida das populações.

A urbanização, quando não planejada e ocorrendo de forma desordenada, provoca mudanças que podem se tornar irreversíveis para os ecossistemas. Isso ocorre porque os recursos ambientais são esgotáveis e necessitam de longos períodos para regeneração em caso de danos.

O processo de transformação do meio urbano pôde ser melhor visualizado no Brasil a partir da segunda metade do século XX (entre 1960 e 1980) com a vinda do homem do campo para a cidade. Isto o obrigou a deixar o setor agrícola, em crescente processo de modernização, concentração fundiária e mecanização, migrando para as cidades em busca de novas oportunidades de trabalho, principalmente no setor industrial em expansão.

Na cidade de João Pessoa, capital do estado da Paraíba, ocorreu um crescimento acentuado da população devido à atração de migrantes em busca de melhor qualidade de vida e oportunidades de emprego. Como consequência, muitas atividades socioeconômicas contribuíram para o uso desenfreado dos recursos naturais, agravando os problemas ambientais resultantes da *ação antrópica*<sup>39</sup> sobre o meio ambiente neste grande centro.

De acordo com Araújo (2005, p. 247), “a qualidade ambiental das cidades brasileiras está deteriorando devido a ações que prejudicam tanto o meio ambiente natural quanto o cultural (construído)”. Isso é evidente no cotidiano das cidades, que sofrem diversos impactos e agressões, principalmente devido à alta concentração populacional nos grandes centros e ao contínuo processo de urbanização e industrialização.

Dessa forma, a priorização da expansão urbana acabou por enfatizar, nos projetos de planejamento urbano, as necessidades humanas socialmente construídas para uma vida urbana satisfatória. No entanto, essa ênfase muitas vezes negligencia a consideração de um ecossistema equilibrado.

Ao longo do processo de aceleração urbana, percebeu-se a falta de políticas públicas abrangentes e eficazes para lidar com questões urbanas. Desta forma, em relação ao aumento populacional de João Pessoa, surge o seguinte questionamento: como tem sido o monitoramento do crescimento urbano e a implementação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável para mitigar problemas de poluição e degradação ambiental nos bairros da zona sul da cidade de João Pessoa?

Diante dessa problemática, esta pesquisa busca identificar quais têm sido as políticas públicas adotadas para os bairros do Cuiá, Ernesto Geisel e Valentina de Figueiredo, na zona sul de João Pessoa; em relação ao crescimento urbano com foco no desenvolvimento sustentável. Especificamente, pesquisar quais são os principais problemas enfrentados pela população desses bairros em relação à poluição e degradação ambiental, e investigar quais as ações governamentais estão sendo aplicadas para o controle ambiental.

Em tempos de insegurança climática com registros de mudanças de temperatura sem precedentes, incêndios descontrolados, tempesta-

---

39 Atividades humanas exercem um impacto substancial, tanto direta como indiretamente, sobre o meio ambiente e ecossistemas, podendo ser positiva ou negativa. Quando essas atividades são negativas, tornam-se prejudiciais e provocam danos consideráveis no planeta.

des intensas e inundações, soam o alerta de sistemas planetários cada vez mais desalinhados. Juntos a esses fenômenos, observa-se uma crise de desenvolvimento humano globalmente sentida. É por isso que, no presente século, o desenvolvimento das cidades com sustentabilidade é indispensável.

Assim, este estudo tem como motivação contribuir para a identificação de maneiras de melhorar a infraestrutura, os serviços públicos e a qualidade ambiental nos bairros do Cuiá, Geisel e Valentina; focando na saúde e bem-estar dos moradores. A implementação dessas melhorias pode reduzir as disparidades entre áreas centrais e periféricas, como também contribuir para aumentar a conscientização e o envolvimento dos residentes, fortalecendo a cidadania e a coesão social. A análise integrada e interdisciplinar dessa problemática pode impactar positivamente na formulação de políticas públicas eficazes e melhoria na vida das pessoas, adotando uma abordagem sustentável e de equidade social.

Assim, os resultados deste artigo buscam trazer essas reflexões sobre os problemas ambientais dos bairros em estudo, considerados de periferia, para entender questões do uso do espaço urbano, ações do Estado e melhorias necessárias nas políticas públicas ambientais; o que pode beneficiar a sociedade, órgãos públicos e setores privados.

## **2 CRESCIMENTO URBANO E SEUS PROBLEMAS AMBIENTAIS**

A urbanização e o meio ambiente são conceitos intrinsecamente ligados, uma vez que o processo de urbanização, ao envolver a aglomeração de pessoas e atividades produtivas em espaços limitados; acaba por resultar, muitas vezes, em impactos prejudiciais ao meio ambiente, manifestando-se de forma contínua e duradoura.

Segundo o Relatório Mundial das Cidades de 2022, publicado pelo ONU habitat<sup>40</sup> estima-se que até 2050 cerca de 68% (sessenta e oito por cento) da população mundial seja urbana, com estimativa de crescimento

---

40 Em 1976, líderes globais reuniram-se pela primeira vez para abordar o curso da urbanização durante a conferência Habitat, organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no Canadá. Diante do aumento explosivo da população, da produção, do consumo e da utilização dos recursos naturais, já naquela década ficou evidente a grandeza das cidades.

de 2,2 bilhões de pessoas. O total global em 2021 foi de 56% (cinquenta e seis por cento).

Jatobá (2011, p. 2) apresenta estimativas do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, 2008), onde apontam que “a soma de todas as áreas urbanas ocupam somente 2,8% (dois vírgula oito por cento) da superfície terrestre”. Contudo, concentra cada vez mais pessoas e o consumo dos recursos do planeta.

O elevado índice de crescimento populacional nas áreas urbanas resulta em constantes mudanças no uso do solo, conforme novas necessidades que vão surgindo. Consequentemente; esse avanço muitas vezes contraria os estudos de impacto ambiental e de planejamento urbano sustentável, a fim de minimizar os impactos na transformação do espaço social.

Tanto o uso do solo quanto a produção de resíduos podem afetar a quantidade de recursos explorados, extraídos e modificados; indo além da área urbana ocupada. Daí a importância da avaliação da pegada ecológica<sup>41</sup> de uma cidade. O objetivo é promover a consciência ambiental e orientar práticas que minimizem o impacto negativo no meio ambiente.

Em um mundo cada vez mais urbano, os impactos ambientais têm provocado efeitos potencialmente destrutivos ao meio ambiente e ao próprio homem. Esses resultados decorrem do elevado padrão de consumo e do crescimento urbano, que na maioria dos casos é desordenado e desigual, principalmente nas cidades mais pobres do planeta.

Quanto maior a expansão urbana, maior o contingente do meio natural transformado e maior a necessidade de investimento no uso e fornecimento de recursos como água, energia, infraestrutura, saneamento, habitação e outros.

[...] nas cidades também estão os maiores riscos de desastres ambientais e as maiores chances de ser atingido por eles. A urbanização afeta as condições naturais para a ocorrência de desastres ambientais, assim como os desastres ambientais têm seu potencial de dano ampliado em função da urbanização. A urbanização

---

41 Segundo a Cartilha Ecológica da Universidade Federal de Uberlândia, a pegada é uma medida que avalia o impacto ambiental de uma pessoa, comunidade, empresa ou país, expressa na quantidade de recursos naturais necessários para sustentar seu estilo de vida ou atividades específicas. Seu cálculo visa destacar a relação entre o consumo humano e a capacidade da Terra de regenerar e fornecer recursos de forma sustentável

em condições precárias acentua ainda mais estes riscos para as populações em situação de vulnerabilidade social. A vulnerabilidade e os desastres ambientais aumenta em função de mais vulnerabilidade social e cresce em um contexto de mais desigualdade social (Jatobá, 2011, p. 3, *apud* Cepal, 2008).

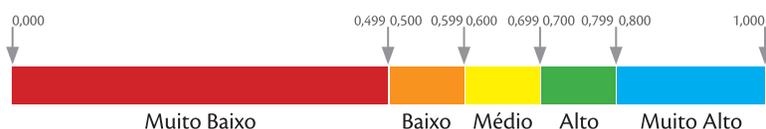
Como o crescimento populacional leva à expansão urbana para diversas áreas da cidade, é necessário maior atenção à aplicação de programas governamentais de uso sustentável dos recursos. Governos e autoridades em todos os níveis devem estar em constante esforço para aprimorar as condições de vida nas áreas urbanas do país, bem como nas demais áreas habitadas, sejam elas urbanas ou rurais.

Uma das formas de avaliar o bem-estar da população, as condições de vida e orientar políticas públicas, oferecendo um contraponto aos dados econômicos do PIB, é por meio do Índice de Desenvolvimento Humano. Um valor acima de 0,8 (ver figura 1) indica alto desenvolvimento. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2008 . Ano 5 . Edição 39):

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) compara indicadores de países nos itens riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros, com o intuito de avaliar o bem-estar de uma população, especialmente das crianças. Varia de zero a um e é divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) em seu relatório anual.

O IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) brasileiro adapta o IDH Global ao contexto local, incorporando longevidade, educação e renda; mas ajustando a metodologia. Os indicadores do IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento local, não sendo comparáveis com o IDH Global.

**Figura 1** – Gráfico dos índices de leitura do IDH



**Fonte:** Atlas BR (2024).

Assim, não há mais espaço para um desenvolvimento urbano sem o uso da sustentabilidade, como reitera o estudo da ONU-Habitat de 2022. Este estudo aborda a concepção de que, para a existência de cidades equitativas e inclusivas; é necessário estipular um novo pacto social, envolvendo a implementação de renda básica universal, acesso à saúde, moradia adequada e demais serviços essenciais à população.

## 2.1 Principais problemas socioambientais urbanos

Favelização, ocupação de áreas de risco, segregação, lixões, inundações, ilhas de calor e inversão térmica são alguns dos principais problemas socioambientais urbanos. Como a urbanização aconteceu de forma desigual no mundo, muitos problemas resultantes desse processo também se refletem de forma desigual.

Nos países em desenvolvimento, os problemas sociais, econômicos, políticos e ambientais, entre outros; resultantes da expansão urbana, são observados de maneira ainda mais agravante. Isso porque não se relacionam apenas ao processo de urbanização, mas também à má distribuição de renda e à má gestão pública por parte dos governantes. Entre esses problemas está a segregação urbana.

Quando não há controle e investimento governamental, a urbanização desordenada na periferia resulta em problemas como: falta de saneamento, poluição do solo, da água e dos aquíferos, inundações, desmoronamentos de barreiras e barragens, e poluição atmosférica.

Outra questão recorrente é quanto a disposição inadequada dos resíduos quando lançados diretamente no solo sem que existam tratamentos. Este é um dos grandes problemas sociais/urbanos. No Brasil em 2022 foram produzidos 81,8 (oitenta e um vírgula oito) milhões de toneladas de resíduos. Em média, cada brasileiro produziu 1,043 kg (um quilograma e quarenta e três gramas) de resíduos por dia, 381 kg (trezentos e oitenta e um quilograma) no ano<sup>42</sup>.

Diante da elevada quantidade de resíduos, é crucial garantir sua disposição adequada. O descarte inadequado pode causar problemas

---

42 Dados AMA - ODS/Resíduos (2022 apud Panorama dos Resíduos Sólidos do Brasil realizado pela Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe)).

como proliferação de insetos transmissores de doenças, contaminação de aquíferos e cursos d'água, enchentes devido ao bloqueio de passagens de água e poluição do ar por gases tóxicos resultantes da queima de resíduos.

É reconhecido que as questões de poluição e degradação ambiental, sejam de origem urbana ou não, são resultados da intervenção humana no meio, alterando-o de acordo com seus interesses e explorando os recursos durante muitas décadas, em busca de lucros máximos e sem considerar as possíveis consequências. Conforme aponta Corrêa (1995, p. 11), “o espaço urbano capitalista [...] é um produto social, resultado de ações acumuladas ao longo do tempo e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço”.

## **2.2 Legislações ambientais e desenvolvimento sustentável**

Os recursos ambientais são um dos maiores bens à disposição da humanidade. Por isso, líderes mundiais têm se reunido e celebrado acordos para mitigar os impactos ambientais e adotar novos padrões de desenvolvimento. Muitas conferências ambientais foram realizadas para discutir, consolidar e estabelecer compromissos em relação ao desenvolvimento sustentável.

A primeira das grandes conferências ambientais da história ocorreu em Estocolmo, em 1972, também conhecida como Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. O primeiro dia deste evento é marcado com o estabelecimento do Dia Mundial do Meio Ambiente, passando a ser comemorado em 5 de junho.

Naquele momento, foi gerado um documento conhecido como Declaração de Estocolmo, estabelecendo 26 (vinte e seis) princípios sobre desenvolvimento e meio ambiente. Este marco inaugurou uma série de conferências dedicadas ao tema do meio ambiente, nas quais os países passaram a reconhecer sua responsabilidade com a sustentabilidade.

Outro marco importante ocorreu em 1992, com a realização da Conferência Rio 92, onde outros importantes documentos foram elaborados, tais como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21 e os Princípios Florestais<sup>43</sup>.

---

43 Os “Princípios Florestais” são diretrizes estabelecidas para promover a gestão sustentável das florestas, abordando a proteção da biodiversidade, manejo responsável dos recursos florestais, práticas de silvicultura sustentável e mitigação de impactos ambientais, equilibrando as necessidades humanas com a conservação dos ecossistemas

Na aplicação de todas as agendas e acordos ambientais, é imprescindível considerar o papel dos governos na implementação de políticas públicas que promovam o crescimento econômico com equilíbrio entre desenvolvimento e preservação dos recursos ambientais, dando origem ao conceito de desenvolvimento sustentável.

Este conceito passou a ser divulgado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU no relatório “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como Relatório *Brun- dtland*. O desenvolvimento sustentável refere-se à busca de equilíbrio entre crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental, visando satisfazer as necessidades do presente sem comprometer as das futuras gerações.

Assim, a Constituição Federal do Brasil traz esse conceito no caput do Art. 225, em que estabelece o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras. Para tal fim, o país possui legislações ambientais reconhecidas como uma das mais abrangentes e rigorosas nas políticas de proteção, fiscalização e recuperação ambiental, como o Código Florestal, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), a Lei de Crimes Ambientais e a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS).

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Metodologia da pesquisa**

Como meio para alcançar os objetivos propostos, este trabalho busca realizar uma pesquisa de natureza descritiva e explicativa. A abordagem descritiva visa registrar o processo de crescimento da cidade de João Pessoa, as mudanças no espaço urbano e os problemas ambientais resultantes da expansão urbana nos bairros do Ernesto Geisel, Cuiá e Valentina de Figueiredo, localizados na Zona Sul. Já a abordagem explicativa busca identificar e explicar as causas do problema objeto deste estudo.

---

e a proteção da vida selvagem.

O estudo adota uma abordagem qualitativa e quantitativa, apresentando dados estatísticos sobre a evolução populacional e o crescimento urbano de João Pessoa, enquanto interpreta, reflete e analisa esses dados.

A pesquisa tem objetivos exploratórios, descritivos e explicativos; visando explorar os problemas e oportunidades nos três bairros, descrever sistematicamente as suas características por meio de observação, visitas e registros fotográficos; explicar os fatores causadores dos problemas ambientais por meio de pesquisa bibliográfica, coleta e análise estatística de dados divulgados pelo IBGE e canais de comunicação oficial dos governos federal, estadual e municipal.

Os dados observados e levantados são apresentados na Seção 4 (quatro) - Resultados e Discussões, com as informações dos bairros do Cuiá, Geisel e Valentina, objetos deste estudo. Na subseção 4.5, são abordadas as ações governamentais quanto à aplicação de políticas públicas de controle ambiental, bem como os projetos em execução e futuros para a aplicação das políticas de gestão ambiental.

### **3.2 Cenário do Estudo**

João Pessoa, capital do Estado da Paraíba, segundo dados do Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contava com uma população de 833.932 (oitocentos e trinta e três mil novecentos e trinta e dois) habitantes. Desse total, 99,62% (noventa e nove vírgula sessenta e dois por cento) da população é considerada urbana e 0,38% (trinta e oito por cento) rural.

No ranking populacional municipal, João Pessoa ocupa a 1ª (primeira) posição no estado da Paraíba, a 7ª (sétima) colocação na região Nordeste e a 20ª (vigésima) posição no país, uma variação populacional de 15,3% (quinze vírgula três por cento) em relação ao Censo de 2010, quando a população era de 723.515 (setecentos e vinte e três mil, quinhentos e quinze) habitantes.

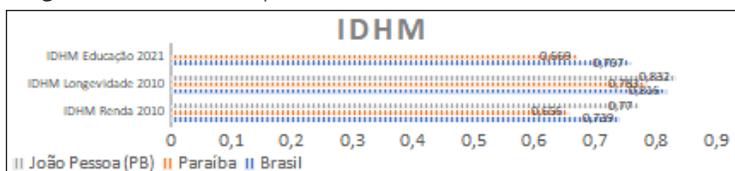
Pelo Portal Cidades – IBGE, é uma das menores capitais do Brasil com uma área de 210,044 km<sup>2</sup> (duzentos e dez quilômetros quadrados e quarenta e quatro milésimos). Quanto à sua distribuição geográfica, a cidade é composta por 64 (sessenta e quatro) bairros, conforme seu Plano Diretor, dividindo-se entre as zonas Norte, Sul, Leste e Oeste. Dessa divisão, há uma prevalência de expansão urbana para a Zona Sul, concen-

trando um maior número de bairros. Muitos deles surgiram incentivados pelos programas de habitação da Prefeitura (conjuntos habitacionais).

### 3.2.1 Índice de Desenvolvimento Humano de João Pessoa

Na apresentação dos dados, o IDHM de João Pessoa é 0,763 (zero vírgula setecentos e sessenta e três), em 2010; sendo em 1991 de 0,551 (zero vírgula quinhentos e cinquenta e um), o que o situa em uma faixa de desenvolvimento humano alta (IDHM entre 0,700 e 0,799). Na Figura 2, pode-se observar que João Pessoa destaca-se em comparação aos indicadores do Brasil e do Estado da Paraíba.

**Figura 2** – Gráfico comparativo do IDHM João Pessoa, Paraíba e Brasil



**Fonte:** AtlasBR (2024).

Para essa evolução do IDH municipal, destaca-se a importância das políticas públicas implementadas pelos governantes, os debates com a sociedade, como audiências públicas e orçamentos democráticos, as cobranças da sociedade, e o surgimento de novas ferramentas e tecnologias de investimento.

João Pessoa recebeu investimentos para o desenvolvimento humano, alcançando a 1ª posição no Estado e a 320ª (tricentésima vigésima) entre os 5.565 (cinco mil quinhentos e sessenta e cinco) municípios do Brasil, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil de 2013. No entanto, apesar dos avanços, áreas como infraestrutura, entre outras ainda precisam ser melhoradas, e é o que se buscará analisar e apresentar no próximo capítulo.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

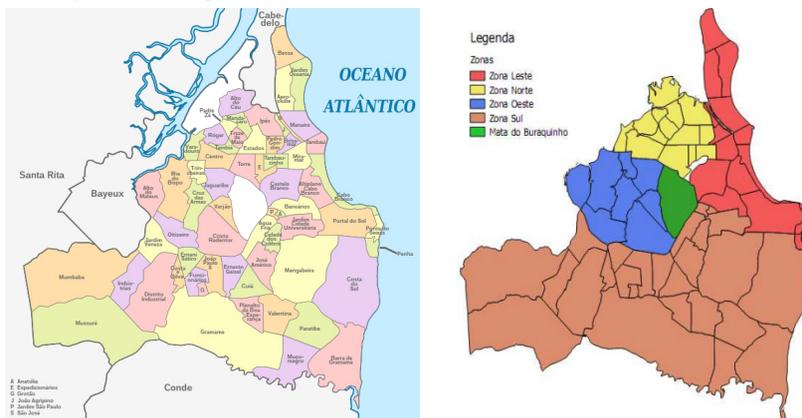
### 4.1 Surgimento e crescimento dos bairros do Geisel, Cuiá e Valentina e os problemas ambientais

A ocupação de João Pessoa começou em 1585, afastada da costa por razões defensivas e focada na produção de cana-de-açúcar. Inicialmente, seu desenvolvimento concentrou-se no Centro Antigo, que se tornou o principal centro comercial da cidade até os anos 1970.

A expansão urbana começou ao longo do rio Sanhauá, estendendo-se para o sul e leste, surgindo assim os bairros, em atendimento à população de maior poder aquisitivo, em oposição aos conjuntos habitacionais que surgiram ao sul da cidade, como Bancários, Mangabeira, Valentina, Geisel e outros.

Segundo Pontes (2023) as principais mudanças na cidade ocorreram nos anos 1970, com melhorias estéticas e arquitetônicas que indicaram modernização e expansão urbana. Entre 1960 e 1986, o desenvolvimento urbano de João Pessoa foi influenciado pela construção de conjuntos habitacionais na zona sul, impulsionado pela crescente demanda por moradia e serviços básicos devido ao aumento populacional. Para visualização da atual configuração dos bairros de João Pessoa; segue a figura 3, incluindo também a divisão por zonas.

**Figura 3** – Imagem dos bairros que compõem o Município de João Pessoa



**Fonte:** Prefeitura Municipal de João Pessoa, anteprojeto de lei complementar (2024).

Após a inauguração dos conjuntos habitacionais sem equipamentos como saneamento básico e calçamento, outras ocupações foram surgindo, o que exigiu maior e contínuo investimento em infraestrutura, comércio, serviços, lazer e reestruturação urbana. Nos tópicos a seguir, buscar-se-á retratar alguns impactos ambientais ainda presentes nos bairros em estudo e não resolvidos pelo poder público.

## **4.2 Bairro do Cuiá**

Em se tratando mais especificamente dos bairros em estudo, o bairro do Cuiá é o mais novo em uso e exploração do solo em comparação com o Geisel e o Valentina. Segundo dados do censo do IBGE (2010) este bairro possui uma população de 6.944 (seis mil, novecentos e quarenta e quatro) habitantes e, conforme o Atlas de bairros da prefeitura municipal de João Pessoa, possui uma área de 191,16 ha (cento e noventa e um hectares e dezesseis ares), constituída em grande parte por vale e várzea de rio.

O bairro, predominantemente residencial, possui granjas, residências de padrão médio a simples, prédios residenciais e poucos empreendimentos comerciais de pequeno porte. Encontra-se em expansão, com novos loteamentos, alguns ainda sem ocupação urbana, resultando em baixa densidade de ocupação.

O Cuiá expandiu a partir da supressão da vegetação de mata ciliar presente. Dos três bairros objeto desta pesquisa, ele é o que apresenta a expansão urbana mais recente, de modo a preservar partes da vegetação da Mata Atlântica, como pode ser observado na figura 4. A cobertura vegetal representa o desafio de conciliar o crescimento urbano com a preservação ambiental, garantindo a manutenção de ecossistemas importantes e a qualidade de vida dos moradores.

A preservação da cobertura vegetal proporciona benefícios como a amenização da temperatura, melhoria da qualidade do ar, controle erosivo, redução de enchentes, e promoção de bem-estar. No entanto, a falta de planejamento pode gerar essa dualidade ao tentar equilibrar a expansão urbana com as demandas sociais, políticas, econômicas e a preservação ambiental.

**Figura 4** – Áreas verdes e de presença da mata ciliar ainda sendo preservada no bairro do Cuiá



**Fonte:** acervo dos autores (2024).

No Cuiá, apesar dos aspectos positivos da presença da cobertura vegetal, há alguns problemas ambientais relacionados ao depósito e acúmulo de resíduos em lotes abandonados, como pode ser observado na figura 5 abaixo:

**Figura 5** – Terrenos abandonados no Cuiá sendo usados como depósito irregular de resíduos urbanos



**Fonte:** acervo dos autores (2024).

Loteamentos abandonados em áreas urbanas, com acúmulo de vegetação e lixo, são problemas comuns em muitas cidades. Esses locais podem se tornar focos de conflitos ambientais, de saúde pública e de segurança. Sendo essas questões violações às leis ambientais e de uso do solo urbano.

No bairro do Cuiá, muitos lotes abandonados foram tomados pela vegetação, onde a população tem depositado resíduos urbanos de maneira

inadequada. Como resultado, uma série de problemas surgem; incluindo a poluição do solo e da água, tanto de fontes superficiais quanto subterâneas, devido à produção de chorume pelo lixo que se infiltra no solo. Também há o risco de propagação de doenças infecciosas através de insetos, mosquitos e ratos, que atuam como vetores. A degradação visual e a desvalorização das áreas ao redor são outras consequências significativas.

Há também o problema das obstruções das galerias e bueiros (Figura 6) devido ao descarte irregular de resíduos no solo e à falta de limpeza constante por parte das equipes de limpeza urbana. Além do acúmulo de lixo, que prejudica o escoamento das águas pluviais, existe o problema da poluição, que pode resultar em inundações.

**Figura 6** – Presença de resíduos e sedimentos sobre a área de escoamento da água



**Fonte:** acervo dos autores (2024).

Outra ação de impacto ambiental sobre o solo, observada como evidência da expansão do bairro, é a extração da vegetação natural para exploração do solo, conforme registrada nas figuras 7 e 8. É visível o solo desnudo, desgastado, compactado e em plena exploração. Ao lado, encontra-se uma obra de edificação de um condomínio residencial em funcionamento.

De modo geral, o ‘uso irregular do solo’ refere-se ao uso do espaço urbano de maneira que não está de acordo com as regulamentações ou legislação aplicável. Isso pode incluir a ocupação ilegal de terras, o desmatamento não autorizado, a construção em áreas protegidas, entre outros. O uso irregular do solo pode resultar em danos ambientais, sociais e econômicos; incluindo a degradação do solo, conflitos de terra, perda de recursos naturais e desequilíbrio ambiental.

**Figura 7** – Abertura de área antes coberta pela vegetação de mata ciliar



**Fonte:** Acervo dos autores(2024).

**Figura 8** – Construção de um condomínio residencial



**Fonte:** Acervo dos autores(2024).

Uma última análise está na questão da necessidade de pavimentação das ruas. Ela desempenha um papel fundamental no desenvolvimento urbano e nas políticas públicas voltadas para as cidades por, não apenas proporcionar uma infraestrutura básica para o tráfego de veículos e pedestres, mas também por trazer impactos significativos em diversos aspectos da vida urbana.

A demanda por pavimentação de ruas com drenagem é grande, especialmente em áreas menos favorecidas ou periféricas. As comunidades recorrem a estratégias como organização comunitária e abaixo-assinados para pressionar os governos locais a incluírem esses serviços no orçamento municipal. Embora a luta seja árdua, pode levar a melhorias substanciais na qualidade de vida dos residentes.

**Figura 9** – Rua do bairro Cuiá sem calçamento



**Fonte:** Site da Prefeitura Municipal de João Pessoa (2023).

Com a expansão urbana nos bairros da zona sul, o processo de drenagem e calçamento só tem ocorrido por meio de políticas públicas resultantes das reivindicações sociais. No entanto, ainda há muitas ruas sem calçamento nos bairros da zona sul da cidade, como é o caso da rua registrada na figura 9.

### 4.3 Bairro do Ernesto Geisel

O bairro do Ernesto Geisel, de acordo com o Censo do IBGE (2010), tem uma população de 14.184 (quatorze mil cento e oitenta e quatro) habitantes e possui 190,57 ha (cento e noventa vírgula hectares e cinquenta e sete ares). Inicialmente concebido como um conjunto habitacional financiado pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o bairro foi inaugurado em 1978, conforme dados fornecidos pela prefeitura de João Pessoa.

Desde sua inauguração até os dias atuais, o bairro experimentou expansão e recebeu diversas melhorias por meio de políticas públicas. No entanto, ainda há muito a ser feito para promover o desenvolvimento sustentável da região.

Assim como no Cuiá, inúmeros problemas ambientais foram identificados. Abaixo segue alguns registros desses impactos.

**Figura 10** – Lançamento e acúmulo irregular de resíduos sólidos



**Fonte:** Acervo dos autores (2024)

Na figura 10, observa-se um problema ambiental e estético comum em muitas áreas urbanas e rurais: o acúmulo irregular de lixo. Tal situação pode decorrer da falta de conscientização ambiental, da infraestrutura

inadequada de coleta de resíduos, do comportamento negligente por parte dos indivíduos e da falta de fiscalização adequada.

As consequências dos resíduos sólidos espalhados pelo chão incluem poluição ambiental, riscos à saúde com aumento de casos como a dengue entre outras doenças; poluição visual e do solo que afetam o bem-estar das comunidades e comprometem o turismo, além da obstrução de vias públicas, bloqueando calçadas, estradas e sistemas de drenagem, causando problemas de tráfego e enchentes.

Já nas figuras 11 e 12, observa-se a compactação do solo, o que dificulta a mobilidade e o escoamento das águas pluviais, entre outros problemas. Esse acúmulo de água é frequentemente encontrado ao longo de toda a extensão da via principal do bairro.

**Figura 11** – Compactação do solo



**Fonte:** Acervo dos autores(2024).

**Figura 12** – Compactação e deposição de resíduos



**Fonte:** Acervo dos autores(2024).

Das figuras 11 e 12, é importante salientar também que, além da compactação e poluição do solo, observa-se a ausência de duas políticas públicas essenciais: a limpeza regular das vias públicas e a falta de calçamento e pavimentação, o que se torna ainda mais evidente por esta ser uma das principais avenidas do bairro.

A figura 13, ao retratar a ausência de calçamento nas ruas, evidencia não apenas a condição erosiva do solo, como também a falta de acessibilidade urbana nessa área, mesmo estando também localizada em uma das principais avenidas do bairro.

**Figura 13** – Processo de erosão do solo com uma pequena voçoroca iniciada



**Fonte:** acervo dos autores(2024).

Já na figura 14, observar-se um problema comumente encontrado nos centros urbanos, que é a questão das inundações e alagamentos. Esse é um problema crítico que afeta muitas áreas urbanas ao redor do mundo resultante da quantidade de água; seja por chuvas intensas, enchentes de rios ou falhas na infraestrutura urbana, a superar a capacidade de drenagem da cidade. É o que ocorre no Geisel onde a impermeabilização do solo, asfalto e concreto, sistemas de drenagem insuficientes ou mal projetados, falha na limpeza e desobstrução de bueiros e galerias pluviais, não têm conseguido lidar com grandes volumes de água.

**Figura 14** – Pontos de alagamento no bairro do Geisel



**Fonte:** JPB (2024).

Muitas medidas poderiam ser usadas para mitigação do problema, a exemplo: do gerenciamento de águas pluviais (construção de sistemas de drenagem), das zonas verdes (preservando e criando áreas verdes para absorver água), da restrição de construções em áreas de risco, da educação pública (conscientização sobre práticas de conservação ambiental), da gestão de resíduos (programas de limpeza para evitar entupimentos), de parcerias público-privadas (colaboração para desenvolver soluções inovadoras), do planejamento do solo (regulamentações para evitar a

impermeabilização excessiva) e monitoramento contínuo da eficácia das medidas (Freitas, et al., 2020).

Estas são medidas, principalmente, de responsabilidade de atuação do Estado no exercício do seu dever constitucional em realizar serviços e obras que lhe competem como nos exemplos citados no parágrafo anterior. Mas, de um modo geral, as enchentes e alagamentos podem ocorrer por causas naturais, como chuvas intensas e cheia dos rios; ou por causas humanas, como a falta de planejamento urbano e o descarte inadequado de lixo. Portanto, a população também deve ter responsabilidade no cuidado com o meio ambiente.

#### **4.4 Bairro do Valentina de Figueiredo**

O bairro do Valentina de Figueiredo, conforme censo do IBGE (2010), tem uma população de 22.452 (vinte e dois mil, quatrocentos e cinquenta e dois) habitantes e possui uma área de 313,95 ha (trezentos e treze hectares e noventa e cinco ares). Localiza-se a sudeste do centro João Pessoa, dele distando cerca de 19 KM. Foi fundado em 1984, durante o governo de Wilson Braga, e fez parte dos conjuntos habitacionais construídos pela Política de Desenvolvimento Nacional executada durante o regime militar.

No momento em que foi construído, o conjunto habitacional foi entregue sem os requisitos mínimos de infraestrutura, como: sistema de esgotamento sanitário (sendo comum o uso de fossas), pavimentação e drenagem das águas pluviais; já que não eram obrigatórios na época. Essas melhorias foram sendo implementadas ao longo das décadas seguintes, de forma gradual.

Hoje, o bairro é habitado por uma população de baixa e média renda. Apesar dos esforços do governo municipal e estadual em realizar obras de infraestrutura, o Valentina ainda enfrenta muitos problemas ambientais. Um dos graves problemas detectados são os inúmeros pontos de alagamento formados em períodos de chuvas volumosas.

Dentre os pontos de alagamentos de ruas e vias principais (figura 15), o mais conhecido e divulgado pelos veículos de comunicação é numa área de encosta do rio Cuiá, conhecido como 'ladeira do Valentina'. Alagamentos recorrentes nessa área de declividade, persistem sem solução permanente, apesar das medidas paliativas como a dragagem do rio.

Isso reflete na necessidade de maior investimento governamental em obras de drenagem nas ruas, principalmente naquelas sem calçamento, onde os transtornos são ainda maiores devido à lama e às imensas poças d'água formadas, dificultando a mobilidade da população.

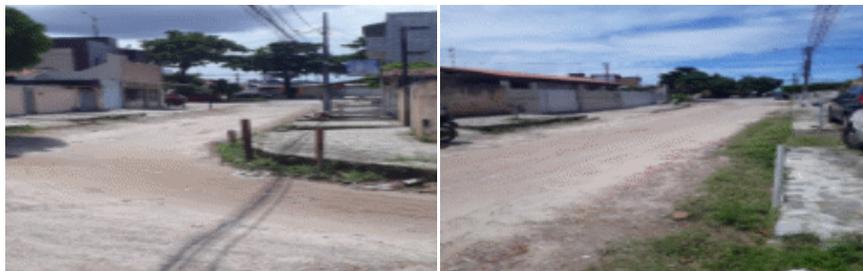
**Figura 15** – Pontos de alagamento no bairro em dias de chuvas intensas



**Fonte:** Click PB, fev. 2024, Netinha Artesã, abr.2022 e JPB (2023).

Um outro problema nas ruas não calçadas (figura 16), especialmente durante os períodos de estiagem, é a poeira. Com o intenso fluxo de veículos ou simplesmente devido à ação do vento, as partículas de poeira adentram nas residências, ocasionando sujeira e poluição, o que prejudica a saúde da população, especialmente causando alergias e problemas respiratórios. Abaixo, apresentamos uma fotografia de uma das ruas, entre tantas outras que ainda não foram pavimentadas.

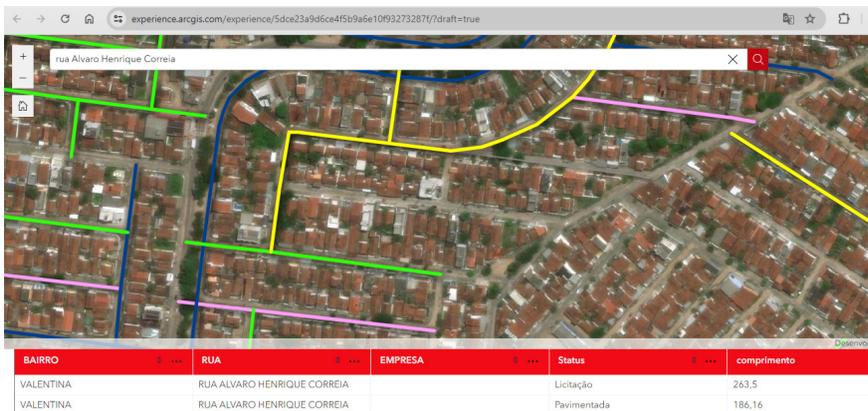
**Figura 16** – Rua Álvaro Henrique Correia com apenas um pequeno trecho calçado, estando sua maior extensão sem a conclusão do calçamento no bairro do Valentina



**Fonte:** Acervo dos autores(2024).

A rua Álvaro Henrique Correia é uma das vias do bairro onde apenas um pequeno trecho está pavimentado, enquanto a maior parte ainda é de areia. Apesar do aumento no número de ruas pavimentadas pela atual administração municipal, ao consultar a aplicação da SEINFRA (Secretaria de Infraestrutura) para verificar o status de pavimentação da rua através do programa “Minha Rua Calçada”, foi encontrada informação (figura 17) de um trecho estar pavimentado e o outro em processo licitatório.

**Figura 17** – Consulta do status da rua no programa de pavimentação de ruas da cidade



**Fonte:** Prefeitura Municipal de João Pessoa (2024).

Outra questão são as aberturas no solo que surgem provocando formação de crateras, conforme se vê nas figuras 18 e 19. O surgimento destas valas pode ser causadas por vários motivos como: erosão do solo (provocado pela falta de escoamento das águas pluviais), vazamentos de água (geralmente provocada por rompimento nas tubulações de água e esgoto) instabilidade geológica, atividade humana (como escavações mal planejadas), construções inadequadas. Pelas imagens pesquisadas, muitas das aberturas foram provocadas por rompimento nas tubulações de água e esgoto.

**Figura 18** – Carro cai em vala de obra da CAGEPA



**Foto:** Walter Paparazzo/G1 PB (2020).

**Figura 19** – Solo cede em áreas de intenso tráfego de veículos



**Fonte:** Programa Tambaú da Gente (2022).

Outro grave problema existente são os resíduos sólidos jogados no chão (ver Figura 20), uma questão comum nos três bairros. Seja por restos de obras ou descartes realizados pela população, os resíduos urbanos se acumulam e poluem o solo, além de causarem poluição visual e contribuir para a propagação de doenças entre os moradores. Apesar do serviço de coleta urbana funcionar no bairro três vezes por semana, essa é uma questão recorrente que demanda investimentos adicionais em serviços de limpeza urbana e em programas de educação ambiental, incluindo campanhas publicitárias para conscientização e reeducação da população.

**Figura 20** – Lixo e entulhos lançados e acumulados nas ruas do bairro



**Fonte:** Acervo dos autores (2024).

É necessário também um melhor planejamento na prestação do serviço de roçagem e capinação. Em vários pontos, foi observada vegetação alta em áreas públicas (figura 21), demandando um serviço mais contínuo e com menos intervalos entre as operações de capina. A poda e capinação em áreas urbanas desempenham um papel essencial na manutenção

da beleza, segurança e funcionalidade dos espaços públicos e privados. Esses serviços são fundamentais para criar e manter ambientes urbanos agradáveis, seguros e funcionais para os moradores e visitantes.

**Figura 21** – Áreas pública com a vegetação alta



**Fonte:** Acervo dos autores (2024).

Quanto à existência de áreas de preservação, assim como no bairro do Cuiá, o Valentina também possui um trecho com resquícios de vegetação ciliar (figura 22), onde é possível identificar a passagem do rio entre as árvores. Esta é uma área central do bairro, com residências ao redor. No entanto, apesar do ecossistema ainda ser mantido, existem problemas de poluição, evidenciando mais uma vez a falta de consciência ambiental e social por parte da população.

**Figura 22** – Preservação de vegetação ciliar na área central do bairro do Valentina



**Fonte:** Acervo dos autores(2024).

Estes foram alguns dos problemas identificados e recorrentes nos bairros em estudo. Apesar das novas leis e regulamentações para o desenvolvimento sustentável, ainda há muito a progredir e investir, principalmente nas áreas periféricas da cidade. No próximo tópico, trataremos

da necessidade de programas de investimento público e do levantamento das ações realizadas para a redução dos déficits, entre outros aspectos, em infraestrutura.

#### **4.5 Ações governamentais para aplicação de políticas públicas de controle ambiental**

As políticas governamentais desempenharam um papel crucial no direcionamento do crescimento urbano da cidade de João Pessoa. Com foco no mercado imobiliário, as estratégias de expansão foram implementadas por meio de entidades como o Banco Nacional de Habitação (BNH), integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e ao Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), organismos sob coordenação do Governo Federal, além da atuação da Companhia Estadual de Habitação (CEHAP), sob responsabilidade do Governo Estadual. O BNH foi essencial na construção de conjuntos habitacionais periféricos, impulsionando a indústria da construção e facilitando a aquisição de moradias em todo o país.

Hoje, um importante instrumento de planejamento que permite à Prefeitura planejar o futuro da cidade é o Plano Diretor, que visa o ordenamento e a sustentabilidade, promovendo a qualidade de vida. As políticas públicas de controle ambiental, de modo geral, são implementadas por meio de uma variedade de ações governamentais que visam proteger, conservar e melhorar o meio ambiente e a qualidade de vida da população. A seguir, serão citadas algumas das principais ações governamentais aplicadas às políticas públicas de controle ambiental na cidade de João Pessoa, inclusive nos bairros em estudo.

O projeto “Agora tem Trabalho”, da prefeitura, iniciou obras de calçamento, pavimentação e outras ações de infraestrutura nos bairros de Água Fria, Mumbaba, Valentina, Bairro das Indústrias, Cristo e Planalto da Boa Esperança, além da recuperação do Centro de Treinamento Ivan Tomaz e do Mercado Público, ambos no Valentina.

Cortando os bairros do Geisel e Água Fria, na zona sul, está em execução a requalificação da BR-230, com a construção do Viaduto de Água Fria, obra que ajudará a desafogar o trânsito entre o Cristo Redentor e os bairros da zona sul da capital.

Para reduzir o número de ruas sem calçamento, a atual gestão municipal criou o programa ‘Minha Rua Calçada’. O objetivo é pavimentar as ruas com drenagem, calçadas (figura 23), piso tátil e acessibilidade. Além das obras, foi disponibilizado à população o acompanhamento do andamento do programa, com acesso a informações sobre uma determinada rua, incluindo seu status (em licitação, contratação, ordem de serviço ou calçada). A plataforma também fornece informações sobre prazos, investimentos e a transformação dos bairros onde o programa está presente e está acessível no portal da Prefeitura de João Pessoa.

**Figura 23** – Trabalho de pavimentação de ruas



**Foto:** Secom-JP (2024).

Outra ação, corresponde ao investimento em políticas ambientais é o incentivo à população para plantar mudas de árvores nas residências. Para isso, as mudas são disponibilizadas aos moradores que manifestarem interesse. Em 2021, foi inaugurado o novo Viveiro Florestal de João Pessoa (figura 24), dedicado à educação ambiental e à produção de mudas de espécies nativas da Mata Atlântica.

Localizado próximo ao Serviço Social do Comércio – Sesc Gravatá, em uma área de 8 mil metros quadrados cedida pela parceria entre a Prefeitura e o Sesc, o viveiro é coordenado por um biólogo. Seu objetivo principal é contribuir para a preservação da biodiversidade local e promover o conhecimento botânico. Além disso, realiza pesquisas sobre espécies adequadas à arborização urbana e disponibilidade de mudas para quem tiver interesse.

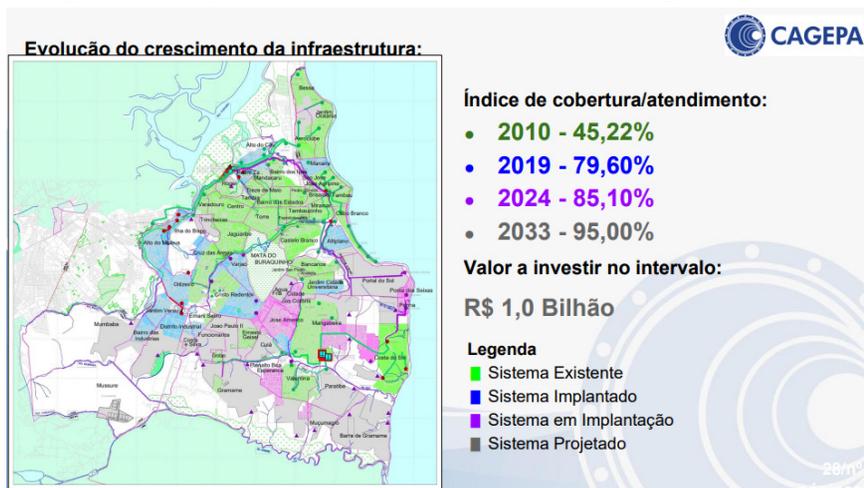
**Figura 24** – Viveiro Florestal no Bairro do Valentina



**Fonte:** Jô Vital e Arthur Araújo / Secom-JP (2021).

A cidade também tem avançado na cobertura da rede de esgotamento sanitário. A figura 25 retrata o índice de cobertura e atendimento do sistema de coleta de esgoto desde 2010 e sua previsão para 2033.

**Figura 25** – Mapa do crescimento do sistema de coleta de esgoto João Pessoa



**Fonte:** Companhia de Água e Esgoto da Paraíba -CAGEPA (2024).

Quanto aos resíduos sólidos espalhados e acumulados nas ruas dos bairros, como foi mostrado, é necessária uma abordagem incisiva que envolva educação, infraestrutura, fiscalização e ação comunitária. Deve

ocorrer uma conscientização contínua, e o comprometimento das entidades governamentais e da população para resolver esse problema e manter um ambiente limpo e saudável para as gerações futuras. A Figura 26 mostra o serviço da prefeitura na limpeza da cidade. No entanto, como ainda há muito lixo espalhado, entende-se ser necessário maior cobertura, com mais dias e mais agentes de limpeza urbana atuando.

**Figura 26** - Ações de limpeza da prefeitura municipal



**Fonte:** Carlos Nunes - Portal TSPB (2024).

A prefeitura de João Pessoa divulgou em seu site oficial a disponibilidade de serviços de recolhimento de diversos tipos de resíduos, tais como: materiais misturados com terra, restos de capim, resíduos da construção civil, móveis e resíduos domiciliares descartados irregularmente nas ruas; além de serviços de roçagem, capinação e pintura de meio-fio. Os bairros atendidos incluem Cristo Redentor, Rangel, Mangabeira, Ernesto Geisel, Valentina, Cruz das Armas, Penha, Seixas e Costa do Sol. No entanto, como evidenciado por fotos de poluição nos bairros do Cuiá, Geisel e Valentina; ainda há espaço para melhorias no planejamento e na execução desses serviços.

Quanto ao problema de alagamentos e identificação de áreas de risco, a Secretaria de Estado da Segurança e Defesa Social (SEDDS) e a Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente (SEIRHMA), por meio da Gerência Executiva da Defesa Civil e do Corpo de Bombeiros Militar, conduziram uma ação de mapeamento das áreas de risco em João Pessoa. Essa ação foi realizada com o auxílio de um helicóptero, partindo do Centro de Convenções, para identificar as regiões mais sensíveis e com maior perigo de desabamentos. Além

disso, foi realizado um sobrevoo na vertente que conecta os bairros de Mangabeira e Valentina, entre outros locais. A Defesa Civil estadual informou ter sido capaz de identificar áreas que requerem intervenções.

Em abril deste ano, a prefeitura municipal anunciou (em seu site oficial) a licitação para a reestruturação da via que liga os bairros de Mangabeira e Valentina. A obra, que atravessará o Rio Cuiá, foi anunciada com o objetivo de resolver os problemas de alagamento na região. Segundo o secretário executivo de Infraestrutura, a Prefeitura precisou reliciar essa obra algumas vezes devido à falta de empresas interessadas em concorrer ao certame. No entanto, um novo projeto foi aprovado e a informação passada é de expectativa de contratação até o final de maio.

Trazendo estas ações para o campo orçamentário, foi realizado um levantamento no portal da transparência da Prefeitura Municipal de João Pessoa, entre as previsões orçamentárias das secretarias mais diretamente ligadas à execução de políticas públicas de controle ambiental e infraestrutura da cidade. Abaixo segue tabela 1 com dados levantados para compor o quadro de despesas no ano de 2023:

**Tabela 1** – Quadro geral de despesas de algumas secretarias para o ano 2023

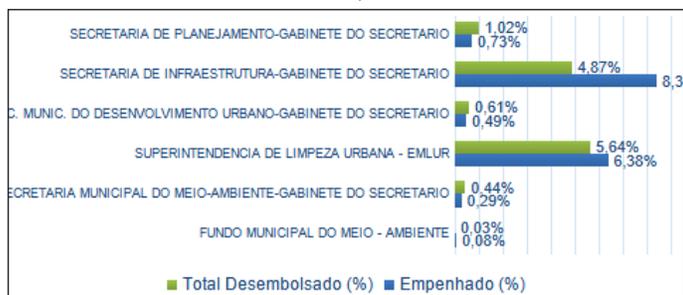
Órgão	Empenhado (R\$)	Emp (%)	Total Desembolsado (R\$)	Total Des (%)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)	Pagamento de Restos (R\$)
Fundo Municipal do Meio - Ambiente	1.103.825,61	0,03%	1.076.554,08	0,02%	1.086.369,97	1.076.554,08	9.815,89
Secretaria Municipal do Meio-Ambiente - Gabinete do Secretário	12.438.353,45	0,34%	10.747.872,04	0,25%	11.770.785,68	10.747.872,04	1.022.913,64
Superintendencia de Limpeza Urbana - Emlur	210.357.386,79	5,73%	175.809.861,90	4,07%	209.010.901,47	175.809.861,90	33.201.039,57
Sec. Munic. do Desenvolvimento Urbano-Gabinete do Secretário	26.760.483,19	0,73%	21.914.933,82	0,51%	25.822.808,76	21.914.933,82	3.907.874,94

Órgão	Empenhado (R\$)	Emp (%)	Total Desembolsado (R\$)	Total Des (%)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)	Pagamento de Restos (R\$)
Secretaria de Desenvolvimento Social-Gabinete Do Secretário	45.430.574,24	1,24%	42.410.439,00	0,98%	42.825.000,92	42.410.439,00	414.561,92
Secretaria de Infraestrutura-Gabinete Do Secretário	249.844.385,63	6,80%	202.153.528,99	4,68%	215.601.063,12	202.153.528,99	13.447.534,13
Secretaria de Planejamento-Gabinete Do Secretário	39.009.533,40	1,06%	35.883.384,23	0,83%	38.974.860,31	35.883.384,23	3.091.476,08
TOTAL:	3.671.846.738,89	100 %	4.319.690.569,82	100%	3.427.863.799,28	4.319.690.569,82	891.826.770,54

**Fonte:** Portal da Transparência – Prefeitura Municipal de João Pessoa (2024)

Observando alguns dados nele constantes, observa-se que o maior percentual de investimento foi na Secretaria de Infra-estrutura com um total desembolsado de 4,68% (quatro vírgula sessenta e oito por cento) de toda a receita do ano de 2023. O segundo maior percentual foi na Superintendência de Desenvolvimento Humano – Emlur, sendo o investimento de 4,07% (quatro vírgula zero sete por cento). Estes dois índices foram bem retratados nos programas de ação municipal. Mas, ainda correspondem a valores pequenos em relação à necessidade da cidade, como já apontado nos problemas ambientais e de infraestrutura. Abaixo, segue a figura 27 para melhor visualização entre os recursos empenhados e o total desembolsado.

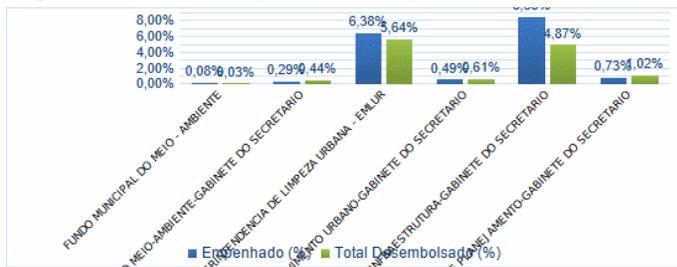
**Figura 27** – Gráfico percentual empenhado e desembolsado de algumas secretarias da Prefeitura Municipal de João Pessoa



**Fonte:** Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de João Pessoa (2024)

Para o ano de 2024, a prefeitura segue com os mesmo parâmetros de prioridade de investimentos (figura 28), estando empenhado para a Secretaria de Meio Ambiente o recurso de 0,29% (zero vírgula vinte e nove por cento). Como pode ser observado, o menor investimento tem sido feito na Secretaria e no Fundo do Meio Ambiente.

**Figura 28** – Gráfico de previsão de empenho e despesas em 2024



**Fonte:** Portal da Transparência (2024)

Isso pode levantar a reflexão de quanto se está dando importância no investimento na preservação dos recursos ambientais e do ecossistema. Porque investir na Secretaria de Meio Ambiente é crucial para proteger o meio ambiente, promover o desenvolvimento sustentável e garantir um futuro próspero e saudável para as presentes e futuras gerações.

Investir em meio ambiente é crucial para preservar a biodiversidade, garantir o equilíbrio ecológico e a sustentabilidade dos recursos. Isto envolve conservar água, solo e ar para as gerações futuras e é essencial para a segurança hídrica, alimentar e energética; além de mitigar as mudanças climáticas. Também promove o desenvolvimento sustentável, melhorando a qualidade de vida e estimulando a economia verde através de empregos, tecnologias limpas e práticas empresariais sustentáveis. É cumprir compromissos internacionais de proteção ambiental. Portanto, investir na Secretaria de Meio Ambiente é imperativo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral identificar quais têm sido as políticas públicas adotadas para os bairros Cuiá, Ernesto Geisel e Valentina de Figueiredo, na zona sul de João Pessoa, em relação ao cres-

cimento urbano com foco no desenvolvimento sustentável. Com base nos resultados encontrados no desenvolvimento da pesquisa, pode-se indicar que o objetivo proposto foi alcançado.

O principal resultado buscou mostrar que a cidade de João Pessoa, especialmente os bairros em estudo, vem avançando em relação aos índices de desenvolvimento humano e à instalação de equipamentos de infraestrutura. O Estado tem executado políticas públicas de desenvolvimento na cidade; contudo, ainda há muito a avançar, especialmente no cuidado com o meio ambiente.

Nos três bairros analisados, foram identificados muitos problemas enfrentados pela população em relação à poluição e degradação ambiental. Os principais problemas são resultantes da ação humana; demonstrando a falta de educação ambiental, necessária para gerar consciência sobre a preservação dos recursos. Assim como, quanto à atuação do Estado, falta uma maior fiscalização para conter ações de impacto ambiental, além de políticas públicas frequentes de mitigação e avanço na instalação de equipamentos e serviços para o desenvolvimento sustentável da cidade.

No que tange às contribuições teóricas, viu-se que o crescimento das áreas urbanas é uma tendência global impulsionada pelo aumento populacional. Isso tem ocasionado problemas ambientais, sociais e políticos; tais como: a expansão descontrolada, a falta de infraestrutura adequada, o aumento do custo de vida, a segregação espacial e social e a pressão sobre os recursos naturais.

Com o crescimento urbano e industrial, a poluição ambiental tornou-se uma preocupação crítica, incluindo a poluição do ar, da água e do solo, resultante das atividades humanas. Essa poluição ambiental trouxe e traz sérios impactos na saúde, biodiversidade e nos ecossistemas como um todo. Por isso, só a partir do século XX, passou-se a pensar em desenvolvimento sob o prisma do ‘desenvolvimento sustentável’.

O desenvolvimento sustentável é uma preocupação central nos debates globais sobre políticas públicas, negócios e práticas de desenvolvimento. Ele requer que os recursos naturais sejam preservados, o que demanda intervenções governamentais eficazes através de políticas públicas. Essas políticas são essenciais para criar diretrizes e regulamentações que incentivem práticas sustentáveis, promovam a inovação tecnológica, facilitem investimentos em infraestrutura verde, aumentem a conscientização ambiental e garantam a equidade social.

O Estado deve atuar na execução de ações, planos, programas e decisões tratando de questões sociais, econômicas, ambientais e culturais que afetam a sociedade como um todo. O objetivo deve ser promover, a curto, médio e longo prazo, o bem-estar geral da população, a equidade, a justiça social e o desenvolvimento sustentável.

É uma abordagem que reconhece a interdependência entre aspectos econômicos, sociais e ambientais, promovendo práticas que permitam o progresso humano de forma duradoura e responsável. É preciso prever para não ser necessário corrigir, e conhecer melhor os diferentes cenários ou possibilidades que o futuro oferece.

Assim, além desses aspectos teóricos, o presente artigo pode vir a contribuir de forma prática com os poderes públicos e a sociedade, ao descrever os atuais problemas encontrados nos bairros em estudo, podendo ser utilizado como meio de promoção de mudanças e correções dos cenários conflituosos e degradantes vistos em seus resultados. De modo que, na aplicação de políticas públicas corretas e no compromisso adequado dos governantes, os recursos possam estar disponíveis para as presentes e futuras gerações de forma mais inclusiva, segura e saudável.

Quanto às limitações da pesquisa, pode-se destacar ter sido citado apenas alguns exemplos de atuações governamentais na aplicação destas políticas públicas, seja por limitação de acesso a projetos e programas, seja por ser este um artigo, e que uma busca mais ampla demandaria maior tempo e um estudo ainda mais aprofundado. Portanto, sugere-se que os próximos estudos utilizem amostras maiores e investiguem a existência de outros problemas e programas de atuação do governo na promoção do desenvolvimento sustentável.

## REFERÊNCIAS

AMA – Agente do Meio Ambiente. **ODS/Resíduos**. Published 10 de dezembro de 2022 . Updated 12 de dezembro de 2022. Disponível em <https://blog.cidadeama.com.br/brasileiros-produziram-818-milhoes-de-toneladas-de-residuos-em-2022-2/#:~:text=Brasileiros%20produziram%2081%2C8%20milh%C3%B5es%20de%20toneladas%20de%20res%C3%ADduos%20em%202022,-por%20ama%20%C2%B7%20Published&text=Maior%20parte%20dos%20res%C3%ADduos%20s%C3%B3lidos,dia%2C%20381%20kg%20no%20ano>. Acesso

em 01 dez. 2023. Apud Panorama dos Resíduos Sólidos do Brasil realizado pela Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe). Edição 2022.

ARAÚJO, Lílian Alves de. Danos ambientais na cidade do Rio de Janeiro. In: GUERRA, Antônio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da. (Org.). **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 347-403.

**Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: [https://ideme.pb.gov.br/servicos/perfis-do-idhm/atlasidhm2013\\_perfil\\_joao-pessoa\\_pb.pdf](https://ideme.pb.gov.br/servicos/perfis-do-idhm/atlasidhm2013_perfil_joao-pessoa_pb.pdf). Acesso em 25 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 16 nov. 2023.

**COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL)- HELMHOLTZ ASSOCIATION**. Risk Habitat Megacity, Sostenibilidad in Riesgo? Research Plan. Leipzig: UFZ, Mar. 2008

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Ática S.A, 1995.

FREITAS, Carlos Machado de et. al. **Redução do risco de desastres e a resiliência no meio rural e urbano**. 2. ed. São Paulo: CPS, 2020.

IBGE. **Cidades e Estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pb/joao-pessoa.html>. Acesso em: 24 fev. 2024.

IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/joao-pessoa/panorama>. Acesso em: 22 out 2023.

IPEA – **Desafios do Desenvolvimento**. Ano 5 . Edição 39, 2008. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?i->

d=2144:catid=28&option=com\_content#:~:text=O%20que%20%C3%A9%3F,IDH&text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Desenvolvimento%20Humano,uma%20popula%C3%A7%C3%A3o%2C%20especialmente%20das%20crian%C3%A7as. Acesso em: 26 mar. 2024.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. **Urbanização, meio ambiente e vulnerabilidade social**. IPEA. Boletim regional, urbano e ambiental, jun. 2011. apud COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL)- HELMHOLTZ ASSOCIATION. Risk Habitat Megacity, Sostenibilidad in Riesgo? Research Plan. Leipzig: UFZ, Mar. 2008. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5567/1/BRU\\_n05\\_urbanizacao.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5567/1/BRU_n05_urbanizacao.pdf). Acesso em: 30 jun. 2023.

NOGUEIRA, Regina Celly. **As singularidades do bairro na realização da cidade**. GEOGRAFARES, Vitória, v. 1, no 1, 2000.

ONU-HABITAT - **Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos**: Relatório das Cidades Mundiais 2022. Disponível em: < <https://unhabitat.org/wcr/>>. Acesso em: 01 dez. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Projeto de lei**. Disponível em: [http://pdjp.com.br/wp-content/uploads/2023/07/115\\_LEI-DO-PERIMETRO-URBANO.pdf](http://pdjp.com.br/wp-content/uploads/2023/07/115_LEI-DO-PERIMETRO-URBANO.pdf). Acesso em: 22 fev. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Atlas Municipal**. Disponível em: <https://filipeia.joaopessoa.pb.gov.br/>. Acesso em: 29 mar. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/#/despesas/despesas-quadro-geral>. Acesso em: abr. 2024

PONTES, Williane Juvêncio Pontes. Periferização e estratégias de resistência: A formação de uma comunidade a partir do processo de crescimento urbano de João Pessoa-PB. **Ponto Urbe** [Online], 31 | 2023,

Online since 25 July 2023. Disponível em: <https://journals.openedition.org/pontourbe/14292?lang=en>. Acesso em: abr. 2024.

SUMMIT MOBILIDADE. **Conferências ambientais:** quais foram as principais da história. Disponível em: <https://summitmobilidade.estadao.com.br/sustentabilidade/conferencias-ambientais-quais-foram-as-principais-da-historia>. Acesso em: 24 mar. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. **Pegada ecológica uma ferramenta de medição dos rastros da humanidade sobre o planeta.** Programa de Pós-graduação em Qualidade Ambiental. Disponível em: [https://proexc.ufu.br/sites/proexc.ufu.br/files/media/document/cartilha\\_pegada\\_ecologica\\_0.pdf](https://proexc.ufu.br/sites/proexc.ufu.br/files/media/document/cartilha_pegada_ecologica_0.pdf). Acesso em: 01 abr. 2024.



# CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA: DESAFIO NOS DIAS ATUAIS

*Natália Aranha Maciel da Silva  
José Lirailton Batista Feitosa*

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o debate em torno do controle interno na gestão pública tem se intensificado, impulsionado por uma série de desafios e demandas emergentes. De acordo com Marques Neto (2010, p. 1) o “tema do controle da Administração Pública desperta por si mesmo um crescente interesse, suscitando nos últimos tempos um debate não apenas nos meios jurídicos, mas especialmente no âmbito político e institucional”.

Em um contexto marcado por crescente complexidade administrativa, demandas sociais variadas e a necessidade de transparência e eficiência na administração dos recursos públicos, o papel do controle interno torna-se cada vez mais crucial. Para Soares e Pinho (2022, p. 2), o controle interno é “uma importante ferramenta na busca da transparência e evidenciação dos resultados e dos atos públicos, bem como para assegurar o patrimônio público, com vistas a garantir a eficiência na consecução dos objetivos”.

Ao fortalecer o controle interno, a gestão pública pode alcançar diversos benefícios, como o aumento da eficiência dos processos, a detecção precoce de problemas, a promoção da transparência e a confiança da população na Administração Pública. Para Cruz, Félix e Freire (2020), o sistema de controle interno a ser implementado deve priorizar medidas preventivas, gradualmente afastando-se de uma cultura estritamente

legalista e formal, em prol de uma abordagem mais orientada para a gestão baseada em resultados. No entanto, isso não deve implicar na negligência dos princípios de legalidade.

Ao examinar os desafios atuais enfrentados pelo controle interno na esfera pública, é essencial compreendermos a evolução do próprio conceito de controle interno e como ele se adapta às demandas e realidades do presente. Questões como governança, *compliance*, tecnologia da informação e participação cidadã emergem como elementos-chave nesse contexto, delineando um cenário complexo e multifacetado.

Diante da importância do controle interno para a Administração Pública, o problema desse artigo se baseia no questionamento: “Como o fortalecimento do controle interno na gestão pública pode contribuir para enfrentar os desafios contemporâneos e promover eficiência, transparência e integridade na administração dos recursos públicos?”

Neste sentido, esse artigo tem por objetivo geral: analisar a importância do controle interno na gestão pública, considerando os desafios atuais e as práticas necessárias para promover a eficiência, transparência e integridade na administração dos recursos públicos. Quanto aos objetivos específicos, esse artigo propõe: investigar a evolução do conceito de controle interno e sua adaptação às demandas e realidades contemporâneas da gestão pública; identificar os principais desafios enfrentados pelo controle interno na esfera pública, destacando questões como governança, *compliance*, tecnologia da informação e participação cidadã; e, destacar o papel do controle interno no combate à corrupção e na promoção da transparência e responsabilização na gestão dos recursos públicos, ressaltando a importância da integração entre os sistemas de controle interno e os programas de integridade.

Desse modo, Vidal (2022, p. 114) afirma que o sistema de controle interno de forma conjunta “voltada para criar um ambiente de governança que assegure as condições necessárias ao atingimento dos objetivos e resultados estabelecidos nas políticas públicas e almejados pela sociedade”.

De acordo com Rocha *et al.* (2022), o controle interno abrange as práticas e procedimentos adotados pelas organizações governamentais para garantir a transparência, eficiência e responsabilidade na administração dos recursos públicos. Ele desempenha um papel crucial na prevenção de fraudes, corrupção e irregularidades, além de promover a conformidade com as leis e regulamentos.

Segundo o Lei Estadual nº 11.264/2018, que dispõe sobre o sistema integrado de controle interno do estado da Paraíba, compreende o controle interno como “o processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade” (Brasil, 2018a, p. 6).

O controle interno envolve a implementação de sistemas de monitoramento, avaliação de riscos, auditorias internas e o fortalecimento das estruturas de governança. Essas medidas visam assegurar que os recursos sejam utilizados de forma adequada, otimizando o uso do dinheiro público. Em consonância com esse pensamento, Michelenia *et al.* (2022, p. 1414) afirmam que “o uso eficiente dos gastos públicos pode ser empregado como um parâmetro para avaliar a eficácia da implementação das políticas governamentais sobre administração, educação, saúde, distribuição de renda e estabilidade econômica”.

Sob a perspectiva teórica, diante da relevância do controle interno na gestão pública, é notório a evolução sobre o tema na Administração Pública, refletindo não apenas mudanças nas práticas administrativas, mas também nas demandas sociais por transparência e eficiência. Destaca-se que o controle interno não se limita mais à verificação de conformidade legal, ele abrange agora a gestão de riscos, a proteção dos ativos públicos e a promoção da integridade organizacional. A adoção de modelos como os propostos pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO, 2007) e pela Lei nº 11.264/2018 na Paraíba exemplifica essa evolução, mostrando a necessidade de adaptação contínua às novas realidades administrativas e tecnológicas.

Socialmente, a relevância do controle interno na gestão pública é incontestável, face a um contexto de demandas crescentes por prestação de contas e combate à corrupção, o fortalecimento do controle interno não apenas promove a confiança da população nas instituições governamentais, mas também assegura que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e com ética, visto um controle interno robusto não apenas protege contra fraudes e irregularidades, mas também contribui para uma governança transparente e responsável.

Do ponto de vista prático, o controle interno é fundamental para a operação eficaz dos órgãos públicos. A implementação de sistemas de monitoramento, auditorias internas e estruturas de governança adequa-

das, não apenas garante a conformidade com as leis e regulamentos, mas também otimiza o uso dos recursos públicos. Além disso, a integração entre o controle interno e programas de integridade, fortalece a capacidade do estado de prevenir e combater práticas corruptas.

Este estudo é uma revisão bibliográfica que aborda a importância do controle interno na gestão pública, foram selecionadas fontes diversas, incluindo bases de dados acadêmicas, periódicos científicos e legislação relevante. A metodologia incluiu validação por especialistas para garantir a robustez das conclusões, visando oferecer uma análise embasada e de qualidade sobre o tema.

## **2 DESAFIOS ATUAIS DO CONTROLE INTERNO NA GESTÃO PÚBLICA**

### **2.1 Administração Pública**

A Administração Pública, compreendida como o conjunto de atividades voltadas para a realização de tarefas de interesse público em uma coletividade ou organização estatal, possui um papel crucial na gestão eficiente e responsável dos recursos públicos. Tal conceito está inteiramente alinhado ao contexto contemporâneo o qual demanda uma maior transparência das ações públicas, como também é perceptível uma participação ampliada da sociedade na fiscalização e no acompanhamento das atividades governamentais.

Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986, p. 10), partindo de uma visão macro, “a expressão Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou organização estatal”.

Em consonância, Meirelles (2004 *apud* Junquilha, 2010, p. 27), “a Administração Pública significa a totalidade de serviços e entidades ligados ao Estado”. Dessa forma, a Administração Pública tem o ofício de garantir a melhor utilização dos recursos públicos, respeitando o que é preconizado legalmente, levando em conta as necessidades da população. Sob essa ótica, Silva (2017, p. 1) afirma que a “Administração Pública é o aparelhamento do Estado, organizado para a realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Vinculado a esta necessidade, a Administração Pública está inserida no contexto mundial de maior exigência por parte da população, como também a gama de ferramentas que permitem maiores controles sociais, necessidade de transparência dos atos, quase que instantânea, publicidade destes, maior vigilância acerca do uso dos recursos públicos. Nesse viés, Michelena *et al.* observam que:

[...] os efeitos da transparência fiscal sobre a eficiência e eficácia dos gastos públicos são objeto de estudo científico em várias esferas sociais, como educação, desenvolvimento humano, segurança pública e outras, porém, existe espaço para um aprofundamento especificamente no setor da saúde (Michelena *et al.*, 2022, p. 1422).

Nesse viés, Evangelista (2010) destaca em sua obra que a Constituição Federal de 1988, ao consagrar uma ampla gama de direitos fundamentais, também introduziu uma inovação significativa ao promover o incentivo à participação popular no processo de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Essa inovação se materializou através de instrumentos destinados a fortalecer a participação dos cidadãos em praticamente todas as esferas de atuação do Estado.

Ainda de acordo com Evangelista (2010, p. 6), “o acompanhamento da gestão e fiscalização dos gastos no setor público, quando realizados pela própria sociedade, recebe a denominação de controle social”. Dessa forma, por meio do princípio da transparência refere-se à divulgação de informações pelo setor público a sociedade.

De acordo com Conti, Moutinho e Nascimento (2022), nos cenários contemporâneos, o desempenho do poder político tem ganhado destaque, estando intrinsecamente ligado aos princípios de governança e governabilidade. Esses princípios servem como baluartes que atendem a uma gama diversificada de interesses, abrangendo desde a promoção dos direitos humanos até a busca pela otimização do mercado e da economia.

A governança da Administração Pública refere-se aos processos, estruturas e mecanismos pelos quais as organizações governamentais são dirigidas, controladas e reguladas. É um conceito amplo que abrange a forma como as decisões são tomadas e implementadas no setor público, com foco na transparência, responsabilidade, participação dos cidadãos e eficácia na entrega de serviços. Nesse viés, Vieira e Barreto (2019, p.

18) afirmam que a governança “está relacionada a quaisquer processos de coordenação social, razão pela qual não se limita à forma hierárquica e verticalizada, baseada no controle direto e formal, típico do governo do Estado”.

Para Junquillo (2010) eficácia, eficiência e efetividade são conceitos relevantes para a Administração Pública, desse modo podemos afirmar que a eficiência se concentra na execução correta das ações e/ou atividades propostas, buscando realizar tudo da melhor maneira possível. Nesse sentido, há uma ênfase nos métodos e procedimentos internos. Já a eficácia refere-se à capacidade da Administração Pública de satisfazer as necessidades de uma determinada coletividade por meio da prestação de serviços públicos. Por fim, a efetividade representa o nível de qualidade que deve ser alcançado por esses serviços prestados.

Isto posto, essa demanda o controle interno tem um caráter preventivo na detecção de possíveis falhas, mitigar riscos, corrigir, quando identificar irregularidades, sendo, dessa forma, uma ferramenta efetiva de gestão.

## 2.2 Controle Interno

Em conformidade com Rocha *et al.* (2022), o controle interno é um conjunto de políticas, procedimentos e práticas estabelecidas dentro de uma organização para garantir que suas operações sejam conduzidas de forma eficiente, eficaz, ética e em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis. É um sistema de autogerenciamento que visa minimizar riscos, proteger os ativos da organização e promover a transparência e a responsabilidade.

De acordo com Moreira, Dias e Souza (2017), o controle interno abrange uma variedade de áreas, incluindo finanças, contabilidade, operações, conformidade, recursos humanos e tecnologia da informação. Ele envolve a identificação e a avaliação dos riscos internos e externos enfrentados pela organização, bem como o desenvolvimento e implementação de medidas para prevenir, mitigar ou lidar com esses riscos.

O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), ou Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão *Treadway*, foi criado nos Estados Unidos, em 1985, se trata de uma organização privada sem fins lucrativos, que tem por objetivo prevenir e

evitar fraudes nos procedimentos e processos internos. Segundo o COSO (2007), o controle interno possui cinco componentes essenciais:

Ambiente de controle: Refere-se à cultura organizacional, aos valores, às políticas e aos procedimentos estabelecidos para promover a ética, a integridade e a responsabilidade;

- a) Avaliação de riscos: Envolve a identificação e a análise dos riscos que a organização enfrenta, permitindo a priorização e o desenvolvimento de estratégias para lidar com esses riscos;
- b) Atividades de controle: São os procedimentos e práticas estabelecidos para garantir a eficácia das operações, incluindo a segregação de funções, a reconciliação de registros, a revisão e aprovação de transações, entre outros;
- c) Informação e comunicação: Refere-se à disponibilidade de informações relevantes, precisas e oportunas, bem como à comunicação efetiva entre os diversos níveis da organização;
- d) Monitoramento: Envolve a supervisão contínua das atividades de controle interno para garantir que elas sejam eficazes e estejam em conformidade com as políticas estabelecidas.

O controle interno desempenha um papel fundamental na gestão e governança das organizações, ajudando a mitigar riscos, evitar fraudes, promover a conformidade e garantir a eficiência e a transparência em suas operações.

De acordo com Silva (2009), os controles internos consistem no plano de organização e em todos os métodos e medidas pelos quais uma organização regula suas atividades, com o objetivo de garantir a segurança do seu patrimônio, a precisão e confiabilidade dos dados contábeis, e a eficiência operacional, como meios para alcançar os objetivos gerais da organização.

### **2.2.1 Controle interno na Administração Pública**

Nos últimos tempos, a eficácia e a transparência na gestão dos recursos públicos têm sido temas de crescente relevância e debate em todo o mundo. Sob essa ótica, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (Brasil, 2018b, p. 6) afirma que “os anseios da sociedade

pela eliminação de atos de corrupção, improbidade, fraude, formação de cartel, danos ambientais, entre outros, estão propiciando o fortalecimento da ética e da governança corporativa no âmbito empresarial e da Administração Pública”.

Em um contexto marcado por demandas sociais complexas, avanços tecnológicos rápidos e uma crescente exigência por prestação de contas, o controle interno na gestão pública emerge como um elemento fundamental para garantir a eficiência, a legalidade e a ética na administração dos recursos públicos. Nesse viés Junqueira *et al.* (2012, p. 68) nos afirmam que “o avanço informacional e tecnológico, cada vez mais presente nas áreas sociais, permite um maior conhecimento das condições de vida da população e potencializa a estruturação das políticas públicas”.

A preocupação com os recursos públicos não é uma demanda recente, de acordo com Lima (2012, p. 16) “desde a colonização brasileira, quando a Coroa Portuguesa exercia o domínio sobre quase todas as ações do Estado determinado pela monarquia, o controle sobre a utilização dos recursos públicos era uma preocupação”.

Segundo Soares e Pinho (2022, p. 2), o controle interno “no setor público nacional se desenvolveu inicialmente atrelado ao conceito de controle de gestão financeira”, no entanto, apenas com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o controle interno surge de forma mais efetiva quanto a legislação.

O *caput* do art. 70 da Constituição Federal /1988 traz a seguinte redação:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (Brasil, 1988, p. 47).

No que concerne integração do controle interno entre os poderes, a Constituição Federal dispõe em seu art. 74:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (Brasil, 1988, p. 48).

De acordo com Balbe (2013 *apud* Cardin *et al.*, 2015) o estabelecimento da primeira Controladoria-Geral, em 1993, gerou a criação de diversos órgãos de controle interno com a mesma nomenclatura. Contudo, foi somente em 2003, durante a reestruturação e designação do órgão federal como Controladoria-Geral da União, quando incorporou-se à unidade de controle interno, agregando atividades de correção, prevenção e ouvidoria. Este movimento inaugurou um novo modelo estrutural.

No estado da Paraíba, o Lei estadual nº 11.264/2018 é o instrumento legal que dispõe sobre o sistema integrado de controle interno do estado, conforme previsto na Constituição Federal de 1988.

### **2.2.2 Desafios do controle interno**

Historicamente, o controle interno na gestão pública tem como principal objetivo avaliar e monitorar as atividades administrativas, financeiras e operacionais dos órgãos e entidades públicas. Sob esse viés Lima (2012, p. 36) afirma que “o sistema de controle interno veio complementar atividades de controle já existentes, revelando-se importante

instrumento de gestão”. No entanto, atualmente, esse papel enfrenta uma série de desafios que demandam uma revisão e uma adaptação das práticas de controle.

Em sua dissertação, Carvalho (2023) aponta a classificação de controle interno quanto à natureza, dessa forma afirma que:

Quanto à natureza, o controle pode ser dividido em três tipos: de legalidade, de legitimidade e de economicidade. O controle de legalidade apoia-se em leis, nos regimentos, nas portarias, dentre outras normas positivas. Este é o primeiro tipo de controle apresentado no caput do art. 70 da Constituição Federal e verifica somente se o ato gerado guarda ou não conformidade com determinado dispositivo legal. O controle de legitimidade, por sua vez, visa verificar se o ato administrativo atende aos princípios e fins da norma jurídica. Quando é adotado este controle, procura-se averiguar se a despesa pública foi dirigida ao bem comum (Carvalho, 2023, p. 29).

Os autores Toscano Jr e Leitão destacam cinco objetivos para o sistema de controle para organizações públicas:

- proteger os ativos dos erros intencionais (ou não) e também das irregularidades;
- obter informações corretas e seguras para subsidiar o processo decisório;
- conseguir adesão às políticas gerais da organização;
- atingir as metas e programas da organização;
- promover a eficiência e a eficácia nas operações da organização, pela utilização racional dos recursos disponíveis (Toscano Jr; Leitão, 2006, p. 5).

Nesse contexto, Ceolin *et al.* (2021) afirmam, quanto aos desafios encontrados pelo controle interno, que existe uma resistência aparente em planejar ações, dificultando o controle e resultando em administração desorganizada. Esta resistência está enraizada na cultura pública, afetando especialmente o controle interno.

Ainda de acordo com Ceolin *et al.* (2021), há a preocupação quanto a conduta dos agentes, visto que, ao criticar as ações realizadas são tidos oposição, não como esforços para melhorar serviços públicos. Diante disso

há a necessidade de profissionais que possuam visões estratégicas para controlar gastos públicos, logo, capacitação e treinamento são necessários.

É possível ainda apontar como desafiador a estrutura física, humana e material do controle interno, que precisa ser aprimorada. Como também o nivelamento de informações que agilizaria o desenvolvimento do setor e estratégias de publicidade entre agentes facilitariam a compreensão do trabalho.

Sob esse viés, haveria avanço quanto ao monitoramento, avaliação de resultados e, de acordo com as informações obtidas, surgir uma readequação na prestação dos serviços, para tanto seria necessário “adotar estratégias de publicidade entre os próprios agentes, por exemplo, elaborando manuais, panfletos, fluxogramas e afins para facilitar a visualização e consequente compreensão do trabalho” (Ceolin *et al.*, 2021, p. 7).

Além disso, a evolução tecnológica traz consigo novas oportunidades, mas também novos desafios para o controle interno na gestão pública. A digitalização dos processos administrativos e a crescente utilização de sistemas de informação exigem que os órgãos de controle desenvolvam competências técnicas e tecnológicas para garantir a integridade e a segurança dos dados, bem como para utilizar ferramentas analíticas avançadas na detecção de irregularidades e fraudes.

Nesse cenário, Davis e Blaschek (2005) afirmam que os avanços na comunicação, impulsionados pelas modernas tecnologias, convergem para a internet, conectando pessoas globalmente. As tecnologias de informação e comunicação encurtaram distâncias, facilitando a cooperação entre indivíduos e a disseminação de informações via redes de computadores. Isso resultou em uma redução no tempo necessário para lidar com questões administrativas, devido ao fluxo contínuo de informações e à horizontalidade na tomada de decisões, o que padronizou processos e minimizou a burocracia.

Outro desafio significativo enfrentado pelo controle interno na gestão pública é a necessidade de promover uma cultura de integridade e ética no serviço público. Em um ambiente marcado por casos recorrentes de corrupção e desvio de recursos, é fundamental que os órgãos de controle atuem de forma proativa na prevenção e no combate a práticas antiéticas e ilegais, promovendo a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

À vista disso, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação compreende que:

Um Programa de Integridade e *Compliance* é a sistematização e aperfeiçoamento dos instrumentos já existentes na organização, que atuam na prevenção e combate a corrupção. É um sistema de processo e políticas desenvolvidas para garantir a conformidade das ações de uma organização à ética, às regras internas, às leis e às regulações (Brasil, 2018b, p. 8).

Os autores Vieira e Barreto (2019), ao elencar os princípios de boa governança, definem integridade da seguinte maneira:

A integridade envolve uma negociação direta e confiável, baseada na honestidade e na objetividade, protegida por padrões elevados de probidade na aplicação dos recursos públicos e gestão dos assuntos de interesse público. Depende da efetividade do referencial de controle e do profissionalismo dos agentes que integram essas entidades. Está refletida nos procedimentos decisórios e na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho (Vieira; Barreto, 2019, p. 45).

A promoção de uma cultura de integridade e ética no serviço público é essencial para o bom funcionamento do controle interno. No entanto, a resistência à mudança e a falta de comprometimento com os princípios de transparência e responsabilidade podem representar obstáculos significativos para o fortalecimento do controle interno nas organizações governamentais.

A sociedade demanda maior transparência e prestação de contas por parte dos órgãos governamentais. Vale salientar que publicidade é princípio expresso na Constituição Federal/88, no *caput* do art. 37. Sob esse viés, quanto a Lei nº 12.527 de 2011, que regula o acesso à informação, Conti, Moutinho e Nascimento (2022) destacam que:

Dentre as suas diversas disposições, merece realce o fato de determinar que as informações devam estar atualizadas e disponíveis de modo completo, além de possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar

a análise das informações (Conti; Moutinho; Nascimento, 2022, p. 245).

Diante os desafios postos, é notório que o controle interno desempenha um papel fundamental na promoção da transparência e na responsabilização dos gestores públicos, mas enfrenta desafios para garantir o acesso à informação e a divulgação efetiva dos resultados das atividades de controle.

Ante aos desafios, torna-se evidente a necessidade de fortalecer e aprimorar o controle interno na gestão pública, por meio da adoção de medidas e práticas que promovam a eficiência, a transparência e a integridade na administração dos recursos públicos. Isso inclui o investimento em capacitação e formação de servidores, o desenvolvimento e a implementação de sistemas de controle baseados em tecnologia e a promoção de uma cultura organizacional pautada pela ética e pela responsabilidade.

### **2.2.3 O controle interno no combate à corrupção**

O controle interno desempenha um papel fundamental no combate à corrupção, pois estabelece mecanismos de prevenção, detecção e responsabilização por condutas inadequadas e desvios de recursos. Ao fortalecer a transparência, identificar vulnerabilidades, monitorar as operações, realizar auditorias e criar canais de denúncia, o controle interno contribui para uma gestão pública mais ética, transparente e responsável, reduzindo a incidência de corrupção e protegendo os recursos públicos.

De acordo com Cruz, Félix e Freire (2020), o objetivo do sistema de controle interno é garantir que todas as atividades do governo sejam transparentes. Isso é feito seguindo rigorosamente as leis que regulam a transparência, como a Lei nº 131/09 (Lei da Transparência) e a Lei nº 12.527/11 (Lei do Acesso às Informações), para garantir que os cidadãos tenham acesso a todas as informações sobre como o dinheiro público está sendo usado.

Para Miranda e Júnior (2019), na Administração Pública, para que os programas de integridades sejam aplicados, é necessário que exista o fortalecimento das controladorias internas. Neste contexto, Gattringer, Marinho e Martins (2022, p. 163) afirmam que um sistema de controle interno no ambiente público “proporciona a segurança razoável para

realização dos objetivos, seja quanto à eficiência, eficácia, aderência às normas e regulamentos ou a geração de informações internas e externas”.

Sob essa perspectiva, Ferreira, dos Santos e Vasconcelos (2021) nos trazem a perspectiva que os sistemas de controle interno desempenham um papel vital nas organizações, especialmente na Administração Pública. As organizações públicas têm um papel social significativo ao fornecer serviços à comunidade, e os recursos que possuem para cumprir sua missão exigem monitoramento adequado. Em meio ao atual cenário de crise política e casos de fraude e corrupção na Administração Pública brasileira, as investigações nesse âmbito se tornam ainda mais relevantes. Portanto, informações sobre a avaliação do controle interno podem ajudar a mitigar a sensação de impunidade, ineficiência e falta de controle e fiscalização dos recursos públicos.

### 3 METODOLOGIA

Este estudo se trata de uma revisão bibliográfica sobre a importância do controle interno para gestão pública. Define-se uma pesquisa bibliográfica como parte integrante da pesquisa com o estudo preliminar realizado com a finalidade de melhor adequar o instrumento de medida à realidade que se pretende conhecer. Da mesma forma, entende-se que a pesquisa bibliográfica busca o aprimoramento e atualização do conhecimento, através de uma investigação científica de obras já publicadas, executada para delimitação do tema de um trabalho ou pesquisa, no desenvolvimento do assunto, nas citações, na apresentação das conclusões (Sousa; Oliveira; Alves, 2021).

A revisão bibliográfica é uma etapa fundamental em qualquer pesquisa acadêmica, pois permite contextualizar o tema, identificar lacunas no conhecimento existente e embasar teoricamente as análises e conclusões do estudo. Nesta seção, descreveremos a metodologia adotada para realizar a revisão bibliográfica sobre o tema “controle interno na gestão pública”.

O primeiro passo consistiu na definição clara do escopo da revisão bibliográfica, delimitando os principais aspectos e subtemas relacionados ao controle interno na gestão pública. Isso incluiu a identificação de palavras-chave relevantes, tais como “controle interno”, “gestão pública”, “transparência”, “*accountability*”, entre outras.

Em seguida, foram selecionadas as fontes de informação mais relevantes para a pesquisa, incluindo bases de dados acadêmicas, periódicos científicos, livros, relatórios de organizações internacionais e legislação pertinente. Optou-se por utilizar uma abordagem ampla e abrangente, visando garantir a representatividade e a diversidade das fontes consultadas.

Utilizou-se uma estratégia de busca sistemática, empregando as palavras-chave definidas previamente e combinando-as de diferentes formas para maximizar a abrangência da busca. Foram estabelecidos critérios de inclusão para selecionar os estudos relevantes, tais como ano de publicação, idioma, relevância temática e tipo de fonte.

Os resultados da busca foram analisados e organizados de acordo com os temas e subtemas identificados no escopo da revisão. Foram extraídas as principais contribuições teóricas, os debates em curso e as lacunas no conhecimento existente sobre o tema. Em seguida, os resultados foram sintetizados de forma clara e objetiva, destacando as principais conclusões e tendências identificadas na literatura.

Por fim, os resultados da revisão bibliográfica foram validados por meio de discussões com especialistas na área e revisores qualificados, a fim de garantir a robustez e a credibilidade das conclusões apresentadas. Qualquer discordância ou controvérsia identificada durante o processo foi devidamente discutida e resolvida.

Ao adotar esta metodologia de revisão bibliográfica, buscamos assegurar a qualidade e a confiabilidade das informações apresentadas neste estudo, contribuindo para uma análise sólida e embasada sobre o tema do controle interno na gestão pública.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Ao longo das décadas, o conceito de controle interno na gestão pública evoluiu significativamente, adaptando-se às demandas emergentes e às transformações na Administração Pública. Inicialmente focado na fiscalização contábil e financeira, de acordo com o estabelecido pela Constituição Federal de 1988, o controle interno expandiu seu escopo para abranger aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade das ações governamentais (Carvalho, 2023). A incorporação de tecnologias de informação e comunicação também revolucionou a forma como esses

controles são implementados e monitorados, aumentando a eficiência e a transparência das atividades governamentais (Davis; Blaschek, 2005).

Os desafios enfrentados pelo controle interno na gestão pública são percebidos por diversas perspectivas, pois abrangem desde resistências culturais até questões estruturais e tecnológicas. A cultura organizacional resistente à mudança pode dificultar a implementação de práticas mais eficazes de controle e fiscalização (Ceolin *et al.*, 2021). Além disso, a necessidade de atualização constante das estruturas físicas, humanas e tecnológicas do controle interno é crucial para acompanhar o ritmo das demandas sociais e tecnológicas contemporâneas (Conti, Moutinho, Nascimento, 2022). A integração de sistemas de informação e a capacitação de profissionais são passos fundamentais para enfrentar esses desafios e fortalecer a governança pública (Michelena *et al.*, 2022).

O controle interno desempenha um papel fundamental na promoção da transparência e eficiência na Administração Pública, garantindo a conformidade com as leis e regulamentos, a prevenção de fraudes e o uso eficiente dos recursos públicos (Soares; Pinho, 2022). A implementação de programas de integridade e *compliance* é uma estratégia cada vez mais adotada para fortalecer esses princípios éticos e legais, aumentando a confiança da população na gestão pública.

Os benefícios do controle interno na gestão dos recursos públicos são vastos e incluem desde a detecção precoce de irregularidades até a melhoria da eficiência operacional e a prestação de contas mais rigorosa (Rocha *et al.*, 2022). A eficácia do controle interno é medida não apenas pela conformidade legal, mas também pela capacidade de garantir resultados efetivos e impactantes para a sociedade (Junquillo, 2010).

## 5 CONCLUSÃO

Em síntese, o controle interno na gestão pública enfrenta desafios significativos atualmente, demandando respostas ágeis e eficazes por parte das organizações governamentais. Desde a crescente complexidade administrativa até a evolução tecnológica e a exigência por transparência e integridade, os obstáculos são diversos e exigem uma abordagem holística para serem superados.

É fundamental reconhecer que o controle interno não é apenas uma ferramenta de fiscalização, mas também um mecanismo preventivo no

combate à corrupção e na promoção da eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos. Por meio do fortalecimento das controladorias internas e da implementação de programas de integridade é possível criar uma cultura organizacional baseada em princípios éticos e responsáveis.

Nesse viés, Silva (2009, p. 14) afirma que “o controle não deve ser visto apenas pelo prisma do custo, mas sim como meio de assegurar o melhor emprego dos recursos, prevenir ou reduzir fraudes, desperdícios ou abusos, contribuindo assim para o cumprimento da missão do órgão público”.

Portanto, ao enfrentar esses desafios com inovação, transparência e comprometimento, as organizações governamentais podem não apenas fortalecer o controle interno, mas também promover uma gestão pública mais eficiente, transparente e responsável, alinhada às expectativas e necessidades da sociedade contemporânea.

Embora esta pesquisa não tenha buscado abordar exaustivamente a Administração Pública e o controle interno, ela serviu como uma introdução ao tema, destacando o modo como uma entidade pública opera. Considerando que ainda há muito a ser explorado nesse campo, sugere-se a realização de futuras pesquisas para aprofundar o entendimento sobre a Administração Pública e o controle interno, e para divulgar os avanços alcançados à sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política I**. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1998.

BRASIL. Governo do Estado da Paraíba. Lei nº 11.264 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Sistema Integrado de Controle Interno do Estado da Paraíba, conforme previsto nos arts. 70 e 74 da Constituição Federal e art. 76 da Constituição Estadual e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**. João Pessoa, PB: Governo do Estado, 2018a.

BRASIL. Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. **Programa de Integridade e Compliance**. Brasília, DF: INTI, 2018b.

BRASIL. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Presidente da República, 2009.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Presidente da República, 2011.

CARDIN, S. A. *et al.* Controle Interno na Administração Pública como ferramenta para economicidade de processos. *In: XII SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA*, n. 12, 2015, Resende. **Anais**. Resende: SEGet, 2015, p. 1-17.

CARVALHO, F. L. M. **Sistema de controle interno**: um estudo na administração pública estadual sob a perspectiva da teoria institucional. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2023.

CEOLIN, A. C. *et al.* Administração Pública e Controle Interno: Uma análise conceitual para compreensão de suas dificuldades e desafios. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO*, 2021, Ponta Grossa. **Anais**. Ponta Grossa: ADM, 2021, p. 1-10.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. COSO. **Gerenciamento de Riscos Cor-**

**porativos:** Estrutura Integrada. Jersey City, 2007. Disponível em: <https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIIERMExecutiveSummaryPortuguese.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2024.

CONTI, J. M.; MOUTINHO, D. V.; NASCIMENTO, L. M. **Controle da administração pública no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Blucher, 2022.

CRUZ, L. G.; FÉLIX, J. F. P.; FREIRE, E. J. A importância do Controle Interno na Administração Pública Municipal. **Revista Científica da AJES**, Juína, v. 9, n. 19, p. 1-10, 2020.

DAVIS, M. D.; BLASCHEK, J. R. S. Deficiências dos sistemas de controle interno governamentais atuais em função da evolução da economia. *In*: II Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. n. 2, Resende. **Anais**. Resende: SEGet, 2005, p. 1081-1095.

DE SOUSA, A.; DE OLIVEIRA, G. S.; ALVES, L. H. A pesquisa bibliográfica: princípios e fundamentos. **Cadernos da FUCAMP**, Monte Carmelo, v. 20, n. 43, p. 64-83, 2021.

EVANGELISTA, L. **Controle Social Versus Transparência Pública: Uma questão de cidadania**. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Programa de pós-graduação e pesquisa), Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2010.

FERREIRA, G. J. B. C.; DOS SANTOS, J. G. C.; VASCONCELOS, A. C. Avaliação do Controle Interno e Tamanho dos Órgãos sob Jurisdição do Tribunal de Contas do Ceará. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 13, n. 2, p. 1-22, 2021.

GATTRINGER, J. L.; MARINHO, S. V.; MARTINS, Z. B. Contribuição dos componentes do modelo COSO no controle interno da administração pública: Um estudo nos municípios do estado de Santa Catarina. **Revista Contemporânea De Contabilidade**, Florianópolis, v. 19, n. 51, p. 162-179, 2022.

JUNQUEIRA, L. A. *et al.* **Gestão social**: mobilizações e conexões. 1. ed. São Paulo: LCTE Editora, 2012.

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. 1. ed. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES, 2010.

LIMA, L. C. M. **Controle Interno na Administração Pública**: O Controle Público na Administração como um Instrumento de Accountability. 2012. Monografia (Curso de especialização em Orçamento Público), Tribunal de Contas da União, Brasília-DF, 2012.

MARQUES NETO, F. A. Os grandes desafios do controle da administração pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 9, n. 100, p. 1-34, 2010.

MICHELENA, G. B. *et al.* Efeitos da transparência fiscal sobre a eficácia e eficiência do gasto público e consumo do governo com saúde pública: uma abordagem bibliométrica. **Revista de Gestão e Secretariado**, São José dos Pinhais, v. 13, n. 3, p. 1412-1425, 2022.

MIRANDA, M. F. O.; JÚNIOR, E. G. Compliance no setor público e a realidade dos programas para pequenas prefeituras. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, Ribeirão Preto, v. 7, n. 1, p. 45-57, 2019.

MOREIRA, M. A.; DIAS, A. G. S.; SOUZA, P. M. Controle interno como instrumento de gestão pública. **Revista de Informação Contábil**, Recife, v. 11, n. 4, p. 39-53, 2017.

ROCHA, S. S. *et al.* Gestão pública: o papel do controle interno no processo de tomada de decisão. **Revista Foco**, Curitiba, v. 15, n. 2, p. e389, 2022.

SILVA, P. G. K. O papel do controle interno na administração pública. **Contabilidade em Texto**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 1-16, 2009.

SILVA, T. A. Conceitos e Evolução da Administração Pública: o desenvolvimento do papel administrativo. *In*: VIII SEMINÁRIO

INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, n. 8, 2017, Santa Cruz do Sul. **Anais**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2017. p. 1-22.

SOARES, L. F.; PINHO, R. C. S. Controle interno na administração pública: Estudo em uma Instituição de Ensino Superior (IES) pública federal. **Contextus: Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, Fortaleza, v. 20, n. esp, p. e81659, 2022.

TOSCANO JR., E. M.; LEITÃO, C. R. S. Os desafios do controle interno governamental diante da reforma do Estado: o caso do Programa de Modernização do Controle Interno do Estado da Paraíba (Promocin). **Cadernos EPABE.BR**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1-14, 2006.

VIDAL, S. H. C. **A integração do sistema de controle interno para o fortalecimento da governança pública**: a contribuição da rede estadual de controle interno da gestão pública do Estado do Ceará. 1. ed. Fortaleza: ALECE, INESP, 2022.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. 1. ed. Brasília: Enap, 2019.



# O PAPEL DO LÍDER NO CONTEXTO DA GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

*Rafaella Katharina Espínola Lacerda Freire  
Andréa Xavier de Albuquerque de Sousa*

## 1 INTRODUÇÃO

A crescente relevância da liderança, no âmbito da gestão pública, é amplamente reconhecida, impulsionada pela emergência e consolidação de um ambiente caracterizado pela complexidade crescente. Nesse contexto dinâmico, as instituições públicas são desafiadas a alcançar maior eficiência em termos de resultados, qualidade e produtividade das equipes de trabalho. A liderança, entendida como uma influência interpessoal voltada para a consecução de objetivos específicos em determinadas situações (Chiavenato, 2021), é crucial para o alcance bem-sucedido de metas por meio da orientação aos colaboradores (Maximiano, 2007).

No que diz respeito ao papel da liderança (líder) e da gestão (gestor/chefe), alguns autores argumentam, de certa forma, que são a mesma coisa. Fayol (1990), um dos pioneiros na teoria da administração, acreditava que a função do gerente envolvia aspectos tanto de liderança quanto de gestão. Ele enfatizou a importância de funções administrativas como planejamento, organização, comando, coordenação e controle. Enquanto Koontz, e O'Donnell (1992), autores de um dos livros mais influentes sobre administração, também defendem a ideia de que a liderança e a gestão são inseparáveis, descrevendo o papel do gerente como envolvendo aspectos de ambos. Neste trabalho, será abordado o entendimento de que liderar e chefiar são conceitos distintos. Para sustentar essa visão, serão abordados autores que também reconhecem essa diferenciação.

De acordo com Maxwell (2008, p. 232), “o chefe dirige seus trabalhadores, depende da autoridade, inspira o medo, se refere a ele sem a equipe e determina os culpados do fracasso. Já, o líder treina seus colaboradores, [...], se refere a equipe e ele trabalhando em conjunto e conserta o fracasso.” Por sua vez, Oliveira (2014, p. 58) destaca que a principal diferença entre líder e chefe é que “[...] o líder cobra os resultados do grupo treinando, desenvolvendo, apoiando e motivando-o a conseguir a vitória. O chefe comanda o grupo através de ordens, determinações e cobranças para a realização da tarefa”.

O líder, enquanto gestor de pessoas, é alguém que não apenas coordena e supervisiona as atividades de uma equipe, mas também inspira, motiva e orienta os membros do grupo. É alguém capaz de influenciar positivamente as pessoas ao seu redor, buscando não apenas alcançar metas e objetivos, mas também desenvolver e capacitar seus colaboradores.

Qualquer pessoa dentro de um grupo pode exercer liderança. Sempre há alguém que conduz as situações de forma natural. Conforme Adair (2000, p. 17), “Um chefe pode lhe dizer o que fazer, mas é o líder que vai lhe explicar o porquê de fazer”. Segundo Oliveira (2014, p. 57), “O que qualifica o líder são suas características e qualidades, que podem ou não interferir em seu desempenho profissional”. O líder, expõe os objetivos e necessidades da organização à sua equipe, buscando de forma motivadora o progresso. Constantemente utiliza metas, esquemas e estratégias para resolver problemas.

Por outro lado, o chefe (gestor) ocupa uma posição mais elevada na organização e tem como objetivo o gerenciamento, sendo respeitado pelo seu poder dentro da organização. O status de chefe/gestor é alcançado devido ao reconhecimento por seu trabalho dentro da empresa/organização, pela experiência ou capacidade (Oliveira, 2014). Em alguns casos, o chefe/gestor assume essa hierarquia despreparado, sem aptidões de liderança, dispondo, apenas, de mais conhecimento e aptidões para a área, que seus colegas. Segundo Rego, Cunha e Wood (2011), os chefes podem ter diferentes tipos de personalidade, variando desde os que buscam se destacar até os que procrastinam suas tarefas. Frequentemente, é impossível alterá-los, mas é possível ajustar a forma como lidamos com eles.

Embora um chefe/gestor possa ter autoridade e responsabilidade sobre uma equipe, nem sempre ele é capaz de inspirar ou motivar seus subordinados da mesma maneira que um líder. Um chefe/gestor muitas

vezes se baseia mais em regras e procedimentos para alcançar resultados, enquanto um líder pode adotar uma abordagem mais flexível e adaptável, focando no desenvolvimento pessoal e profissional de sua equipe.

Em suma, enquanto um gestor geralmente se concentra mais na autoridade e na execução de tarefas, o líder, enquanto gestor de pessoas, se destaca por sua capacidade de inspirar, motivar e desenvolver seus colaboradores, buscando alcançar resultados através do engajamento e do desenvolvimento da equipe.

Assim, superadas as definições e diferenciações entre liderança (liderar) e gestão (chefiar), é crucial observar as mudanças significativas que estão moldando a administração pública. Atualmente, observa-se uma reforma substancial na gestão de recursos humanos, impulsionada por políticas mais sólidas e pela incorporação de objetivos estratégicos. Essas mudanças refletem a transição da administração pública para um modelo mais eficiente e orientado a resultados.

De acordo com Demo (2005, *apud* Santos, 2009, p. 34), a implementação de políticas de gestão de pessoas que priorizam o desenvolvimento e a valorização dos colaboradores nas organizações, pode resultar em benefícios como a produção de produtos e serviços inovadores e de alta qualidade, além de um atendimento mais flexível e atencioso. Isso ocorre porque colaboradores que se sentem atendidos, satisfeitos e valorizados tendem a desempenhar suas funções com maior dedicação.

Para Siqueira (2009), a modernização da administração pública trata-se de um processo contínuo, no qual modelos e modismos gerenciais são constantemente implantados, com vistas a uma estrutura governamental que atenda de modo mais eficiente e eficaz às necessidades e demandas sociais.

A gestão de pessoas precisa estar alinhada às estratégias da organização, ou seja, focada em objetivos e metas organizacionais e no desenvolvimento e valorização de seus colaboradores. Para isso, é essencial que os prestadores de serviços estejam capacitados e motivados a desempenhar suas funções. Nesse sentido, a Gestão Estratégica de Pessoas é necessária para articular o indivíduo com o sistema organizacional, permitindo à organização tornar seus recursos humanos (funcionários) produtivos e estratégicos. De acordo com Dutra (2009), a atuação da área de Gestão de Pessoas, em uma perspectiva estratégica, visa gerar

comprometimento, o qual requer tempo, estratégias adequadas e avaliação contínua, incluindo a adoção de medidas corretivas.

Dessa forma, entende-se que uma gestão estratégica de pessoas, através da liderança, pode alterar de forma significativa o processo de gestão de uma organização e pode apresentar benefícios consideráveis ao processo de gestão como um todo.

Nesse contexto, liderar em organizações corporativas é interpretado como obter desempenho e colaboração dos envolvidos, exigindo dos líderes, atitudes proativas para garantir a realização das atividades planejadas (Grun; Asslander, 2009). A dimensão humana das organizações, portanto, assume prioridade nos esforços e dedicação do gestor, destacando-se a necessidade de compreender os mecanismos e dinâmicas do comportamento organizacional, especialmente nas organizações públicas com suas características regulatórias específicas (Bergue, 2010).

Com base nas considerações até aqui realizadas, o presente estudo parte da seguinte pergunta de pesquisa: como os estilos de liderança afetam o desempenho das equipes de trabalho no setor público? Logo, o objetivo geral desta pesquisa bibliográfica é analisar como diferentes estilos de liderança influenciam o desempenho das equipes de trabalho no setor público, como ferramenta da gestão estratégica de pessoas. Para alcançar esse objetivo, os objetivos específicos incluem: 1. A identificação e caracterização dos estilos de liderança; 2. Identificar como o estilo de liderança adotado impacta no desempenho das equipes e a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. 3. Averiguar os estilos de liderança mais adequados para organizações públicas.

Como servidora pública, percebo diariamente que em cada setor existem líderes com características diferentes, o que me fez refletir sobre a influência dessas diferenças no desempenho das equipes. É com um sentimento de responsabilidade e compromisso com a melhoria contínua do serviço público que me dedico a este estudo, na esperança de promover um ambiente de trabalho mais harmonioso e produtivo para todos os servidores.

No contexto do aumento da competitividade entre organizações e das crescentes demandas sociais em relação às instituições públicas, destaca-se a relevância de demonstrar o papel dos líderes na condução das equipes, como uma ferramenta crucial para a transformação e melhoria contínua nos processos organizacionais. Este reconhecimento ressalta

o capital humano como um componente fundamental no desempenho organizacional (Bergue, 2010).

A relevância acadêmica do tema, está na necessidade de avançar o conhecimento em administração e gestão de recursos humanos, integrando gestão estratégica de pessoas e liderança. A literatura carece de uma abordagem integrada sobre o papel do líder como gestor de pessoas e seu impacto no desempenho organizacional, o que pode fornecer insights valiosos para práticas gerenciais mais eficazes e para o avanço teórico da área.

Em termos de relevância social, compreender como os estilos de liderança influenciam o desempenho das equipes no setor público é fundamental para garantir a eficácia dos serviços prestados à sociedade. Investir na capacitação e desenvolvimento dos líderes no setor público pode resultar em melhorias significativas na qualidade dos serviços oferecidos à população. Além disso, uma gestão de pessoas e liderança eficazes podem promover ambientes de trabalho mais saudáveis, produtivos e satisfatórios para os colaboradores, impactando positivamente o desempenho das organizações e a qualidade de vida dos colaboradores.

Assim, esse estudo pode contribuir para a construção de organizações mais éticas, responsáveis e socialmente conscientes, sendo relevante tanto academicamente, pela contribuição para o avanço do conhecimento, quanto socialmente, pela melhoria dos serviços públicos. A próxima seção apresentará o referencial teórico, abordando a gestão estratégica de pessoas com ênfase na liderança, os estilos de liderança e seu impacto no desempenho das equipes, e por fim, as dimensões fundamentais na Gestão de Pessoas.

## **2 O PAPEL DA LIDERANÇA**

Além dos profissionais de recursos humanos, dois outros protagonistas desempenham papéis fundamentais na implementação da gestão de pessoas: os funcionários, que são os destinatários do processo, e os seus superiores, que frequentemente são os principais executores desses processos. Nesse contexto, a liderança, que se refere à relação entre líderes e liderados, bem como o desempenho do papel organizacional do líder ou gestor, emerge como um tema crucial a ser abordado.

Este estudo opta por explorar o papel do líder como um ator organizacional significativo na execução da gestão de pessoas. A origem do

conceito de gerente antecede o conceito de líder. Inicialmente definido com base nas funções clássicas da administração - planejar, organizar, dirigir e controlar (Maximiano, 2004; Pereira *et al.*, 2015) - o papel do gerente evoluiu, incorporando responsabilidades relacionadas às interações com as pessoas. Por outro lado, o conceito de líder, originalmente centrado em características individuais e nas relações interpessoais, expandiu-se para incorporar outras variáveis contingenciais (Day *et al.*, 2007; Yukl, 2012). Assim, embora os conceitos possam parecer intercambiáveis, no contexto organizacional (Maximiano, 2004; Motta *et al.*, 2004; Spisak *et al.*, 2015), a pesquisa sobre liderança é mais contemporânea, abrangente e respaldada por diversas disciplinas, especialmente no que se refere à temática de recursos humanos.

## 2.1 Liderança: conceitos

O conceito de liderança é amplamente debatido e, apesar da diversidade de abordagens, ainda não há um consenso definitivo entre os estudiosos, mesmo após cerca de 200 anos de estudos dedicados ao tema (Calvosa, 2021). Esse trabalho busca analisar a liderança no contexto do líder enquanto gestor de pessoas e influenciador de comportamentos.

Nesse sentido, Cecília Bergamini (1994, *apud* Calvosa, 2021) identifica dois elementos comuns presentes em muitas definições de liderança: a liderança como fenômeno grupal e como um processo de influência intencional. Nessa perspectiva, a liderança é concebida como um processo de influência relacionado às características e comportamentos do líder, bem como à percepção desses elementos pelos liderados durante esse processo (Day, 2012 *apud* Calvosa, 2021).

A importância atribuída à liderança remonta aos primórdios da humanidade, onde líderes foram considerados agentes privilegiados e únicos, influenciando diretamente o desenvolvimento da história humana. Desta forma, a figura do líder é crucial para o progresso das organizações, sendo considerada uma vantagem competitiva essencial para o futuro, capaz de articular ideias e desenvolver uma visão alinhada à realidade (Arruda, [s.d]).

Em um contexto contemporâneo, a gestão de organizações é vital para sua sustentabilidade e sucesso, com as pessoas desempenhando um papel indispensável no processo administrativo. A administração é, por-

tanto, uma competência intelectual e interpessoal, na qual a liderança desempenha um papel central. Segundo Hollander (1964), a teoria das trocas enfatiza a importância do equilíbrio entre as expectativas dos liderados e os comportamentos adotados pelo líder para a eficácia da liderança (Bergamini, 1994). A liderança, como processo complexo, demanda dos administradores uma variedade de atividades e competências, como coordenação, motivação, direção e comunicação, sendo essencial para desenvolver e operacionalizar os demais processos administrativos (Maximiano, 2007).

Administrar, no contexto da liderança, é conduzir um grupo de pessoas influenciando seus comportamentos e ações em direção ao alcance de objetivos específicos, alinhados a uma visão de futuro e princípios compartilhados. Nessa perspectiva, o líder adapta sua abordagem conforme o tipo de pessoas influenciadas e às circunstâncias específicas (Lacombe, 2009).

Em um ambiente organizacional dinâmico, as organizações dependem fortemente da liderança para atingir níveis significativos de eficácia. Os líderes são incitados a desempenhar um papel ativo, desafiando o status quo, criando visões de futuro e motivando os membros da organização (Robbins, *et al.*, 2010).

Conforme destacado por Maximiano:

A liderança é uma função, papel, tarefa ou responsabilidade que qualquer pessoa precisa desempenhar quando é responsável pelo desempenho de um grupo. Independentemente de suas qualidades, muitas pessoas são colocadas em posições de liderança, em que precisam dirigir os esforços de outros para realizar objetivos[...]. (Maximiano, 2007, p. 280, 281).

Bergue (2010) concebe a liderança como a habilidade de fazer com que um grupo responda positivamente à orientação de uma ação específica, mesmo em circunstâncias adversas. O poder do líder, segundo o autor, é exercido através da “dominação” individual, envolvendo a percepção do futuro, o planejamento estratégico e a capacidade de liderar pessoas. Diante das rápidas mudanças no ambiente corporativo contemporâneo, as organizações devem investir no desenvolvimento de lideranças capazes de agir, tomar decisões assertivas e cultivar novos líderes (Silveira, 2004).

Em síntese, a liderança é um fator essencial para o sucesso e continuidade das organizações. Como ressaltado por Lacombe (2009), a

liderança não pode ser subestimada, pois desempenha um papel fundamental na direção, no desempenho e na adaptação das organizações em ambientes complexos e em constante mudança. Esta afirmação destaca a importância crítica da liderança em todos os níveis de uma organização, influenciando desde a cultura organizacional até a formulação de estratégias. Sem uma liderança eficaz, uma organização pode enfrentar dificuldades para lidar com desafios, inovar e alcançar seus objetivos. Portanto, reconhecer e investir no desenvolvimento de liderança é essencial para garantir o sucesso de longo prazo e a sustentabilidade das organizações modernas.

### **2.1.1 *As relações organizacionais envolvendo o líder e a liderança: ênfase dos estudos e trabalhos***

Quando se associa liderança a resultados, esses resultados são percebidos como atitudes dos liderados ou como o impacto da execução das tarefas/atividades, não se referindo diretamente aos resultados organizacionais.

Pesquisas revelam conclusões intrigantes ao demonstrar conexões com o ambiente organizacional e o perfil do líder investigado. Martin, Liao e Campbell (2013) destacam que líderes que empoderam, exercem influência tanto sobre o resultado do trabalho quanto sobre a atitude proativa de seus subordinados. Em contraste, líderes diretos influenciam exclusivamente o resultado do trabalho. Entretanto, quando os liderados estão satisfeitos com o líder, a influência na atitude proativa também é observada no estilo direto.

Dois estudos que exploram a relação com o comprometimento, apresentam resultados praticamente opostos. Maciel e Nascimento (2013) identificam três clusters de liderança transformacional e associam-nos às dimensões afetiva, normativa e instrumental (continuidade) do comprometimento. A relação com a dimensão instrumental é mediada pelo nível de instrução dos liderados. Por outro lado, o estudo de C. M. Fernandes, Siqueira e Vieira (2014), usando o conceito de estilos de liderança, observa que o repertório de estilos desempenha um papel moderador fraco entre suporte organizacional e comprometimento afetivo. Dias e Borges (2015) constataam que, no setor público, o estilo transacional está mais associado ao melhor desempenho da equipe ao vincular o desempenho à recompensa.

Adicionalmente, Chami-Malaeb e Garavan (2013), por meio de uma revisão bibliográfica, propõem um modelo conceitual que relaciona o desenvolvimento de práticas de liderança com o comprometimento afetivo e a intenção de permanecer na organização, entre outros aspectos.

Esses estudos, embora não esgotem as pesquisas recentes sobre líderes, liderança e suas relações com indivíduos e resultados, ilustram uma ampla gama de possibilidades, abordagens e descobertas distintas. Vale salientar que todos esses estudos adotam uma abordagem quantitativa.

Três trabalhos destacam a ênfase da produção acadêmica sobre liderança no Brasil: Delfino, Silva e Rohde (2010), Santos *et al.* (2013) e Fonseca, Porto e Borges-Andrade (2015). O primeiro retrata que, entre 1996 e 2009, os estudos enfocavam construtos de liderança, modelos, perfil, estilos de liderança e a relação líder-liderado. O segundo, ao observar o período de 2007 a 2012, reforça a mesma ênfase, acrescentando análises de diferenças demográficas nos líderes e de processos de desenvolvimento de liderança. Já o terceiro destaca que os estudos nacionais ainda são incipientes quando comparados a outras áreas do comportamento organizacional e a estudos realizados fora do Brasil. Evidencia-se, assim, que, apesar de abundantes, diversos e complexos, os estudos e pesquisas sobre liderança orbitam em torno do líder, de suas interações/relações com as pessoas e de alguns impactos organizacionais, mas raramente articulam as quatro dimensões mencionadas por Yukl (2012), que posicionariam o líder como o elo fundamental no alinhamento organizacional. Esse cenário se configura como uma lacuna e uma oportunidade de avanço nos estudos sobre o tema.

## **2.2 Estilos de Liderança e papel no desempenho dos liderados**

Ao explorar os estilos de liderança no contexto do setor público, Chiavenato (2021) identifica três modelos fundamentais: autocrático, liberal (ou *laissez-faire*) e democrático. O estilo autocrático caracteriza-se por uma abordagem impositiva e rígida do líder, enquanto no estilo liberal, o líder adota uma postura mais passiva, permitindo à equipe maior autonomia nas decisões. Por outro lado, o estilo democrático envolve a participação ativa do líder em conjunto com a equipe nas tomadas de decisão.

Chiavenato (2021) também propõe uma perspectiva adicional, distinguindo líderes em vários níveis organizacionais. Líderes estraté-

gicos são reconhecidos por seu pensamento global e responsabilidades nos negócios da organização, enquanto líderes táticos são vistos como mobilizadores de talentos. Já os líderes operacionais concentram-se na condução das equipes para alcançar resultados tangíveis.

A evolução das teorias de liderança destaca duas abordagens predominantes na atualidade: liderança transacional e liderança transformacional (Aparecida, 2014). Bass (1985), importante contribuinte nesse desenvolvimento, apresenta essas abordagens como fundamentais, marcando um estágio crucial nesse processo (Antonakis, 2012 *apud* Carneiro, 2016).

### **2.2.1 Liderança transacional**

A liderança transacional, definida por Burn (1979, *apud* Aparecida, 2014), refere-se à autoridade burocrática nas organizações, priorizando padrões de trabalho e atribuições de tarefas para atingir metas. Esse estilo envolve recompensas e reconhecimento por esforços e realizações, estabelecendo uma dinâmica de negociação entre líder e equipe. Distingue-se ainda pela administração por exceção ativa e passiva, intervindo apenas quando necessário.

Embora a liderança transacional possa ser eficaz em situações onde as metas são claras e os processos bem estruturados, ela também pode limitar a inovação e a criatividade, uma vez que tende a privilegiar o cumprimento de padrões estabelecidos em detrimento da busca por novas ideias. Em contraste com a liderança transformacional, que se concentra em inspirar e motivar os colaboradores para alcançar objetivos mais amplos e a longo prazo, a liderança transacional é mais focada na gestão cotidiana e na garantia da conformidade com as normas estabelecidas.

### **2.2.2 Liderança transformacional**

A liderança transformacional, visa estimular os colaboradores a atender aos interesses organizacionais e do grupo, demonstrando uma preocupação genuína pelas necessidades individuais. Líderes transformacionais têm a capacidade de inspirar e motivar, buscando o máximo empenho das equipes para atingir metas coletivas (Robbins, *et al.*, 2010).

Em contraste com a liderança transacional, que se concentra mais na gestão e no cumprimento de metas imediatas, a liderança transfor-

macional visa à inspiração e à motivação intrínseca dos colaboradores, levando a resultados que podem ir além do esperado inicialmente. Ela é especialmente eficaz em ambientes que exigem adaptação constante e inovação, pois promove um espírito de colaboração e um compromisso compartilhado com o sucesso a longo prazo da organização.

Bass (2006), um dos principais teóricos da liderança transformacional, identificou várias habilidades essenciais que um líder transformacional deve possuir:

1. **Visão Inspiradora:** líderes transformacionais articulam uma visão clara e atraente do futuro, que motiva e inspira os membros da equipe a se esforçarem por objetivos maiores.
2. **Comunicação Eficaz:** importância da habilidade de comunicar essa visão e os objetivos de forma clara e convincente, garantindo que todos na equipe compreendam e compartilhem da mesma visão.
3. **Estimulação Intelectual:** líderes transformacionais incentivam a criatividade e a inovação, desafiando a equipe a pensar de novas maneiras e a resolver problemas de forma criativa.
4. **Consideração Individualizada:** Bass aponta que esses líderes tratam cada membro da equipe como um indivíduo único, oferecendo orientação, apoio e reconhecimento personalizados.
5. **Influência Idealizada:** Bass afirma que líderes transformacionais atuam como modelos de comportamento ético e moral, ganhando a confiança e o respeito da equipe através de sua integridade e altos padrões.

Assim, é possível perceber que os estilos transacional e transformacional se diferenciam principalmente na forma como o líder motiva e estabelece metas, complementando-se mutuamente (Hater e Bass, 1988 *apud* Carneiro, 2016), como aponta Robbins (2010).

A década de 1970 marcou significativas transformações na gestão, abandonando modelos hierárquicos burocratizados em prol de abordagens mais flexíveis e inovadoras. Essa mudança refletiu não apenas na liderança, mas também na gestão de desempenho, destacando a importância de informações sobre o desempenho em contraste com regras e regulamentos (Moynihan, 2008 *apud* Aparecida, 2014).

No âmbito da gestão de pessoas no setor público, é essencial compreender os agentes públicos e os recursos humanos que contribuem para o funcionamento das organizações. Servidores públicos mantêm vínculos laborais com o estado, e a gestão de pessoas busca suprir, manter e desenvolver esses colaboradores, considerando as necessidades mútuas e a dinâmica interna e externa dos órgãos públicos (Bergue, 2010).

A transformação na gestão pública no início do século XXI não apenas ressalta a importância da liderança, mas também da gestão de desempenho. Essa nova abordagem busca consolidar o papel do estado como regulador de agentes políticos e sociais, orientando o recrutamento e desenvolvimento de servidores para aprimorar os serviços públicos (Oliveira, 2017).

Estudos indicam que os estilos de liderança têm impacto direto no comportamento e na produtividade dos indivíduos nas organizações (Silva *et al.*, 2019). Maximiano (2007) sugere que a eficácia do estilo de liderança pode ser medida pelo seu efeito no desempenho e na satisfação dos colaboradores, sendo considerado eficaz quando ambos são satisfatórios.

A existência de um grupo é fundamental para os sociólogos, definindo-se pela união de membros em busca de objetivos comuns. A coesão grupal, por exemplo, gera satisfação no trabalho e contribui para a estabilidade e apoio social, impactando diretamente na produtividade e na moral dos colaboradores (Kwasnicka, 2010).

A abordagem comportamental destaca a importância de compreender o funcionamento e as necessidades dos grupos para otimizar o desempenho. Habilidades humanas, como cooperação, comunicação eficaz e compreensão das motivações do grupo, tornam-se essenciais para o administrador, evidenciando a relevância da dimensão humana na gestão (Lacombe, 2009). Compreender esses aspectos é crucial, pois a eficácia do comportamento humano em grupos, impacta diretamente nos resultados organizacionais.

### **2.2.3 Liderança situacional**

Conforme apontado por Hersey e Blanchard (1986), a prática da liderança está associada a diversas variáveis situacionais, incluindo o líder, os subordinados, os superiores, os colegas, a organização, as exigências do cargo e o tempo, entre outras. No entanto, a principal ênfase recai sobre

o comportamento do líder em relação aos seus subordinados. A eficácia e a continuidade da liderança dependem de como os subordinados percebem e aceitam a influência do líder. Segundo Schein (1965, p. 86), o “líder deve ter a flexibilidade pessoal e a gama de habilidades necessárias para variar seu comportamento. Se as necessidades e os motivos dos seus subordinados forem diferentes, devem ser tratados de modo diferente”.

Um conceito fundamental abordado por Hersey e Blanchard (1986) na Liderança Situacional é o de maturidade. Segundo os autores, maturidade é definida como a habilidade e a disposição das pessoas em assumir a responsabilidade pela orientação de seu próprio comportamento.

Nessa perspectiva, no modelo da Liderança Situacional, o líder deve ser capaz de avaliar corretamente o grau de maturidade de seus subordinados em relação à tarefas específicas. Além disso, o líder deve também diagnosticar o nível de maturidade de um grupo determinado (como uma equipe que trabalha com objetivos comuns), a fim de ajustar seu próprio comportamento de liderança para interagir de forma mais eficaz com esse grupo (Hersey e Blanchard, 1986).

A liderança situacional, desenvolvida por Paul Hersey e Kenneth Blanchard (1986), propõe que os líderes devem adaptar seu estilo de liderança com base na situação específica e na maturidade dos seguidores. A partir do entendimento desses autores, pode-se inferir que no contexto do serviço público, essa abordagem pode ser especialmente útil, visto que as equipes frequentemente lidam com desafios variados e complexos. Ao ajustar o estilo de liderança, os líderes podem responder de forma mais eficaz às necessidades de seus subordinados, promover um ambiente de trabalho mais colaborativo e melhorar o desempenho organizacional. Essa flexibilidade é crucial para lidar com a diversidade de competências e níveis de aplicação encontrados no setor público, permitindo uma gestão mais eficiente e adaptada às particularidades de cada situação.

### **2.3 Dimensões fundamentais na Gestão de Pessoas: Estratégia de Negócios, Práticas de Gestão e o Papel do Líder na Execução dessas Práticas**

Como discutido anteriormente, a gestão de pessoas não pode ser abordada como um processo fragmentado. Tanto políticas e práticas isoladas, quanto a influência exclusiva do líder sobre os indivíduos, são

insuficientes para garantir uma gestão eficaz. É somente através da combinação de políticas e práticas estabelecidas, compartilhadas e implementadas por um líder ativo que se pode direcionar o comportamento das pessoas, promovendo mensagens coletivas alinhadas aos objetivos da organização e centradas nos indivíduos.

Nesse contexto, Gratton e Truss (2003) desenvolveram um modelo tridimensional denominado, “estratégia tridimensional de pessoas”. Esse modelo abrange três dimensões principais: o alinhamento vertical entre a estratégia de negócios e a estratégia de gestão de pessoas; o alinhamento horizontal entre as políticas e práticas de gestão de pessoas; e um terceiro eixo que avalia em que medida essas políticas e práticas são efetivamente implementadas, levando em consideração a percepção das pessoas sobre a atuação do líder e dos profissionais de recursos humanos.

Incorporando os conceitos de contingência e configuração, esse modelo envolve dois atores cruciais: os empregados e suas experiências com as práticas de gestão de pessoas, e os líderes, com seus comportamentos e valores na implementação dessas práticas. Ao abordar explicitamente o papel dos profissionais de recursos humanos, as autoras parecem discutir, ainda que implicitamente, a multiplicidade de papéis proposta por Ulrich (1997). Gratton e Truss (2003) buscam concentrar a implementação da gestão de pessoas na integração entre práticas de gestão e ação dos líderes em suas relações com os liderados.

Dado seu caráter tridimensional, o modelo apresenta uma análise aparentemente complexa, embora cada dimensão seja, à primeira vista, simples: alinhamento vertical, alinhamento horizontal e papéis organizacionais na gestão de pessoas. Isso resulta em oito padrões situacionais que relacionam estratégia organizacional, práticas de gestão de pessoas, ação e discurso do líder, capturando a dinâmica de uma organização de maneira estática e categorizada. É importante notar que esse é o propósito de um modelo: fornecer uma representação que sugira uma análise para ação organizacional.

A integração do modelo de Gratton e Truss (2003) com o modelo de papéis de Ulrich (1997) - combinando o alinhamento entre estratégia organizacional e políticas de gestão de pessoas, o alinhamento entre práticas de gestão e a execução dos papéis de liderança na gestão de pessoas (gestor de recursos estratégicos, gestor da transformação e mudança, e gestor da contribuição das pessoas) - pode contribuir para o avanço

dos estudos nesse tema, oferecendo uma perspectiva mais centrada na implementação da gestão de pessoas com parâmetros específicos.

Mesmo ao utilizar modelos pré-definidos, o que poderia conferir uma certa universalidade à pesquisa, essa abordagem enfatizaria que estratégias e práticas são essenciais, mas não se implementam automaticamente. A mediação do líder é crucial para sustentar o alinhamento entre a estratégia organizacional, práticas de gestão e comportamento das pessoas. Isso destacaria a gestão de pessoas como uma ação contínua, e o estudo do papel do líder receberia uma abordagem multidimensional, conforme preconizado por Yukl (2012).

A utilização integrada desses modelos em pesquisas empíricas, considerando ainda o espaço organizacional proposto por O'Reilly *et al.* (2010), elevaria o estudo da gestão de pessoas para um nível mais avançado, focando na implementação estratégica e levando em conta atores e processos organizacionais.

### 3 METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos propostos, foram adotados procedimentos metodológicos específicos, deste modo, o presente trabalho caracteriza-se como sendo um estudo de revisão bibliográfica de natureza básica, de caráter exploratório e descritivo e abordagem qualitativa.

Segundo Marconi e Lakatos (1992), a pesquisa bibliográfica diz respeito ao levantamento de bibliografias já publicadas, sejam através de revistas, livros, imprensa escrita e artigos científicos, com o escopo de fazer com que o pesquisador tenha contato direto com todo o material escrito sobre determinado tema. Nesse sentido, Moreira e Caleffe (2008), no que diz respeito ao conceito de pesquisa **bibliográfica**, assinalam que,

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. A pesquisa bibliográfica não deve ser confundida com a revisão ou a resenha bibliográfica, pois a pesquisa bibliográfica é por si só um tipo de pesquisa, enquanto a revisão ou a resenha bibliográfica é um componente obrigatório de todo e qualquer tipo de pesquisa (Moreira; Caleffe, 2008, p. 74).

Conforme os autores acima descritos, percebe-se que o objetivo principal da pesquisa bibliográfica é fazer com que o pesquisador esteja em contato direto com tudo aquilo que já foi produzido na área objeto de estudo.

No contexto desse trabalho, a pesquisa bibliográfica desempenha um papel central na revisão dos estilos de liderança e do seu impacto no desempenho das equipes no setor público. Esse tipo de estudo permite que o pesquisador se aprofunde em relação ao seu objeto de pesquisa, a partir das teorias existentes e descobertas relevantes advindas dos estudos científicos.

A pesquisa **exploratória** busca investigar um fenômeno pouco conhecido ou compreendido, com o objetivo de gerar insights e compreensão inicial sobre o tema, muitas vezes sem a necessidade de formulação de hipóteses específicas (Gil, 2008). Segundo Gil (2008, p. 45), “a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito[...]”.

Nesse contexto, a pesquisa exploratória, é essencial para este estudo, pois visa obter um entendimento inicial e abrangente sobre a temática em questão e identificar se há lacunas no conhecimento sobre o tema, sem a pretensão de confirmar ou refutar hipóteses específicas.

Rampazzo (2005) entende que a **pesquisa descritiva** busca analisar, observar e fazer a correlação entre fatos ou fenômenos, porém, sem os manipulá-los. A pesquisa descritiva foi utilizada nesse estudo para analisar e detalhar a relação entre estilos de liderança e o desempenho das equipes. Esta metodologia ajudou a esclarecer como o estilo de liderança adotado por um líder impacta diretamente na eficiência e na qualidade dos serviços públicos prestados.

De acordo com Denzin e Lincoln (2008, p. 16), “a pesquisa **qualitativa** é, em si mesma, um campo de investigação. Ela atravessa disciplinas, campos e temas [...]” e caracteriza-se numa “atividade situada que localiza o observador no mundo”.

A abordagem qualitativa caracterizou-se por sua flexibilidade e profundidade, permitindo uma análise detalhada dos diferentes estilos de liderança no setor público. Esta metodologia possibilitou uma compreensão mais rica e contextualizada dos processos de liderança e suas implicações práticas no ambiente organizacional, destacando as dinâ-

micas internas e os desafios enfrentados pelas equipes para alcançar os objetivos estratégicos.

Para a realização desse estudo foram utilizados como materiais bibliográficos livros e artigos científicos, obtidos através de bases de dados como o *Google Acadêmico* e o *SciELO*, e por meio dos sites de revistas científicas.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Com base nos materiais bibliográficos consultados nas bases de dados anteriormente mencionadas, foi possível conhecer diversos estudos científicos que versam sobre o tema dessa pesquisa. Esses estudos abordam diferentes estilos de liderança e seu impacto no desempenho das equipes no setor público. A análise desses materiais destacou a importância de adaptar os estilos de liderança às necessidades dos colaboradores e ao contexto organizacional. Além disso, enfatiza-se a necessidade de uma liderança eficaz para promover um ambiente de trabalho colaborativo e produtivo, essencial para alcançar os objetivos estratégicos das organizações públicas. Os materiais bibliográficos consultados forneceram uma base teórica sólida, contribuindo para uma compreensão mais abrangente do papel do líder na gestão estratégica de pessoas no setor público.

Partindo da abordagem de que liderar e chefiar são conceitos distintos, como reconhecido por autores como Maxwell (2008) e Oliveira (2014), esse trabalho buscou analisar as mudanças significativas que estão moldando a administração pública, em especial na gestão estratégica de pessoas. Destacando o entendimento de Santos (2009), quanto aos benefícios advindos da implementação de políticas de gestão de pessoas que priorizam o desenvolvimento e a valorização dos colaboradores nas organizações. Uma vez que, colaboradores que se sentem atendidos, satisfeitos e valorizados tendem a desempenhar suas funções com maior dedicação.

Assim, partindo do entendimento de que, uma gestão estratégica de pessoas, através da liderança, pode alterar de forma significativa o processo de gestão de uma organização e pode apresentar benefícios consideráveis ao processo de gestão como um todo. Bem como, pelo fato de a liderança ser concebida como a habilidade de fazer com que um grupo responda positivamente à orientação de uma ação específica, mesmo em

circunstâncias adversas. (Bergue, 2010), o estudo, aqui desenvolvido buscou aprofundar-se nos estilos de liderança e o papel no desenvolvimento dos liderados e assim, responder a seguinte pergunta de pesquisa: como os estilos de liderança afetam o desempenho das equipes de trabalho no setor público?

Chiavenato (2021) categoriza os estilos de liderança em três principais tipos: autocrático, liberal e democrático. O Autocrático, caracterizado por uma liderança impositiva e centralizadora, onde o líder toma decisões sem consultar a equipe. Neste contexto, espera-se que os colaboradores sigam diretivas claras, o que pode resultar em eficiência em situações que exigem respostas rápidas e decisões firmes. No entanto, pode também diminuir a motivação e a criatividade da equipe, especialmente em ambientes que valorizam a participação e autonomia dos membros.

Já a Liberal (*Laissez-faire*), ao contrário do estilo autocrático, o líder liberal adota uma abordagem mais *hands-off*, ou seja, uma postura de liderança mais liberal e menos controladora, onde o líder proporciona maior autonomia aos colaboradores e confia na capacidade da equipe de gerenciar suas próprias responsabilidades e tarefas. Isso pode ser benéfico em equipes altamente especializadas ou criativas, onde a liberdade para tomar decisões pode levar a inovações. Porém, pode resultar em falta de direção clara e coordenação, especialmente em contextos em que é necessária uma liderança mais assertiva.

O Democrático, promove a participação ativa dos membros da equipe nas decisões. Os líderes democráticos incentivam o debate aberto e a contribuição dos colaboradores, buscando consenso nas decisões. Isso pode aumentar o engajamento e a satisfação no trabalho, além de promover um ambiente de trabalho colaborativo. No entanto, pode ser mais demorado e desafiador implementar decisões quando comparado aos estilos mais centralizados.

Além desses estilos tradicionais, há também as abordagens de liderança transacional e transformacional, que desempenham papéis distintos no desempenho das equipes.

A Liderança Transacional, foca na gestão de transações entre líder e equipe, recompensando o cumprimento de metas e utilizando técnicas de administração por exceção ativa e passiva. Este estilo pode ser eficaz para manter a estabilidade operacional e o cumprimento de metas específicas.

Em relação à Liderança Transformacional, busca inspirar e motivar os colaboradores, estimulando o comprometimento com metas organizacionais mais amplas. Líderes transformacionais geralmente criam um ambiente onde os colaboradores se sentem valorizados e incentivados a contribuir com seu máximo potencial, promovendo inovação e crescimento.

Como resposta à pergunta de pesquisa, conclui-se que, no contexto do setor público, onde a eficiência operacional e a transparência na prestação de serviços são essenciais, os estilos de liderança desempenham um papel crucial no sucesso das equipes. Um estilo de liderança adequado pode não apenas impulsionar a produtividade, mas também influenciar positivamente a satisfação dos colaboradores e sua capacidade de se adaptar às mudanças constantes.

Os líderes no setor público enfrentam desafios únicos, como a necessidade de equilibrar a conformidade com regulamentos rigorosos e a necessidade de inovação para melhorar os serviços prestados à comunidade. Um estilo de liderança mais autocrático, por exemplo, pode ser eficaz em situações em que decisões rápidas e direcionadas são necessárias para cumprir prazos e metas específicas. No entanto, em um ambiente que valoriza a participação e o engajamento dos funcionários, um estilo democrático pode ser mais eficaz, incentivando o debate aberto e a contribuição coletiva para encontrar soluções mais robustas e inclusivas.

Além disso, líderes que adotam uma abordagem mais hands-off podem promover um ambiente onde os membros da equipe se sintam mais capacitados e motivados a assumir responsabilidades e tomar iniciativas. Isso não apenas fortalece a autonomia dos colaboradores, mas também pode resultar em um aumento da criatividade e inovação, essenciais para enfrentar desafios complexos e em constante mudança no setor público.

Adaptar o estilo de liderança às necessidades específicas da equipe e às demandas do ambiente organizacional é fundamental para maximizar os resultados positivos. Isso envolve não apenas entender as competências individuais dos colaboradores, mas também reconhecer as dinâmicas organizacionais e as expectativas da comunidade atendida. Um líder eficaz no setor público não apenas gerencia tarefas, mas também inspira confiança, promove um ambiente de trabalho colaborativo e orienta a equipe na busca contínua pela excelência no serviço público.

No contexto das organizações públicas, o comportamento dos líderes exerce uma influência significativa no desempenho das equipes e na qualidade dos serviços oferecidos à sociedade. O estilo de liderança adotado, seja autocrático, liberal ou democrático, molda não apenas a dinâmica interna das equipes, mas também a eficácia na entrega de serviços públicos. Líderes autocráticos podem proporcionar eficiência em situações que exigem decisões rápidas e claras, porém podem limitar a inovação e a participação dos colaboradores. Em contraste, líderes democráticos promovem um ambiente de trabalho colaborativo, onde a participação ativa dos membros da equipe resulta em soluções mais inclusivas e adaptadas às necessidades da comunidade. A relação entre o comportamento das equipes e o estilo de liderança não apenas determina a eficiência operacional, mas também influencia diretamente a capacidade de responder às demandas e expectativas da sociedade, refletindo-se na percepção geral da qualidade dos serviços públicos oferecidos.

No setor público, onde a eficiência operacional e a transparência na prestação de contas são primordiais, o comportamento dos líderes exerce um impacto significativo sobre o desempenho das equipes e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade. Estilos de liderança, como autocrático, liberal e democrático, definem distintas dinâmicas entre líderes e equipes, influenciando diretamente na produtividade e no engajamento dos colaboradores. Por exemplo, líderes autocráticos podem garantir decisões rápidas e manutenção de padrões, mas podem limitar a inovação. Líderes liberais, ao permitirem autonomia, podem fomentar a criatividade, embora às vezes faltem direção e coordenação. Em contraste, o estilo democrático pode melhorar a satisfação e a motivação ao envolver os membros da equipe nas decisões, embora possa ser mais lento para a implementação de ações.

Além disso, a liderança transacional e transformacional oferece estratégias complementares que afetam a operacionalidade e a moral das equipes. A liderança transacional, ao focar recompensas por desempenho, pode garantir a eficácia na execução de tarefas específicas. Já a liderança transformacional, ao inspirar e motivar, pode elevar o comprometimento dos colaboradores com os objetivos mais amplos da organização, essencial para inovações e ajustes em práticas de trabalho.

Por meio deste estudo, foi possível verificar a importância de compreender a influência dos estilos de liderança no desempenho das equipes de trabalho. Essa compreensão se revela fundamental para orientar estratégias que impactem de maneira mais positiva, aspectos específicos do desempenho das equipes. Dada a diversidade de atividades desempenhadas pelos liderados (funcionários), torna-se crucial identificar os fatores predominantes relacionados ao desempenho, visando assim conduzir de maneira eficiente e eficaz a consecução das metas organizacionais por meio do trabalho em equipe.

A interação entre o estilo de liderança adotado e o comportamento das equipes é evidente na qualidade dos serviços públicos prestados. Líderes que ajustam seu estilo às necessidades da equipe e às exigências do serviço público tendem a ver melhores resultados em termos de desempenho organizacional e satisfação dos usuários do serviço. Portanto, identificar e cultivar o estilo de liderança mais eficaz em cada contexto é crucial para maximizar tanto a eficiência operacional quanto a responsividade às necessidades da sociedade. Isso exige dos líderes uma compreensão profunda não só das metas organizacionais, mas também das capacidades e expectativas de suas equipes.

Um líder adaptativo, que possa oscilar entre estilos de liderança conforme a situação, poderá melhor aproveitar o potencial de seus colaboradores, incentivando um ambiente de trabalho mais produtivo e harmonioso. Esta flexibilidade é especialmente importante em um contexto público, onde as demandas e prioridades podem mudar rapidamente em resposta a novos desafios e expectativas da comunidade. Assim, a liderança eficaz no setor público transcende a mera administração de tarefas e se estende para a construção de uma visão compartilhada, impulsionando a organização para alcançar um impacto social positivo e duradouro. Um líder eficaz no setor público não apenas gerencia tarefas, mas também inspira confiança, promove um ambiente de trabalho colaborativo e orienta a equipe na busca contínua pela excelência no serviço público.

Sugere-se, portanto, a possibilidade de conduzir estudos futuros, através de estudo de caso, em organizações públicas, visando identificar os estilos de liderança mais apropriados para essas organizações, proporcionando uma compreensão mais abrangente das dinâmicas de liderança e seu impacto no desempenho das equipes.

## 5 CONCLUSÃO

Em face da análise realizada acerca da gestão estratégica de pessoas e o papel crucial da liderança, podemos destacar a relevância da compreensão do líder como um agente fundamental na implementação efetiva dessas estratégias. A liderança, delineada não apenas como um papel individual, mas como uma função crucial na mediação entre estratégias organizacionais e práticas de gestão de pessoas, desempenha um papel fundamental.

O presente estudo conclui que os diferentes estilos de liderança revelam sua influência significativa no desempenho das equipes de trabalho no setor público, representando ferramentas fundamentais para a gestão estratégica de pessoas.

Assim, entende-se que uma gestão estratégica de pessoas, baseada na liderança, pode transformar significativamente os processos de gestão de uma organização, trazendo benefícios amplos (Bergue, 2010). Considerando que a liderança é a capacidade de fazer com que um grupo responda positivamente mesmo em situações adversas, este estudo explorou os estilos de liderança e seu impacto no desenvolvimento dos liderados, buscando responder: como os estilos de liderança influenciam o desempenho das equipes de trabalho no setor público.

Líderes que adotam abordagens empoderadoras tendem a impactar tanto os resultados do trabalho quanto às atitudes proativas dos subordinados, enquanto estilos mais diretos podem influenciar predominantemente os resultados. Além disso, a relação entre estilos de liderança e o comprometimento das equipes varia, com a liderança transformacional sendo associada a um maior comprometimento afetivo em alguns estudos, enquanto outros sugerem que o estilo transacional pode estar mais ligado ao melhor desempenho da equipe, especialmente no setor público.

A liderança situacional é particularmente adequada para a eficiência do serviço público devido à sua flexibilidade e adaptabilidade. No setor público, as equipes frequentemente enfrentam desafios variados e complexos, que exigem diferentes abordagens de liderança. A capacidade de um líder situacional de ajustar seu estilo de liderança conforme as necessidades e o nível de maturidade dos colaboradores, permite uma gestão mais eficiente e eficaz. Esse estilo de liderança pode melhorar a motivação e o desempenho dos funcionários, adaptando-se rapidamente

às mudanças e às demandas específicas do ambiente público. Ao proporcionar uma abordagem personalizada, a liderança situacional pode contribuir significativamente para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade, garantindo que as equipes estejam bem direcionadas e engajadas em alcançar os objetivos organizacionais.

Este estudo não apenas destaca a importância de compreender a influência dos estilos de liderança no desempenho das equipes, mas também sugere perspectivas futuras. A realização de estudos de caso em organizações públicas, com foco nos estilos de liderança mais apropriados para esses contextos, poderia enriquecer ainda mais a compreensão das dinâmicas de liderança e seu impacto no desempenho organizacional no setor público.

## REFERÊNCIAS

ADAIR, J. **Como Tornar-se um Líder**. São Paulo: Nobel, 2000.

ARRUDA, Â; CHRISÓSTOMO, E.; RIOS, S. **A importância das lideranças nas organizações**. Disponível em: [https://www.academia.edu/34796410/a\\_importancia\\_da\\_lideranca\\_nas\\_organizações\\_the\\_importance\\_of\\_leadership\\_in\\_organizations](https://www.academia.edu/34796410/a_importancia_da_lideranca_nas_organizações_the_importance_of_leadership_in_organizations). Acesso em: 06 jan. 2024.

BERGAMINI, W. C. Liderança: a administração do sentido. **RAE**, São Paulo, v.34, n. 3, p. 102-114, 1994.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3. ed. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 599-620.

CALVOSA, M. **Liderança Empresarial e Estratégica**. Rio de Janeiro: CECIERS, 2021.

CARNEIRO, P. C. C. **Liderança transformacional e suas interações com fatores situacionais relacionados a metas e tarefas**. (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2016.

CHAMI-MALAEB, R. e GARAVAN, T. Talent and leadership development practices as drivers of intention to stay in Lebanese organisations: the mediating role of affective commitment. **The International Journal of Human Resource Management**, v. 24, n. 21, p. 4046-4062, 2013.

CHIAVENATO, I. **Fundamentos de Administração: os pilares da gestão no planejamento, organização, direção e controle das organizações para incrementar competitividade e sustentabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

DAY, D. V.; HARRISON, M. M. A multilevel, identity-based approach to leadership development. **Human Resource Management Review**, v. 17, n. 4, p. 360-373, 2007.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, Bookman, 2006. p. 15-41.

DIAS, M. A. M. J. e BORGES, R. S. G. Estilos de liderança e desempenho de equipes no setor público. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 80, n. 1, p. 200-221, 2015. <http://www.scielo.br/pdf/read/v21n1/1413-2311-read-21-01-00200.pdf>. Acesso em 10 de jan. 2024.

DUTRA, A. **Curso de Especialização em Administração Pública**. Gestão de pessoas na área pública. 2009.

DELFINO, I. A. DE L.; SILVA, A. B. DA; ROHDE, L. R. A produção acadêmica sobre liderança no Brasil: uma análise bibliométrica dos artigos publicados em eventos e periódicos entre 1995 e 2009. **Anais Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2010.

FAYOL, H. **Administração Industrial e Geral**. São Paulo: Atlas, 1990.

FERNANDES, C. M.; SIQUEIRA, M. M. M.; VIEIRA, A. M. Impacto da percepção de suporte organizacional afetivo: o papel moderador

da liderança. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 8, n. 4, p. 140-162, 2014.

FONSECA, A. M.; PORTO, J. B.; BORGES-ANDRADE, J. E. **Liderança: um retrato da produção científica brasileira. Revista de Administração Contemporânea**, v. 19, n. 3, p. 290-310, 2015. <http://www.scielo.br/pdf/rac/v19n3/1415-6555-rac-19-03-00290.pdf>. Acesso em 10 de jan. 2024.

GIL, A. C. (2008). **Métodos e técnicas de pesquisa social** (6a ed.). São Paulo: Atlas.

GRATTON, L.; TRUSS, C. **The three-dimensional people strategy: putting human resources policies into action. Academy of Management Executive**, v. 17, n. 3, p. 74-87, 2003.

GRUN, A.; ASSLANDER, F. **A arte de ser mestre de si mesmo para ser líder de pessoas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

HERSEY, P. E BLANCHARD, KH. **Gestão do Comportamento Organizacional: Utilizando Recursos Humanos**. 5. ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1986.

KOONTZ, H.; O'DONNELL, C. **Princípios de Administração**. São Paulo: Pioneira, 1992.

LACOMBE, F. J. M. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MACIEL, C. DE O.; NASCIMENTO, M. R. Em busca de uma abordagem não atomizada para o exame das relações entre liderança transformacional e comprometimento organizacional. **Revista de Administração da USP**, v. 48, n. 3, p. 544-559, 2013.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Editora Atlas, 1992. 4ª ed. p. 43 e 44.

MARTIN, S. L.; LIAO, H.; CAMPBELL, E. M. Directive versus empowering leadership: a field experiment comparing impacts on task proficiency and proactivity. **Academy of Management Journal**, v. 56, n. 5, p. 1372-1395, 2013.

MAUREEN, B. Leadership's role in execution. **Healthcare Executive**, v. 23, n. 2, p. 66-70, 2008.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração**: da revolução urbana a revolução digital. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MAXWELL, J. C. **Você Nasceu para Liderar**. Rio de Janeiro: Thomas Nelson Brasil, 2008.

MOREIRA, H.; CALEFFE, L. G. **Metodologia de pesquisa para o professor pesquisador**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, I. F. G. de. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Thomson Learning, 2004.

OLIVEIRA, G. *et al.* As Características Comportamentais que Diferem Chefes e Líderes. **Revista de Administração do Sul do Pará (REASP) – FESAR** – v. 1, n. 1, Jan/Abr – 2014.

OLIVEIRA, L. O. DE. **Gestão de pessoas aplicada ao setor**. Porto Alegre: SAGAH, 2017.

PEREIRA, J. J.; ALBUQUERQUE MARANHÃO, C. M. S. DE; REZENDE, A. F.; MENDONÇA, M. C. A. Um estudo sobre a teoria tradicional de liderança: contribuições da teoria crítica. **Anais Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, Belo Horizonte, MG, Brasil, 2015.

RAMPAZZO, L. **Metodologia Científica**. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

REGO, A.; CUNHA, M. P. e; WOOD JÚNIOR, T. **Como gerenciar seu chefe**: um guia prático para sobreviver (com sucesso) a exibidos, neuróticos, falastrões e outros tipos exóticos da selva corporativa. São Paulo: Da Boa Prosa, 2011.

ROBBINS, S. P.; JUDGE, T. A.; SOBRAL, F. **Comportamento Organizacional**: teoria e prática no contexto brasileiro. 14.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010. Tradução Rita de Cássia Gomes.

SANTOS, D. R. C. **A Gestão de pessoas no Ministério dos Transportes**. Monografia apresentada à Faculdade Cenecista de Brasília. Ceilândia, 2009.

SANTOS, N. C. dos; MACHADO, L. A.; FRANCISCHETTI, C. E.; PADOVEZE, C. L.; FERREIRA, L. de O.; OSWALDO, Y. C. **A relevância da liderança no Brasil**: um estudo bibliométrico sobre a produção acadêmica no período de 2007 a 2012. Anais Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2013.

SCHEIN, E. (1965). **Organizational Psychology**. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc.

SILVA, da L. P.; NUNES, C. S.; ANDRADE, D. F. Estilo do líder e comprometimento dos liderados: Associando construtos em busca de possíveis relações. **Rev. Bras. Gest. Neg.** São Paulo, v. 21, n. 2, p. 291-311, 2019.

SIQUEIRA, M. **Gestão de Pessoas e Discurso Organizacional**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

SPISAK, B. R.; O'BRIEN, M. J.; NICHOLSON, N.; VAN VUGT, M. **Niche construction and the evolution of leadership**. **Academy of Management Review**, v. 40, n. 2, p. 291-306, 2015.

ULRICH, D. **Human resource champions**. Boston: HBSP, 1997.

KWASNICKA, E. L. **Teoria geral da administração**: uma síntese. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

YUKL, G. **Effective leadership behavior**: what we know and what questions need more attention. *Academy of Management Perspectives*, v. 26, n. 4, p. 66-85, 2012.

# GESTÃO PÚBLICA HOSPITALAR: REVISÃO DE LITERATURA SOBRE A EXPERIÊNCIA EM MATERNIDADES

*Rebecka Santana Costa Carvalho  
Francinete Fernandes de Sousa*

## 1 INTRODUÇÃO

A experiência com a formação em fisioterapia pela Universidade Federal da Paraíba, oportunizou explorar diversas áreas do conhecimento. Nos últimos anos do bacharelado a participação em um grupo de pesquisa em atenção à saúde da mulher de iniciação científica e os projetos desenvolvidos pelo grupo, puderam possibilitar vivências à assistência que o fisioterapeuta, inserido em uma equipe multiprofissional, oferece à mulher em todos os ciclos de sua vida.

Após a graduação, realizada e a especialização em Fisioterapia Pélvica e Obstétrica e logo após o programa de Residência em Saúde da Família pela Universidade Federal de Pernambuco mudaram completamente a nossa visão da fisioterapia, pois os desafios de questionamento, desde a assistência até a gestão, permitiram observar de forma crítica a dinâmica dentro do sistema único de saúde (SUS).

Dentro do projeto pedagógico da residência tivemos a oportunidade de fazer estágio em uma maternidade respeitada pelo trabalho significativo que dizem oferecer e durante este período, as situações cotidianas nos fizeram questionar e refletir sobre a aplicação das políticas de saúde vigentes no Brasil, as quais estão diretamente relacionadas à gestão em saúde. Desta demanda, assim, nasceu a motivação para entender o serviço de saúde que é oferecido à mulher durante o trabalho de parto, de modo

que nos permita receber um feedback direto e identificar os pontos fortes e os pontos fracos que existem no processo de paridela.

Depois da análise cuidadosa e ponderação sobre o tema, estabelecemos o seguinte questionamento: Como as mulheres percebem a assistência que recebem durante o parto em maternidades públicas? Reconhecendo a importância de explorar este assunto, nosso objetivo é analisar a qualidade dos serviços de assistência ao parto do ponto de vista das puérperas. Adicionalmente, pretendemos caracterizar as práticas clínicas da equipe multiprofissional que são consideradas violências obstétricas durante o trabalho de parto. Para isso, nos baseamos em evidências fornecidas por estudos e literatura já publicados sobre o assunto. Autores como Orso (2021), Gonçalves (2021), Vescovi (2023) e Baldisserotto (2015), tratam sobre a problemática e evidenciaremos a seguir na nossa fundamentação teórica.

É fundamental trazer essa discussão para o ambiente acadêmico por ser um espaço onde profissionais de saúde, pesquisadores, estudantes e outros atores relevantes dispõem de ferramentas e conhecimentos que permitem um olhar crítico e detalhado sobre a realidade vivenciada pelas mulheres no parto. Podemos avaliar as lacunas, ineficiências e injustiças presentes nos projetos atuais e, a partir dessa análise, propor melhorias que contribuirão significativamente para o aprimoramento de tais programas.

Além disso, a pesquisa acadêmica pode fornecer uma base sólida de evidências para orientar a formulação de ações governamentais. Estudos bem desenhados e rigorosos podem ajudar a identificar as estratégias mais eficazes. Por fim, a academia também desempenha um papel importante na formação de profissionais de saúde mais bem preparados para atender às necessidades das mulheres no parto promovendo um cuidado humanizado, integral e equânime.

No contexto social, podemos observar claramente a importância de trazer à tona para a sociedade, a forma como o serviço integral à saúde da mulher é ofertado durante o período de trabalho de parto, por exemplo. Quando consideramos a perspectiva inerentes às mulheres, as quais são as principais beneficiárias de tais políticas, as suas experiências e percepções sobre como esses benefícios são disponibilizados, nos permitem identificar aspectos que podem ser melhorados, assim como áreas onde a oferta de tais benefícios já atende adequadamente às suas necessidades.

A parturiente deve ser vista como protagonista em uma das experiências mais marcantes da vida e respeitada pelos profissionais de saúde que a estão assistindo. Estas são ações que, além de atender às necessidades imediatas da mulher, estão alinhadas com as prerrogativas das políticas públicas que regulamentam as redes de atenção à saúde dela durante o período do nascimento. A humanização do parto, portanto, não é apenas uma diretriz, mas um compromisso de todos nós, profissionais de saúde, com a mulher, o bebê e a família, para uma assistência à saúde mais digna e respeitosa (Brasil, 2014).

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 Evolução das práticas de parto**

A gestação, o parto e o puerpério são fases cruciais na vida de uma mulher e têm sido objeto de estudo, prática e reverência desde os tempos mais remotos. Nos tempos antigos, esses processos eram vistos como um evento natural, sagrado e profundamente ligado à esfera do feminino, geralmente auxiliados por parteiras, mulheres que possuíam um conhecimento profundo sobre o nascimento e eram vistas como figuras de grande respeito e poder em suas comunidades (Oliveira, 2017).

Com a progressão da medicina ocidental iniciada no Renascimento, houve uma alteração na percepção e no manejo dos processos de gestação e parto. A obstetrícia começou a atrair maior interesse por parte dos profissionais médicos, resultando em uma visão mais voltada para procedimentos médicos do que processos naturais (Ribeiro, 2017).

Historicamente, a transição para o foco na medicina obstétrica iniciou-se na Europa durante os séculos XVII e XVIII. Este movimento posteriormente permeou o Brasil com a inauguração das instituições acadêmicas de medicina e cirurgia em localidades como Bahia e Rio de Janeiro, no ano de 1808 (Brenes, 1991).

No século XIX, com o desenvolvimento da anestesia e da prática obstétrica, houve uma grande mudança para o parto hospitalar. Isso foi visto como um avanço na época, por reduzir a dor do parto e diminuir os riscos de infecções. No entanto, essa mudança também apresentou suas desvantagens (Bezerra, 1998).

Foi observado desconforto significativo entre as mulheres, decorrente da transferência para um ambiente clínico percebido como desconhecido e impessoal. Em vez do conforto e familiaridade de suas próprias casas, elas agora estavam em um espaço que parecia frio e despersonalizado, portador de uma esfera de alienação e distanciamento do corpo natural, contradizendo a experiência intrinsecamente íntima e pessoal do parto (Magalhães, 2020).

## **2.2 Definição e exemplos de violência obstétrica**

Gravidez, nascimento e pós-parto são etapas de extrema importância na vida de uma mulher, e possuem um potencial positivo e enriquecedor para todos os agentes envolvidos, desde a rede de apoio até a equipe multiprofissional que realiza a assistência. Durante essas fases, a mulher passa por mudanças físicas e emocionais profundas, e é fundamental que ela receba o apoio necessário para lidar com elas de maneira saudável e positiva.

O processo de trabalho de parto provoca alterações anatômicas e fisiológicas que colocam a parturiente em um estado de fragilidade. Este estado requer do órgão assistencial que a recebe, uma abordagem qualificada, pensada e planejada para acolher as demandas que inevitavelmente irão surgir durante o processo. Neste contexto, é fundamental que seja proporcionado um ambiente seguro que cumpra com os padrões de higiene e que esteja equipado com os recursos necessários para um bom desempenho da conduta terapêutica da equipe multiprofissional. A atitude da equipe deve ser respeitosa e alinhada com a humanização que o momento exige, proporcionando à parturiente a segurança e o conforto necessários, garantindo-lhe uma experiência positiva e tranquila (Amaral, 2022; Santos, 2022).

Oliveira (2017, p.37) traz a seguinte definição para violência obstétrica:

Assim, a violência obstétrica consiste na apropriação do corpo e dos processos reprodutivos da mulher pelos profissionais de saúde, que se exterioriza por meio do tratamento violento, o abuso de medicalização e da patologização dos processos naturais, que acarretam a perda de autonomia da paciente e na capacidade de

decidir livremente sobre seu corpo e sexualidade de forma negativa.

No ano de 2014, a Organização Mundial da Saúde (OMS) publicou um artigo intitulado “The prevention and elimination of disrespect and abuse during facility-based childbirth” (A prevenção e eliminação do desrespeito e abuso durante o parto em maternidades) (OMS, 2014), a partir disso, pesquisas epidemiológicas a respeito da violência obstétrica começaram a ter mais força no meio científico. Porém, os primeiros achados evidenciaram que não há um consenso na literatura a respeito dos atos violentos que são configurados como violência obstétrica.

Magalhães (2020), em seu trabalho intitulado *Violência Obstétrica no contexto da violência feminina*, discute a percepção universal de que o parto hospitalar é mais seguro para as mulheres e seus bebês. No entanto, também aborda o desrespeito e humilhação que muitas mulheres enfrentam neste ambiente durante o parto. Conseqüentemente, o parto é tratado como uma experiência inevitavelmente dolorosa e sofrida que todas as mulheres devem suportar. Nesse contexto, os profissionais de saúde são encontrados negligenciando as necessidades das gestantes, fazendo-as sentir-se inseguras e desamparadas durante esse período (Magalhães, 2020).

Diante desse cenário que contradiz frontalmente a premissa fundamental do cuidado em saúde, temos visto um esforço coletivo para assegurar que a assistência à saúde materna seja sempre prestada com o mais alto nível de cuidado, respeito e profissionalismo. Para isso, o reconhecimento e combate a qualquer forma de negligência que possa comprometer a segurança e o bem-estar das gestantes e dos recém-nascidos tem sido o foco das políticas públicas voltadas à saúde da mulher em nosso país. Neste sentido, o Ministério da Saúde estabelece como premissa fundamental assistir às mulheres no momento do parto e nascimento com segurança e dignidade. Esta abordagem considera a experiência do parto não apenas como um evento médico, mas também como um evento pessoal e emocional (Brasil, 2001).

### **2.3 Acesso universal aos serviços de saúde da rede SUS**

As redes de atenção à saúde devem partir de uma linha de cuidado integral capaz de acompanhar os diferentes ciclos que a mulher percorre

durante a sua vida. A atenção básica, como porta de entrada para o Sistema Único de Saúde (SUS), desempenha um papel importante dentro dessa teia de cuidado, visto que é a partir dela que a mulher será inserida e encaminhada para os demais serviços. Um exemplo é o acompanhamento feito durante o período gravídico-puerperal que tem início com o pré-natal realizado nas Unidades de Saúde da Família (USF) e evolui para a assistência ao trabalho de parto e, por fim, o puerpério. No que se refere ao trabalho de parto, no SUS, temos um fluxo que estabelece que a gestante será encaminhada para a maternidade de referência (Brasil, 2006).

Dentro das premissas do SUS, compreendemos que a assistência integral à saúde deve ser feita de maneira universal, igualitária e humanizada. Este tripé sustenta o entendimento sobre a saúde e o cuidado, especialmente quando nos referimos à humanização do trabalho de parto.

No que tange à humanização do trabalho de parto, a interpretação vai além de simplesmente oferecer uma estrutura física segura para a parturiente. É fundamental oferecer à mulher um espaço em que possa expressar livremente suas vontades, onde possa participar ativamente dos processos de decisão que a envolvem, sentindo-se segura dentro do ambiente da assistência, sabendo que seus sentimentos, medos e expectativas são validados e respeitados (Brasil, 1990).

Ademais, o Programa de Humanização no Pré-natal e Nascimento (PHPN) foi instituído com o objetivo de assegurar a melhoria no acesso, cobertura e qualidade dos serviços que são oferecidos à mulher no pré-natal, parto e puerpério, fundamenta-se nos preceitos de que a humanização da Assistência Obstétrica e Neonatal é condição primeira para o adequado acompanhamento do parto e do puerpério. Estabelece também, que as maternidades devem se comprometer com a adoção de medidas e procedimentos sabidamente benéficos para o acompanhamento do parto e do nascimento. Um dos seus princípios estabelece que toda gestante tem direito de saber e ter assegurado o acesso à maternidade em que será atendida, no momento do parto (Serruya, 2004).

### **3 METODOLOGIA**

No contexto brasileiro, a revisão integrativa de literatura tem sido amplamente adotada em diversas áreas do conhecimento. Pesquisadores brasileiros têm contribuído significativamente para o desenvolvimento e

aprimoramento desta metodologia. No sentido de orientar nossa pesquisa, o manual de Cunha (2014) foi determinante, pois detalha minuciosamente cada etapa da pesquisa integrativa.

Sobre a revisão integrativa de literatura podemos afirmar que constitui um método de pesquisa significativo, uma vez que os resultados dessa investigação aprofundada podem embasar políticas públicas, orientar práticas profissionais, assim como incentivar novos estudos, sobretudo porque busca identificar padrões, convergências e divergências entre os estudos, analisando criticamente a literatura científica. Tal trajeto metodológico é um guia confiável que leva os pesquisadores por um caminho rigoroso, ordenado e constante.

Assim, nosso estudo constituiu-se em uma de revisão integrativa de literatura que percorreu as etapas:

- Elaboração da pergunta de pesquisa;
- Estabelecimento dos objetivos da revisão e critérios de inclusão das publicações; definição das informações a serem extraídas;
- Seleção das publicações na literatura;
- Análise dos resultados;
- Discussão dos achados e apresentação da revisão.

Como forma de conduzir esta revisão, formulou-se a seguinte questão de pesquisa: Como as mulheres percebem a assistência recebida durante o parto em maternidades públicas?

A pesquisa foi realizada na base de dados BVS, tendo por critério de inclusão publicações dos anos de 2013 a 2023 em português, disponíveis gratuitamente e que o tema tratasse da assistência obstétrica durante o parto. O tempo para realização desta pesquisa foi de janeiro a junho de 2024.

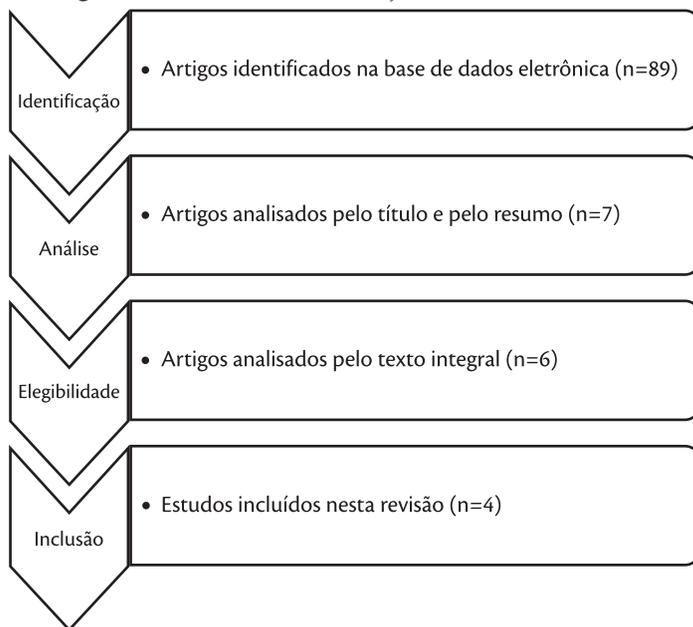
Para o levantamento das publicações nas bases de dados, elegeram-se os descritores controlados dos Descritores em Ciências da Saúde (DeCS) e do Medical Subject Headings (MeSH). Durante a busca por periódicos na BVS foram feitos os cruzamentos desses descritores que ocorreram por meio do operador booleano AND:

- Tocologia;
- Salas de parto;

- Indicadores de qualidade em assistência à saúde;
  - Serviços de saúde materno-infantil;
  - Satisfação do paciente;
  - Qualidade da assistência à saúde.
1. (violência no trabalho) AND (tocologia) AND (salas de parto);
  2. (indicadores de qualidade em assistência à saúde) AND (serviços de saúde maternoinfantil) AND (satisfação do paciente);
  3. (qualidade da assistência à saúde) AND (tocologia) AND (satisfação do paciente).

Após o procedimento da busca eletrônica nas bases de dados mencionadas, as publicações foram pré-selecionadas com base na leitura do título e resumo. Após a leitura na íntegra destas publicações, identificaram-se aquelas que compuseram a amostra final desta revisão integrativa. (Figura 1).

**Figura 1** - Processo de identificação e inclusão dos estudos



**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com base na revisão de literatura integrativa sobre a qualidade dos serviços de assistência obstétrica na perspectiva de puérperas, temos o seguinte quadro síntese dos estudos analisados:

**Quadro 1:** artigos revisão integrativa

REFERÊNCIA	ANO	POPULAÇÃO	OBJETIVO DO ESTUDO	FORMAS DE VIOLÊNCIA
Orso LF, Silva AL, Marques SRA, Maz-zetto FMC, Jamas MT, Costa MCG. Violência obstétrica: experiência da equipe multidisciplinar em saúde. Rev enferm UFPE on line. 2021;15(2):e246960 DOI: <a href="https://doi.org/10.5205/1981-8963.2021.246960">https://doi.org/10.5205/1981-8963.2021.246960</a> .	2021	Hospital público materno-infantil no interior de São Paulo, Brasil, referência para 62 municípios em pediatria, ginecologia, obstetrícia e clínica cirúrgica, atendendo internações e ambula-tório, especializado em gravidez de alto risco e urgências materno-infantis.	Descrever a compreensão da experiência e as proposições da equipe multidisciplinar em saúde em relação à violência obstétrica.	Atitudes de abusos de poder, decisões sem o consentimento da mulher, verbalizações inadequadas dirigidas a ela e ausência de orientações, posicionamento padrão, amarração das pernas, manobra de Kristeller, episiotomia sem indicação e laqueadura sem consentimento, práticas, sem evidências científicas e atitudes contrárias e des-respeitosas aos direitos das gestantes.
Gonçalves DS, Moura MAV, Pereira ALF, Queiroz ABA, Santos CA, Torquato HDM. Satisfação e insatisfação no parto normal. Rio de Janeiro; s.n; 2021. 165 p. ilus. DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.12957/reuerj.2021.59021">http://dx.doi.org/10.12957/reuerj.2021.59021</a>	2021	Maternidade municipal do Rio de Janeiro, Brasil. A maternidade foi selecionada por ser considerada referência na implementação das práticas de humanização do parto pela gestão municipal de saúde e contar com enfermeira obstétrica na assistência ao parto normal.	Analisar os atributos da assistência ao parto normal relacionados com a satisfação e insatisfação na perspectiva de puérperas.	A postura profissional des-respeitosa, fragilidades na comunicação, recursos materiais e infraestrutura institucional precários; comunicação ineficaz entre os profissionais de saúde, parturiente e acompanhante; ausência de acolhimento e desvalorização de demandas; questionamentos e julgamentos sobre a escolha do local de parto; hipermedicalização; toque vaginal frequentes.
Vescovi, G., & Levandowski, D. C.. (2023). Percepção Sobre o Cuidado à Perda Gestacional: Estudo Qualitativo com Casais Brasileiros. Psicologia: Ciência E Profissão, 43, e252071. <a href="https://doi.org/10.1590/1982-3703003252071">https://doi.org/10.1590/1982-3703003252071</a>	2023	Núcleo de Estudos em Desenvolvimento e Saúde da Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	Analisou a percepção e os sentimentos de casais sobre o atendimento recebido nos serviços de saúde acessados em função de perda gestacional.	Comunicação e tratamento insensíveis; rotinas e práticas violadoras de direitos; desumanização da atenção; indicações implícitas ou explícitas de desvalorização da perda ou não reconhecimento do sofrimento dela decorrente.

REFERÊNCIA	ANO	POPULAÇÃO	OBJETIVO DO ESTUDO	FORMAS DE VIOLÊNCIA
Baldisserotto, Márcia Leonardi. Associação entre as boas práticas de assistência ao trabalho de parto e parto e a avaliação pelas puérperas do cuidado recebido. Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre em Ciências, na área de Epidemiologia em Saúde Pública. Rio de Janeiro; s.n; 2015. 111 p. mapas, tab, graf.	2015	Utilizou os dados da pesquisa “Nascer no Brasil”, um estudo nacional de base hospitalar composto por puérperas e seus conceitos realizada no período de Fevereiro de 2011 a Outubro de 2012.	Avaliar a associação entre a adoção das boas práticas na assistência ao trabalho de parto e a avaliação pelas puérperas do cuidado recebido.	Variáveis de boas práticas na assistência ao trabalho de parto: apoio empático/respeito, dieta livre, uso do partograma, livre movimentação, analgesia métodos não farmacológicos, contato pele a pele, aleitamento materno sala de parto, acompanhante de livre escolha, presença de acompanhante, apoio empático/ respeito, clareza das informações recebida, tempo disponível para perguntas.

**Fonte:** Elaborada pelos autores (2024).

A violência obstétrica é caracterizada por uma série de práticas e atitudes inadequadas, muitas vezes desrespeitosas durante o atendimento à gestante. Brenes (1991) caracteriza como uma forma de violência institucional que reflete desigualdades de gênero e poder dentro do sistema de saúde. Essas práticas não apenas violam os direitos das gestantes, elas têm consequências físicas e psicológicas significativas para as mulheres. A necessidade de um atendimento humanizado e respeitoso é enfatizada, e isso requer uma abordagem sistemática e séria.

Orso (2021) reforça a importância de uma equipe multidisciplinar de saúde estar consciente das implicações de suas ações e adotar práticas baseadas em evidências científicas e no respeito aos direitos das mulheres. Estudos realizados no sudeste do Brasil, como o de Gonçalves (2021), corroboram com a afirmação anterior, pois descrevem situações específicas de violência obstétrica em hospitais públicos, incluindo atitudes de abuso de poder, decisões sem consentimento, verbalizações inadequadas, falta de orientações, posicionamento padrão, amarração das pernas, manobra de Kristeller, episiotomia sem indicação e laqueadura sem consentimento, todas práticas sem evidências científicas e desrespeitosas aos direitos das gestantes.

Ademais, a contínua conscientização e capacitação dos profissionais de saúde são cruciais para dirimir a violência obstétrica e assegurar um

cuidado de qualidade. O estudo realizado por Gonçalves (2021) teve por objetivo analisar a conduta dos profissionais durante a assistência ao parto normal, correlacionando com a satisfação e insatisfação na perspectiva de puérperas.

O resultado evidenciou que a postura profissional era desrespeitosa e existiam fragilidades na comunicação; comunicação ineficaz entre os profissionais de saúde, parturiente e acompanhante; ausência de acolhimento e desvalorização de demandas; questionamentos e julgamentos sobre a escolha do local de parto; hipermedicalização; toques vaginais frequentes. Amaral (2022), ressalta que ausência de acolhimento e a desvalorização das demandas das parturientes são aspectos críticos que precisam ser abordados, pois quando as mulheres se sentem desvalorizadas e julgadas por suas escolhas, como o local do parto ou as preferências pessoais sobre procedimentos médicos, isso não só afeta negativamente a sua experiência imediata durante o parto, mas também pode ter implicações duradouras para a sua saúde mental e emocional.

Ao consultar na literatura estudos que orientem a resolução desses problemas, temos o estudo de Orso (2021) que sugere a promoção de treinamentos regulares, workshops e seminários que abordem as melhores práticas, direitos dos pacientes e técnicas de comunicação eficazes. Além disso, é importante desenvolver políticas institucionais que incentivem uma cultura de respeito e empatia dentro dos ambientes de saúde, garantindo que todos os profissionais estejam alinhados com esses valores fundamentais.

O direito de escolha é um princípio fundamental nos cuidados de saúde, especialmente no contexto obstétrico. O Projeto de Lei 408/2022, proposto pelo vereador Igor Franco (SDD), assegura às gestantes que utilizam o Sistema Único de Saúde (SUS) o direito de escolher entre parto normal ou cesariana desde a primeira consulta de pré-natal. Além disso, as mulheres também podem optar pela aplicação de analgesia durante o parto normal, sendo informadas sobre o procedimento pelo profissional de saúde.

Ele assegura que as mulheres têm o poder de tomar decisões criteriosas sobre seu próprio corpo e o processo de parto, baseando-se em informações claras e completas fornecidas pelos profissionais de saúde. Esse direito inclui a escolha do local de parto, os procedimentos médicos

a serem realizados, e a participação ativa no planejamento do seu cuidado (Franco, 2022).

A perda gestacional é um evento doloroso e emocionalmente desafiador que pode vir a ser o desfecho do trabalho de parto e os serviços de saúde devem oferecer um atendimento humanizado para apoiar as famílias. Infelizmente, muitos relatos indicam que a comunicação e o tratamento oferecidos pelos profissionais de saúde podem ser insensíveis, agravando ainda mais o sofrimento dos envolvidos.

Vescovi (2023) destaca a necessidade de qualificar a abordagem dos profissionais em casos de perda gestacional ao apresentar informações, fruto de pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos em Desenvolvimento e Saúde da Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (RS), em que muitos casais enfrentam rotinas e práticas que violam seus direitos, sinais, tanto implícitos quanto explícitos, de desvalorização da perda gestacional e um não reconhecimento do sofrimento emocional decorrente dela.

A capacitação contínua dos profissionais para desenvolver uma abordagem mais compassiva e respeitosa e a criação de políticas institucionais que promovam uma cultura de respeito e empatia também é fundamental de modo a proporcionar um ambiente disponível para ajudá-las a lidar com o luto e a dor, exemplos de suporte seriam os serviços de apoio, grupos de suporte e aconselhamento especializado para atender às necessidades emocionais e psicológicas dos pacientes.

Como apresentado na tabela acima, temos o trabalho de Baldisserotto (2015) que utilizou os dados da pesquisa “Nascer no Brasil”, um estudo nacional de base hospitalar, composto por puérperas realizado, no período de fevereiro de 2011 a outubro de 2012, com objetivo de avaliar a associação entre a adoção das boas práticas na assistência ao trabalho de parto e a avaliação pelas puérperas do cuidado recebido.

Foi demonstrado, na maior parte dos achados da pesquisa, que as variáveis de boas práticas na assistência incluíram diversas dimensões do cuidado, como: o apoio empático e o respeito demonstrado às puérperas; a permissão para uma dieta livre durante o trabalho de parto; a utilização de partograma para monitorar o progresso do parto; a liberdade de movimentação para a mulher; o uso de métodos não farmacológicos para analgesia; o contato pele a pele imediato entre mãe e bebê após o nascimento; a promoção do aleitamento materno ainda na sala de parto;

a presença de um acompanhante de livre escolha da puérpera e a clareza das informações recebidas pela parturiente.

Além disso, considerou-se importante o tempo disponível para perguntas e a qualidade do apoio emocional fornecido durante todo o processo. Dessa forma, o estudo procurou entender como essas práticas influenciam a percepção das puérperas sobre o cuidado recebido durante um momento tão significativo como o parto.

O Ministério da Saúde desenvolveu as Diretrizes Nacionais de Assistência ao Parto Normal com a colaboração de várias áreas e instituições, incluindo profissionais de saúde e associações de mulheres. Elaboradas por um grupo multidisciplinar, as diretrizes foram apresentadas e aprovadas preliminarmente pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC) e passaram por uma consulta pública antes de serem finalizadas (Brasil, 2017).

O documento tem por objetivo aprimorar as práticas de parto no Brasil e assegurar que a escolha da via de parto leve em consideração os benefícios à saúde e os possíveis riscos, de maneira claramente informada e compartilhada entre a gestante e a equipe de saúde responsável pelo seu atendimento.

Para os profissionais componentes da equipe multidisciplinar as expectativas e necessidades dos pacientes e suas famílias e as melhores pesquisas científicas disponíveis são instrumentos fundamentados nas habilidades e a experiência clínica do profissional, auxiliando nas tomadas de decisão em saúde, sendo crucial para a prestação de uma assistência de alta qualidade.

## **5 CONCLUSÃO**

De acordo com os resultados da pesquisa torna-se imperativo adotar uma abordagem multifacetada que envolva a contínua capacitação e conscientização dos profissionais de saúde, a implementação de políticas institucionais que promovam práticas humanizadas baseadas em evidências científicas, valorizando os direitos e escolhas das gestantes. Melhorar a comunicação, garantir um atendimento respeitoso e empático, e fornecer suporte psicológico adequado são medidas essenciais para transformar a realidade do atendimento.

Este estudo ainda em seus acordos iniciais abre caminhos de modo que possam surgir outros, com diferentes enfoques e maior aprofundamento. A perspectiva é manter o tema da maternidade sempre em evidência, possibilitando cada vez mais o conforto das mulheres e, sobretudo, respeitando seus corpos e suas decisões sobre o parto humanizado.

Propõe-se a necessidade de estudos voltados a essa temática, para o subsídio de políticas públicas de Estado, destinadas a atender de forma eficaz e contínua às demandas específicas das mulheres. Tal política deve promover a equidade e a justiça social assegurando que todas as mulheres, independentemente de sua origem, raça/etnia ou condição econômica tenham acesso aos recursos e serviços essenciais para seu bem-estar.

Portanto, torna-se salutar que essa política pública seja elaborada com a participação ativa das próprias mulheres, de modo a refletir suas reais necessidades e aspirações, além disso, que haja a possibilidade de contínua avaliação com base em evidências científicas e envolvimento da comunidade.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, K. P. do .; RIBEIRO, J. P.; HARTMANN, M.; PORTO , A. R. .; BONOW, C. A. . Aspectos da ambiência que influenciam o processo de trabalho na unidade materno-infantil. **Revista de Enfermagem da UFSM**, [S. l.], v. 12, p. e38, 2022. DOI: 10.5902/2179769269035. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reufsm/article/view/69035>. Acesso em: 13 jul. 2024.

BALDISSEROTTO, M. L. **Associação entre as boas práticas de assistência ao trabalho de parto e parto e a avaliação pelas puérperas do cuidado recebido**. 2015. 111 p. Dissertação (Mestrado em Ciências, área de Epidemiologia em Saúde Pública) – Rio de Janeiro: s.n., 2015. Disponível em: [<https://doi.org/10.5902/2179769269035>](<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-782430>). Acesso em: 11 jan. 2024.

BEZERRA DO VALE, N. et al. Sesquicentenário da Anestesia Obstétrica. **Vale NB -Obstetric Anesthesia 150 th Anniversary Artigo Especial. Bras Anesthesiol**, v. 48, n. 5, p. 424–440, 1998. Disponível

em: <https://app.periodikos.com.br/article/5e498c110aec5119028b4920/pdf/rba-48-5-424.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRENES, A. C. História da parturição no Brasil, século XIX. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 7, n. 2, p. 135–149, abr. 1991. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/xFmLWvbx9BRGyJXW38gFXpP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Gestão e Incorporação de Tecnologias em Saúde. **Diretrizes metodológicas**: elaboração de revisão sistemática e meta-análise de ensaios clínicos randomizados [recurso eletrônico]. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. 93 p. Disponível em: [http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/diretrizes\\_elaboracao\\_revisao\\_sistematica\\_meta-analise.pdf1](http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/diretrizes_elaboracao_revisao_sistematica_meta-analise.pdf1).

BRASIL. Ministério da Saúde. **Diretrizes nacionais de assistência ao parto normal**: versão resumida. Brasília DF: Ministério da Saúde, 2017. 51 p. Disponível em: [https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/diretrizes\\_nacionais\\_assistencia\\_parto\\_normal.pdf](https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/diretrizes_nacionais_assistencia_parto_normal.pdf). Acesso em: 11 jul 2024

BRASIL. Ministério da Saúde. Universidade Estadual do Ceará. **Humanização do parto e do nascimento**. Brasília, DF : Ministério da Saúde, 2014. 465 p. Disponível em: <https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/biblioteca/humanizacao-do-parto-e-do-nascimento/>. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: [[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei 8.080-1990?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.080-1990?OpenDocument)]([http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei 8.080-1990?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.080-1990?OpenDocument)). Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Área Técnica de Saúde da Mulher. **Parto, aborto e puerpério: assistência humanizada à mulher**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2001. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd04\\_13.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd04_13.pdf). Acesso em: 05 fev. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei 408/2022**. Assegura às gestantes que utilizam o Sistema Único de Saúde (SUS) o direito de escolher entre parto normal ou cesariana desde a primeira consulta de pré-natal. 2022. Disponível em: <https://www.goiania.go.leg.br/sala-de-imprensa/noticias/projeto-de-igor-franco-garante-direito-da-gestante-optar-por-parto-normal-ou-cesariano>. Acesso em: 10 abr. 2024

CUNHA, Pedro Luiz et al. Revisão bibliográfica sistemática integrativa: a pesquisa baseada em evidências. **Grupo Ânima Educação**. Belo Horizonte: [s. n.], 2014. Disponível em: [https://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/manual\\_revisao\\_bibliografica-sistemica-integrativa.pdf](https://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/manual_revisao_bibliografica-sistemica-integrativa.pdf). Acesso em: 12 jul. 2024.

FIGUEIREDO, Kely Nayara dos Reis Silva et al. Oferta das boas práticas do parto em maternidades da Rede Cegonha segundo a Teoria de Resposta ao Item. **Ciência & Saúde Coletiva** [online\*\*], v. 27, n. 06, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232022276.15962021>. Acesso em: 14 jun. 2024.

GONÇALVES, D. S.; MOURA, M. A. V.; PEREIRA, A. L. F.; QUEIROZ, A. B. A.; SANTOS, C. A.; TORQUATO, H. D. M. Satisfação e insatisfação no parto normal. **Rev enferm UERJ**, Rio de Janeiro, 2021; DOI: <http://dx.doi.org/10.12957/reuerj.2021.59021>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/enfermagemuerj/article/view/59021>. Acesso em: 06 mar. 2024.

MAGALHÃES, Roberta Cordeiro. **Violência obstétrica no contexto da violência feminina**. 2020. Tese (Doutorado em Direito) - Centro Universitário de Brasília (UNICEUB), Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15075/1/61350726.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2024.

OLIVEIRA, Lualica Gomes Souto maior de. **Violência obstétrica e direitos humanos dos pacientes**. 2017. 64 f. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

OMS. **The Prevention and elimination of disrespect and abuse during facility-based childbirth**. 14 set. 2014. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-RHR-14.23>. Acesso em: 1 jun. 2024.

ORSO, L. F.; SILVA, A. L.; MARQUES, S. R. A.; MAZZETTO, F. M. C.; JAMAS, M. T.; COSTA, M. C. G. Violência obstétrica: experiência da equipe multidisciplinar em saúde. **Revista de Enfermagem UFPE on line**, v. 15, n. 2, p. e246960, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5205/1981-8963.2021.246960>. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revistaenfermagem/article/view/246960>. Acesso em: 10 jun. 2024

PINHEIRO, Rejane Sobrino et al. Gênero, morbidade, acesso e utilização de serviços de saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], v. 7, n. 4, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232002000400007>. Acesso em: 14 jun. 2024.

RIBEIRO, Janaína de Alencar. Parteiras e médicos: paradigmas existenciais opostos. **BIS, Bol. Inst. Saúde (Impr.)**; 18(2): 70-81, Dez. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1016868>. Acesso em: 13 jul. 2024.

SANTOS, Maryelle Peres da Silva et al. Humanização do parto: desafios do Projeto Apice On. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], v. 27, n. 05, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232022275.23602021>. Acesso em: 14 jun. 2024.

SERRUYA, S. J.; CECATTI, J. G.; LAGO, T. di G. do. O Programa de Humanização no Pré-natal e Nascimento do Ministério da Saúde no Brasil: resultados iniciais. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 20, n. 5, p. 1281-1289, set. 2004. Disponível em: [<https://doi.org/10.1590/>

S1413-81232002000400007](<https://www.scielo.br/j/csp/a/9nJfmG-QRd3jYxMRNkHRJKpH/>). Acesso em: 14 jun. 2024.

VESCOVI, G.; LEVANDOWSKI, D. C. Percepção sobre o cuidado à perda gestacional: estudo qualitativo com casais brasileiros. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 43, p. e252071, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003252071>. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/371695698\\_Perceptions\\_on\\_Pregnancy\\_Loss\\_Care\\_a\\_Qualitative\\_Study\\_with\\_Brazilian\\_Couples](https://www.researchgate.net/publication/371695698_Perceptions_on_Pregnancy_Loss_Care_a_Qualitative_Study_with_Brazilian_Couples). Acesso em: 14 jun. 2024.

# O PAPEL DOS CONSELHOS TUTELARES NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

*Regina Mayara de Farias Duarte  
Andréa Xavier de Albuquerque de Sousa*

## 1 INTRODUÇÃO

**A**pós o período do regime autoritário imposto pela ditadura militar no Brasil desde a década de 1960, com a chegada da transição para a democracia, muitos acreditavam que com o retorno dela e de suas instituições também ocorreriam avanços significativos na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil. Tal expectativa estava fundamentada na promulgação da Constituição Federal do Brasil, em 1988 (CFB), e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990 e responsável por estabelecer de forma abrangente a proteção e a promoção desses direitos – fazendo com que esse segmento da sociedade brasileira fosse elevado à condição de cidadão pleno. Contudo, até a proclamação da referida legislação, crianças e adolescentes eram consideradas um mal social, sendo muitas vezes vítimas da mão de obra gratuita em um cenário de absoluta negligência social por parte da sociedade e do Estado.

Neste cenário caótico o ECA entra em cena como um grande divisor de águas, tendo sido aprovado pelo Congresso Nacional em 13 de julho de 1990 como resultado das demandas de organizações não governamentais defensoras dos direitos da infância e juventude. Com a aprovação do ECA, os municípios passaram a desempenhar um papel

central na implementação de políticas públicas para assistir e proteger os direitos das crianças e adolescentes, o que levou à criação dos Conselhos Tutelares (CT) como órgãos responsáveis pela supervisão e coordenação de uma rede de políticas públicas destinadas a proteger os direitos da infância e juventude.

Feito o preâmbulo, o presente trabalho parte da seguinte pergunta de pesquisa: qual o papel do Conselho Tutelar na gestão das políticas públicas para crianças e adolescentes?

Com o intuito de atender a problemática da pesquisa, adotou-se como objetivo geral analisar e discutir o papel do Conselho Tutelar na gestão das políticas públicas sob a perspectiva da Política Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente. Tendo em vista a persecução do objetivo geral, a pesquisa delineou como objetivos específicos: contextualizar a história da infância e adolescência no Brasil; analisar o surgimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) no Brasil; destacar a importância do Conselho Tutelar para o desenvolvimento social e para a sociedade em geral; desestigmatizar o papel social do Conselho Tutelar e, por fim, apresentar as competências legais do Conselho Tutelar, a organização interna e a gestão de seus membros em conformidade com a legislação vigente.

Neste sentido, é importante ressaltar que, a despeito das legislações que visam a proteção dos direitos fundamentais e da convivência familiar, ainda hoje crianças e adolescentes infelizmente continuam sendo alvo de estigmas e preconceitos em virtude de sua condição de indivíduos em formação e desenvolvimento suscetíveis a diversas influências externas oriundas do ambiente social circundante.

Neste contexto, os Conselhos Tutelares desempenham um papel crucial na gestão das políticas públicas voltadas para esse grupo vulnerável, atuando como uma importante instância de proteção e defesa de seus direitos sociais. Contudo, tal situação de precariedade emerge, via de regra, da falta de investimentos em políticas públicas orientadas a resolver a Questão Social (QS) e do vultoso investimento em políticas assistencialistas, causando assim uma significativa lacuna no entendimento de como o Conselho Tutelar efetivamente influencia na implementação e nos resultados das políticas públicas voltadas para a infância e adolescência.

Portanto, a realização deste estudo justifica-se pela relevância de analisar de maneira mais aprofundada o papel dos Conselhos Tutelares

na gestão das políticas públicas para crianças e adolescentes. Por meio desta análise, busca-se não apenas preencher essa lacuna de conhecimento, mas também oferecer perspectivas significativas e relevantes que possam informar e contribuir com a atuação desses órgãos, colaborando assim para estruturação das políticas públicas e para a promoção do fortalecimento de vínculos sociais para crianças e adolescentes.

Diante do exposto, este estudo constitui-se com base na pesquisa bibliográfica, a partir da qual será possível fazer observações sobre a efetiva função social deste instrumento na sociedade.

De acordo com Pizzani *et al.* (2012, p. 53):

Entende-se por pesquisa bibliográfica a revisão da literatura sobre as principais teorias que norteiam o trabalho científico. Essa revisão é o que chamamos de levantamento bibliográfico ou revisão bibliográfica, a qual pode ser realizada em livros, periódicos, artigo de jornais, sites da Internet entre outras fontes.

A pesquisa bibliográfica será conduzida com referência a materiais previamente elaborados, predominantemente compostos por livros e artigos científicos. Autores como Neri e Oliveira (2010), Cabral (1982), Digiácomo (2014), Sousa (2008), Sêda (1999), entre outros, foram consultados para examinar criticamente e contextualizar a política de proteção à criança e ao adolescente.

Foram examinados, adicionalmente, artigos da Constituição Federal (Brasil, 1988) e do ECA – Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 (Brasil, 1990) –, para além das referências já mencionadas.

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL**

A história evidencia que nem sempre as questões relacionadas às crianças e aos adolescentes receberam a devida atenção por parte da sociedade e do Estado. Contrariando algumas percepções, a conquista legal de direitos foi alcançada após um percurso árduo, marcado por diversas fases críticas ao longo da história.

De acordo com Rodrigues (2014), o primeiro registro de preocupação efetiva com a situação das crianças no Brasil remonta a 1693, ocasião em que a Coroa Portuguesa enviou uma carta ao Governador

da Capitania do Rio de Janeiro descrevendo a trágica situação de várias crianças encontradas sem vida ao relento. A carta também descrevia a falta de piedade perante essas crianças. Segundo a autora, essa ação marcou o início da fase de atendimento às crianças abandonadas naquela época.

Rodrigues (2014) destaca que a partir dessa iniciativa inicia-se uma fase de assistência às crianças abandonadas, também conhecida como “Fase da Criança enjeitada”, caracterizada por uma abordagem filantrópica. De acordo com a explanação da autora, o que motivou os colonizadores a alocar recursos para acolher essas crianças – muitas das quais eram encontradas mortas ou em alto risco devido ao abandono – foi um sentimento estritamente caritativo. Os recursos destinados ao acolhimento filantrópico dessas crianças provinham de doações recebidas de nobres e comerciantes da época. Tais doações foram utilizadas para criar as primeiras rodas dos expostos.

Segundo Freitas (2003, p. 53), “A roda de expostos foi uma das instituições brasileiras de mais longa vida, sobrevivendo aos três grandes regimes de nossa História [...] Quase por século e meio a roda de expostos foi praticamente a única instituição de assistência à criança abandonada em todo o Brasil.”

De acordo com Freitas (2003), o sistema de rodas de expostos foi inventado na Europa medieval. Ele foi concebido como uma maneira de garantir o anonimato do expositor e, assim, incentivá-lo a deixar o bebê indesejado na roda, em vez de abandoná-lo em locais perigosos como caminhos, florestas, lixo ou à porta de igrejas ou casas de família – como era costume na ausência de outras alternativas. Este método visava evitar que a maioria dessas crianças morressem de fome, frio ou fosse atacada por animais antes de serem encontradas e resgatadas por pessoas caridosas.

Freitas (2003) afirma que o fenômeno de abandonar os filhos é tão antigo quanto a história da colonização brasileira. No entanto, antes da introdução das rodas dos expostos, os meninos abandonados supostamente deveriam receber assistência das câmaras municipais. Não obstante, raramente as municipalidades assumiam a responsabilidade por seus pequenos abandonados. Houve, de fato, descaso, omissão e pouca disposição para lidar com esse serviço que demandava muito trabalho.

Em geral, essas rodas eram instaladas em igrejas, conventos ou em casas destinadas a esse propósito, conhecidas como “Casas dos Expostos”. As crianças acolhidas nas casas ficavam sob os cuidados das rodeiras,

mulheres encarregadas de recolher os bebês abandonados. Após o acolhimento nessas casas, as rodeiras buscavam meios de encaminhar as crianças para famílias adotivas que, na maioria das vezes, eram incapazes de conceber filhos biologicamente. Contudo, as crianças acolhidas por essas famílias ficaram conhecidas como “filhos de criação” e não possuíam nenhum direito legal aos bens das famílias adotivas.

Com o aumento do número de rodas e a crescente quantidade de crianças sendo abandonadas por suas famílias, juntamente com os elevados índices de mortalidade nas casas de expostos, por volta do século XIX esse modelo filantrópico foi gradualmente influenciado por uma abordagem higienista. Nesse contexto, a legislação começou a regulamentar procedimentos relacionados ao parto, à saúde materna e à assistência à criança em virtude do aumento significativo da mortalidade nas casas dos expostos.

De acordo com Freitas (2003), os esforços para abolir as rodas no país contaram com o apoio dos juristas, que começaram a considerar a elaboração de novas leis para proteger a criança abandonada e para lidar com o crescente problema social que estava começando a perturbar a sociedade: o da adolescência infratora.

Ainda segundo Freitas (2003), entre o final do século XIX e o início do século XX, a grande maioria das rodas dos expostos já havia sido abolida e o país estava entrando em uma nova fase, marcada pelo surgimento de grandes problemas sociais relacionados à adolescência. Tal situação era percebida pela sociedade do século XX como um desafio social que precisava ser enfrentado pelo Estado, dando início a uma nova era histórica conhecida como Doutrina da Situação Irregular.

## **2.1 Um olhar sob a perspectiva do código de menores: a abordagem da doutrina da situação irregular**

A Doutrina da Situação Irregular teve um papel fundamental na trajetória da Política Nacional de Crianças e Adolescentes no Brasil, servindo como alicerce tanto para o Código de Menores (CM) quanto, posteriormente, para a Política Nacional do Bem-Estar Social do Menor (PNBEM). Esse período evidenciou uma crescente preocupação do Estado com as camadas mais vulneráveis da sociedade, especialmente os adolescentes, anteriormente vistos como um problema social. No entanto, essa preocu-

pação muitas vezes era mascarada, refletindo uma abordagem que visava normatizar e disciplinar a pobreza com base em conceitos de medicina, eugenia e higienismo. Nesse contexto, alguns atores sociais acreditavam que para que a sociedade fosse “limpa”, seria necessário excluir grupos indesejados e evitar que estes pudessem se reproduzir e prosperar. Com isso, o Estado buscava “tratar” esses indivíduos por meio de instituições, visando protegê-los e discipliná-los para evitar perigos pessoais e sociais.

Segundo Rizzini (2006, p. 10 *apud* Neri; Oliveira, 2010), o discurso frequentemente apresentava uma certa ambiguidade, uma vez que a criança era vista como carente de proteção, mas também como alguém que precisava ser contido para não representar perigos à sociedade. Essa ambiguidade derivava de uma certa concepção da infância, que oscilava entre situação de perigo e perigosa – conforme documentos da época. Tais representações estavam frequentemente associadas a estratos sociais específicos, sendo a noção de periculosidade geralmente atribuída à infância das classes populares.

Em 1927, a preocupação da sociedade brasileira com a situação da infância e adolescência carentes levou à aprovação do primeiro Código de Menores (CM) (Decreto nº 17.943 - A, de 12 de outubro de 1927), marco de uma fase de assistência social. Este código definia como “Menor em Situação Irregular” a criança que necessitava da tutela do Estado. O Código refletia propostas e discussões travadas desde o final do século XIX, mas abordava apenas os indivíduos considerados um risco para a sociedade da época, ou seja, aqueles que não se encaixavam nos padrões sociais. O CM regulamentava todas as instituições filantrópicas que até então cuidavam dos abandonados e desvalidos, ao passo que o poder Judiciário estabelecia e regulamentava o Juizado de Menores e suas instituições auxiliares, colocando sob responsabilidade legal do Estado a tutela das crianças órfãs e abandonadas (Brasil, 1927).

Em 1964, a ineficiência do sistema assistencial levou à extinção das instituições filantrópicas e das últimas rodas dos expostos. Nesse mesmo ano, os militares assumiram o poder por meio de um golpe de Estado, inaugurando uma ditadura que perdurou até a primeira metade da década de 1980, marcando ainda uma nova fase na política da infância e adolescência no país. Neste contexto, foi estabelecido o atendimento institucional a partir da criação da Fundação do Bem-Estar do Menor

(FUNABEM) pela Lei 4.513 de 1/12/64, vinculada à Escola Superior de Guerra (ESG) e ao Serviço de Apoio ao Menor (SAM) (Brasil, 1964).

A FUNABEM surge com o discurso de criar um sistema diferente, partindo de uma visão estrutural e funcionalista sobre o processo de marginalização da sociedade – sem admitir, no entanto, a luta de classes. A FUNABEM era uma entidade autônoma, tanto administrativa como financeiramente, possuía jurisdição em todo território nacional e estava subordinada ao SAM, órgão criado ainda durante o governo de Getúlio Vargas, no ano de 1941.

A FUNABEM, com base na Lei 4.513 de 1/12/64, conforme mencionado anteriormente, era “[...] uma instituição social normativa e centralizadora das políticas públicas para a infância [...]” (Becher, 2011, p. 1). Tal instituição foi criada com o intuito de reduzir os conflitos que emergiam na sociedade em virtude da problemática vivida pela infância e adolescência à época.

Cabral (1982) destaca que a FUNABEM propunha oficialmente a importância de construir no menor um ser consciente de seus direitos e deveres humanos, socialmente útil e integrado à sua comunidade e país, deixando de lado sua experiência de vida pregressa. Já Becher (2011, p. 10) discorre que o objetivo principal da FUNABEM seria formular e implementar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) a partir de estudos sobre o problema dos menores, planejamento de soluções, oferecimento de formação e treinamento para técnicos, prestando assim assistência, orientação, coordenação e fiscalização de entidades públicas e privadas que executavam suas políticas por meio de convênios e contratos, além de mobilizar a opinião pública para a participação na solução do problema do menor.

Becher (2011) ressalta ainda que o objetivo da FUNABEM era por muitas vezes deturpado, e até mesmo contraditório, tendo em vista a grande quantidade de crianças internas na época. Em outras palavras, a instituição funcionava basicamente como uma estratégia governamental de “limpeza” social, pois seu público-alvo basicamente era formado por crianças e adolescentes carentes e marginalizados da época. Destarte, “[...] somente entre 1967 e 1972 cerca de 53 mil crianças teriam sido recolhidas e internas, em todo o Brasil [...]” (Rizzini; Rizzini, 2004 *apud* Becher, 2011, p. 2).

Sob esta perspectiva, entende-se que a FUNABEM tinha como objetivo principal (re)agregar o então chamado “menor” à sua comunidade, e para isso, em casos extremos, valia-se do internamento em suas instituições. A ação era colocada em prática pelas Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM's), às quais, segundo Becher (2011, p. 10) eram “[...] responsáveis por aplicar em nível estadual as políticas fixadas nacionalmente [...]”.

Bazílio (1985, p. 64 *apud* Becher, 2011, p. 11) destaca que a FUNABEM utilizava a política do “menor” como propaganda do regime civil-militar, integrando-se aos planos de manutenção do poder através do campo psicossocial. Durante a ditadura militar, a FUNABEM impunha rigorosos modos de comportamento à sociedade, sem permitir questionamentos ou reivindicações populares, exercendo inclusive a manipulação da mídia para distorcer a realidade. Com o avanço da década de 1980 e o movimento de redemocratização, iniciativas surgiram para superar a ineficácia dos modelos de atenção à criança, minando paulatinamente a legitimidade das políticas autoritárias e excludentes.

Os movimentos críticos à política direcionada à infância desde a década de 1970 chegaram à década de 1980 já apontando para o esgotamento da legislação recém-imposta pelo CM e PNBEM. Assim, com o agravamento das questões sociais e o início do período de crise político-econômica – mais os sucessivos cortes nos gastos públicos – tornou-se insustentável o modelo de funcionamento tanto da FUNABEM quanto do CM, os quais se mostraram insuficientes frente aos questionamentos dos movimentos emergentes no interior de um contexto em que o país vivia em uma constante ebulição das questões sociais.

Neste período surgiram diferentes agentes sociais, como os movimentos populares de defesa dos direitos das crianças, o movimento de meninos e meninas de rua, entre outros, os quais contribuíram com o processo de reviravolta no cenário sociopolítico da época.

## **2.2 A abordagem da doutrina da proteção integral no contexto do estatuto da criança e do adolescente (ECA)**

Na década de 1980 o Brasil passou por mudanças sociopolíticas significativas, incluindo a intensificação da luta de classes, o aumento dos problemas sociais e a busca pela redemocratização do país. Essa era

foi marcada pela transição da Doutrina da Situação Irregular para a Doutrina da Proteção Integral.

A promulgação da Constituição Federal do Brasil em 1988 foi um momento crucial, marcando tanto o fim de leis anteriores que marginalizavam a população jovem e empobrecida quanto as abordagens higienistas e assistencialistas. Portanto, foi muito significativa a adoção da Doutrina da Proteção Integral, alinhada com a Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente da União das Nações Unidas (ONU) de 1989. Esta doutrina representou uma nova fase na garantia de direitos, visando responsabilizar o Estado e a sociedade, bem como reconhecer uma nova visão da política social com o objetivo de efetivar os direitos fundamentais da criança e do adolescente.

Considerando o discurso de responsabilização social e influenciada pelos diversos movimentos sociais da época, a Constituição Federal do Brasil (CFB) inclui a valorização da infância em seu texto, expressa no artigo 6º e reiterada no artigo 227º, segundo o qual:

É dever da família, da sociedade e do estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988, local. 62).

Segundo Neri e Oliveira (2010), este texto marca a introdução da Doutrina da Proteção Integral em relação à infância e à adolescência no cenário jurídico brasileiro. Isso significa que, mesmo que de forma tardia, a legislação da CFB passou a considerar crianças e adolescentes como seres em desenvolvimento social, como indivíduos que necessitam ser protegidos e assistidos tanto pelo Estado quanto pela sociedade.

Promulgado em 1990, o ECA representou uma mudança substancial no tratamento jurídico e assistencial das crianças e adolescentes no Brasil. Antes disso, malgrado o reconhecimento de seus direitos, os jovens em situação de pobreza ainda enfrentavam preconceitos muito arraigados na sociedade. A mobilização de movimentos sociais, como o Movimento de Meninos e Meninas de Rua, e a inclusão do artigo 227º na CFB de 1988 foram fundamentais para esta mudança.

O ECA, conforme destacado por Neri e Oliveira (2010), passou a garantir que as crianças e os adolescentes fossem tratados sob o princípio da prioridade absoluta, fortalecendo a responsabilidade da família, da sociedade e do Estado. Essa transformação reflete uma evolução nas condições de tratamento desses grupos anteriormente estigmatizados na sociedade brasileira.

Seguindo essa linha de raciocínio, Neri e Oliveira (2010) afirmam que o ECA trata a criança e o adolescente de forma inclusiva, garantindo-lhes acesso a todos os direitos e garantias. Segundo os autores, desaparecem as categorizações de “menor”, “desviado”, “incapaz” e “em situação irregular”, dando lugar a sujeitos que demandam cuidado e respeito absoluto por parte do Estado, da sociedade e da família.

Com a introdução do ECA, a Rede de Proteção Socioassistencial é estabelecida, o que atesta essa integração. Ela engloba várias instituições tanto públicas quanto privadas na luta contra a QS brasileira, colaborando de forma coordenada no âmbito da Política Nacional da Criança e do Adolescente. Juntas, estas entidades conseguem promover ações mais abrangentes para assegurar os direitos das crianças e adolescentes.

De acordo com o que preconiza a Constituição Federal e o ECA, um dos trunfos utilizados por esses atores sociais é o SGD, cujo papel principal consiste na articulação da política referente à criança e ao adolescente através do trabalho na rede de proteção da infância e da adolescência (Brasil, 1988, 1990).

### **3 ANALISANDO O SURGIMENTO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS NO BRASIL**

Elaborado de forma a ser um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, e tendo por finalidade a articulação e integração de várias instâncias do poder público na aplicação dos mecanismos de promoção, defesa e controle determinados pelo ECA, o SGD surge no cenário político e social do Brasil através da resolução nº 113, de 19 de abril de 2006 (Brasil 2006), vinculado ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), normatizado tanto pela CFB quanto pelo ECA – que tratam sobre a proteção integral normativa na lei.

O SGD foi criado com a pretensão de transpassar as barreiras sociais para constituir-se como uma atuação verdadeira do direito social, baseado na articulação e integração de várias instâncias do poder público, na aplicação dos mecanismos de promoção, na defesa e no controle da efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente. Outrossim, articula-se com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas no intuito de alcançar a proteção integral e enfrentar a desigualdade e a iniquidade vigentes no país.

Desse modo, segundo a Resolução 113 do CONANDA, art. 2º, caput:

Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integridade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações (Brasil, 2006, p. 2).

Com isso, o CONANDA salienta que o SGD procura lidar com as desigualdades e injustiças presentes na sociedade, destacando manifestações como discriminação, exploração e violência. Estas mazelas se originam de diversos fatores, tais como classe social, gênero, raça/etnia, orientação sexual, deficiência e localização geográfica. Em geral, são empecilhos que dificultam consideravelmente a plena realização dos direitos humanos de crianças e adolescentes, conforme estabelecido em leis nacionais e internacionais.

Os fatos documentados evidenciam a significativa relevância do SGD para a política de proteção das crianças e dos adolescentes. Para isso, é essencial fortalecer certas linhas estratégicas delineadas no artigo 3º da Resolução 113 do CONANDA, as quais estão explicitadas nos seus respectivos incisos I, II e III, conforme segue:

I - efetivação dos instrumentos normativos próprios, especialmente da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Estatuto da Criança e do Adolescente;

- II - Implementação e fortalecimento das instâncias públicas responsáveis por esse fim; e
- III- facilitação do acesso aos mecanismos de garantia de direitos, definidos em lei (Brasil, 2006, p. 5).

Assim, ao analisarmos de perto as disposições legais, percebemos que o propósito do SGD consiste em assegurar os direitos e deveres das crianças e adolescentes, seja pelo Estado, seja pela sociedade civil. Contudo, o SGD enfrenta diariamente muitos desafios na efetivação desses direitos sociais enquanto busca evitar que adolescentes e crianças sejam tratados como meros “objetos”, reafirmando-os como indivíduos em processo de desenvolvimento e reconhecimento social.

Nesse contexto, o SGD deve articular-se com instituições especializadas para oferecer apoio e atendimento adequados. No entanto, subsiste ainda a falta de preparo por parte de alguns profissionais para lidar com as demandas específicas desses indivíduos, o que resulta em encaminhamentos inadequados e até mesmo em constrangimentos adicionais – sem garantir sua preservação pessoal e social.

De acordo com Digiácomo (2014), enfatiza-se a importância de que todos os membros do “Sistema de Garantias”, independentemente da entidade que representam, possuam a formação profissional apropriada e compartilhem de um verdadeiro espírito de equipe. Eles devem estar comprometidos com a proteção integral das crianças e adolescentes assistidos, reconhecendo que, ao agir de maneira isolada, mesmo com esforço, não serão capazes de cumprir plenamente seu papel sem a colaboração dos demais membros do sistema.

Ainda conforme o autor supracitado, o principal desafio a ser enfrentado reside na estruturação de um “sistema de garantias” completo, a partir do qual se destaque a criação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e dos CT, cuja existência é considerada indispensável para a elaboração de políticas públicas intersetoriais que visam atender as necessidades da população infanto-juvenil (Digiácomo, 2014).

Contudo, o surgimento de várias instituições com diferentes funções de fiscalização dentro do SGD adiciona uma complexidade ainda maior ao sistema. Essas instituições têm o papel de fiscalizar a aplicação da legislação e mobilizar ações para garantir sua efetivação. Baptista (2012) destaca a importância da abordagem integrada e transversal no

SGD, enfatizando a necessidade de articulação entre diferentes setores, instituições e regiões. Ele ressalta a integralidade da ação, evitando a acumulação de funções e promovendo uma abordagem inter-relacionada e interinstitucional, reforçando a importância do trabalho em rede e da abordagem intersetorial para garantir a eficácia do sistema.

Segundo Baptista (2012), destaca-se a importância da articulação da rede relacional, ressaltando que os profissionais envolvidos devem reconhecer que cada instituição não pode atingir seus objetivos isoladamente, uma vez que depende da contribuição e dos propósitos das demais. Nesta ótica, a rede deve ser construída na dinâmica das relações entre as organizações, cujas ações, voltadas para a garantia dos direitos, se tornam interdependentes visando potencializar os recursos para alcançar esse objetivo.

Baptista (2012) defende a necessidade de formação de espaços de discussão sobre a relevância desse processo para que tenham como objetivo alcançar um consenso compartilhado por todos os sujeitos. Para tanto, é preciso definir de forma clara o tempo, o espaço e os procedimentos envolvidos.

É crucial, portanto, fortalecer a rede de proteção social como um sistema contínuo, cujo propósito é combater persistentemente as ameaças e violações dos direitos dessas crianças e jovens, agindo em conformidade com o ECA. Além disso, é importante ressaltar que é responsabilidade do SGD oferecer orientação e apoio aos pais ou responsáveis no contexto das relações familiares, promovendo o respeito e o fortalecimento dos vínculos familiares. Neste caso, o Conselho Tutelar assume um papel protagonista na efetivação desse fortalecimento dos direitos sociais das crianças e dos adolescentes.

#### **4 O CONSELHO TUTELAR EM FOCO: DESTACANDO SUA IMPORTÂNCIA NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E NA SOCIEDADE**

Criado através da promulgação da Lei nº 8.069/1990, o ECA, mais especificamente através de seu artigo 131, constitui-se como um órgão essencial para proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil. O CT atua de forma independente, não fazendo parte do sistema judiciário, porém assume a responsabilidade de garantir que os direitos

estabelecidos no ECA sejam cumpridos, desempenhando assim um papel fundamental ao atuar como canal de denúncia, orientação e proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

De acordo com o ECA (Brasil, 1990), o CT se estabelece como órgão municipal de caráter permanente cuja extinção é vedada após sua criação. Possuindo autonomia em suas atribuições, o CT desempenha funções administrativas específicas. No entanto, Sousa (2008) enfatiza que essa autonomia e independência não implica em total desvinculação do contexto em que atua. É crucial compreender que a autonomia não deve ser interpretada como uma postura arrogante, desprovida de limites e bom senso. Como um órgão permanente, o CT está constantemente engajado na luta e no combate às ameaças e violações dos direitos das crianças e adolescentes, agindo de acordo com o que preconiza o ECA.

É relevante destacar que o ECA, embora seja fundamental para regular as relações entre adultos, crianças e adolescentes, abrange também as relações entre todos os cidadãos, incluindo idosos, adultos, crianças e adolescentes. Ao analisar essa abrangência, torna-se evidente que o desconhecimento destas disposições muitas vezes acarreta um ônus significativo para a sociedade, visto que a falta de informação impõe barreiras nas relações sociais e, conseqüentemente, na efetivação dos direitos da população.

#### **4.1 Competências legais, organização interna e gestão dos membros do conselho tutelar: uma análise em conformidade com a legislação vigente**

De acordo com Sêda (1999), o CT é caracterizado como um serviço público, intrinsecamente ligado ao aparato estatal. Ele destaca que o CT é uma Autoridade Pública Formal, conforme previsto no ECA (Brasil, 1990). Sêda (1999) ressalta ainda que o CT não deve ser entendido como uma organização não governamental informal, desvinculada do município. Pelo contrário, ele enfatiza que o CT é uma autoridade administrativa com jurisdição própria para aplicar medidas jurídicas administrativas.

Conforme estipulado no ECA, mais especificamente no artigo 132, cada município deve contar com, no mínimo, um Conselho Tutelar composto por cinco membros escolhidos pela comunidade local mediante processo eleitoral para um mandato de quatro anos, com possibilidade

de recondução mediante a legislação local, os quais são denominados de Conselheiros Tutelares (Brasil, 1990).

Basicamente, além dos Conselheiros Tutelares, o CT é complementado por uma equipe multiprofissional composta por dois assistentes sociais e dois psicólogos. Sua função é facilitar o acesso aos direitos sociais estabelecidos, enfatizando a importância do suporte psicossocial na abordagem de casos de violações de direitos. Adicionalmente, o CT é apoiado por um coordenador administrativo, quatro motoristas e quatro agentes administrativos, todos eles operando em um sistema de plantão. O principal foco desses profissionais é o atendimento a crianças e adolescentes em situação de violação dos direitos sociais, abrangendo diversas formas de adversidades, tais como discriminação, exploração, negligência, opressão, violência e outras formas de tratamento cruel.

Contudo, embora vinculado às prefeituras municipais, o CT está sujeito primeiramente à legislação do ECA. Isso implica que qualquer infração a lei por parte do CT pode resultar em reclamações direcionadas à prefeitura, as quais podem desencadear processos administrativos com direito de defesa. Como observa Sêda (1999), a falta de criação ou funcionamento dos CT's por parte do município viola direitos difusos. Tal omissão pode levar a processos administrativos, movidos pela população e até mesmo a ações judiciais civis junto ao Ministério Público ou Vara da Infância e da Juventude, podendo resultar na destituição do prefeito. Sêda (1999) também ressalta que, diante da resistência na criação dos CT's, qualquer cidadão tem o direito e todo servidor público tem o dever de comunicar ao promotor da infância e da juventude a falta de oferta dos serviços necessários, o que pode desencadear ações públicas correspondentes conforme as disposições do art. 220 do ECA (Brasil, 1990).

Faz-se necessário ressaltar que o CT conduz suas responsabilidades sob a égide do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CMDCA), o que implica uma responsabilidade ainda maior por parte de seus profissionais para com a população, viabilizando assim um melhor desenvolvimento social acerca das expressões da questão social a partir das demandas advindas da Política de Proteção à Infância e Adolescência no Brasil.

A resolução nº 170/2014 do CONANDA é a principal norma que aborda a composição multiprofissional do CT. Esta resolução estabelece as diretrizes para a estruturação e funcionamento dos Conselhos Tutelares

em todo o território nacional. No entanto, é importante ressaltar que a composição específica pode variar de acordo com as legislações municipais e estaduais, desde que estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo CONANDA (Brasil, 2014).

É importante ressaltar ainda que os membros do CT devem receber formação e capacitação para desempenhar suas funções de forma eficaz. Essa formação pode incluir treinamentos sobre o ECA, direitos das crianças e dos adolescentes, técnicas de abordagem e atendimento, dentre outros temas de relevância. Essa capacitação não só é importante para a parte administrativa do CT, a exemplo dos atendentes, recepcionistas, motoristas, como também para a sua parte técnica, formada não só pelos Assistentes Sociais e Psicólogos, mas também pelos Conselheiros Tutelares, os quais são os atores primordiais na atuação do órgão.

Conforme Sousa (2008), para desempenhar de forma eficaz a sua missão social, o CT, por meio de seus Conselheiros Tutelares, precisa diligenciar a execução das atribuições estabelecidas pelo ECA. Isso implica o dever prático de aplicar medidas e tomar providências relacionadas às crianças e aos adolescentes, aos pais, ou responsáveis, às entidades de atendimento e ao Poder Executivo.

É relevante sabermos que os CTs devem atuar de forma integrada com outros órgãos e entidades que compõem o SGD, a exemplo do Ministério Público (MP), Defensoria Pública (DP), Escolas, Unidades de Saúde da Família (USF), entre outros. Tal modalidade de trabalho consiste na atuação em rede, fundamental para o fortalecimento das políticas públicas voltadas para a defesa e proteção dos direitos das crianças e adolescentes.

Vale salientar que os membros do CT têm o dever de fiscalizar o cumprimento das políticas públicas e o respeito aos direitos das crianças e adolescentes em sua área de atuação. Além disso, o CT também está sujeito ao controle social, podendo ser avaliado pela comunidade local e por órgãos de controle competentes.

## **5 DESESTIGMATIZANDO O PAPEL SOCIAL DO CONSELHO TUTELAR**

O CT é um órgão de grande peso para a manutenção das políticas públicas para crianças e adolescentes, porém sua verdadeira função é

ainda mal compreendida por uma significativa parcela da população. Sua atuação na sociedade atual é prejudicada por estigmas sociais, levando à percepção equivocada de que sua principal função é a punição, em vez da defesa e proteção dos direitos sociais das crianças e dos adolescentes. Tais estigmas ajudam a conformar uma visão marginalizada da instituição por parte de uma parcela da população.

Segundo Ribeiro (2024), com a complexidade das situações enfrentadas diariamente, os membros do CT frequentemente lidam com diversas formas de violações de direito sofridas por crianças e adolescentes. Estas circunstâncias demandam abordagens sensíveis e rápidas – e muitas vezes abordagens jurídicas. Contudo, a ausência de protocolos bem definidos e claros para a atuação diária pode comprometer a eficácia das ações e gerar estereótipos na sociedade.

Os estereótipos em relação ao CT frequentemente obscurecem sua verdadeira missão e eficácia. Muitas vezes ele é visto como um órgão intrusivo e autoritário, percebido erroneamente como invasivo e ineficaz que interfere desnecessariamente na privacidade das famílias. Essa percepção equivocada pode levar a uma desconfiança generalizada em relação ao CT, minando sua capacidade de proteger efetivamente os direitos das crianças e dos adolescentes. Desestigmatizar o papel social do CT é fundamental para garantir que sua atuação seja reconhecida e valorizada pela sociedade.

De acordo com Pereira e Melo (2022), a atuação do CT requer uma estreita colaboração e articulação com outros órgãos e serviços envolvidos na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes. Essa cooperação é fundamental para assegurar uma abordagem integrada e abrangente. No entanto, a falta de comunicação e coordenação efetiva entre esses diversos setores pode dificultar a eficácia das ações do CT, podendo resultar em lacunas no atendimento e na desproteção das crianças e adolescentes.

Conforme mencionado por Reis (2015), os CT's desempenham um papel fundamental no amparo dos direitos da população infanto-juvenil. Não obstante, sua atuação vai além dos direitos individuais, uma vez que lidam com situações de violação ou ameaça de violação de direitos. Além disso, os conselhos têm a responsabilidade de demandar do poder público a implementação das medidas necessárias para garantir a efetivação desses direitos.

No contexto da proteção e promoção dos direitos infanto-juvenis, o fortalecimento da articulação entre os diversos atores emerge como elemento imprescindível, uma vez que o CT desempenha uma função essencial na proteção dos direitos das crianças e adolescentes atuando de forma preventiva e educativa, além de intervir nas situações de violações de direitos destes indivíduos.

Ao desfazer os estigmas associados ao CT, podemos promover uma maior confiança na instituição e fortalecer o atendimento da população infanto-juvenil. Isso implica campanhas de conscientização, diálogo aberto com a comunidade e valorização do trabalho dos CT's, destacando sua importância na construção de uma sociedade mais justa e igualitária para as crianças e adolescentes do país.

Para avançar na garantia dos direitos da infância e da adolescência, é essencial desconstruir tais estereótipos e promover uma compreensão mais precisa do papel vital que o CT desempenha na sociedade. Como já exposto, o CT é um órgão complexo que tem como objetivo primordial a defesa e a garantia dos direitos sociais de crianças e adolescentes em todo o país.

### **5.1 As atribuições do conselho tutelar de acordo com a legislação vigente: análise e perspectivas**

As atribuições do CT estão dispostas no artigo 136 do ECA, o qual dispõe que:

São atribuições do Conselho Tutelar:

**I** - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;

**II** - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;

**III** - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

**a)** requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

**b)** representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

**IV** - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;

**V** - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

**VI** - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;

**VII** - expedir notificações;

**VIII** - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

**IX** - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

**X** - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;

**XI** - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

**XII** - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes. (Incluído pela Lei nº 13.046, de 2014) [...]

**Parágrafo único.** Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência (Brasil, 1990, local. 41-42).

O entendimento das atribuições do CT é facilitado pela divisão proposta por Prattein (2011) em três áreas distintas: organização e funcionamento; exercício das atribuições e relacionamento com o sistema de promoção e defesa dos direitos. Cada uma dessas áreas aborda suas

funções e elementos específicos, proporcionando uma visão abrangente do papel do CT.

As atribuições do CT são articuladas em relação às crianças e adolescentes, aos pais e responsáveis, às entidades de atendimento institucional, além do poder executivo e do MP. Essas funcionalidades estão alinhadas ao que preceitua o ECA. Outrossim, esta relação é delineada pela resolução nº 170/2014 do CONANDA, que dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos CTs em todo o território nacional. Essa resolução estabelece, entre outras coisas, critérios para a composição dos CTs, procedimento para realização de eleições, normas de funcionamento e articulação com outros órgãos do SGD (Brasil, 1990, 2014).

Portanto, as atribuições do CT, embasadas pelo tanto ECA quanto pela resolução nº 170/2014 do CONANDA são essenciais para assegurar a proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, promovendo sua dignidade, bem-estar e desenvolvimento saudável.

Diante do exposto, é evidente que as atribuições do CT, conforme delineadas no art. 136 do ECA e complementadas pela resolução nº170/2014 do CONANDA, desempenham um papel crucial na proteção integral dos direitos das crianças e adolescentes (Brasil, 1990, 2014). A abrangência e a precisão dessas atribuições, distribuídas entre o atendimento direto às crianças e adolescentes e o aconselhamento dos pais e os responsáveis refletem o compromisso do CT em garantir um ambiente seguro e propício para o desenvolvimento saudável das futuras gerações.

Em suma, percebe-se que de acordo com a legislação vigente, o CT é um dos órgãos mais importantes dentro do SGD, pois é dele e de seus membros a responsabilidade legal de zelar pela defesa dos direitos sociais das crianças e adolescentes do país. Portanto, é imperativo reconhecer que as atribuições do CT são essenciais para assegurar a proteção integral dos direitos das crianças e adolescentes, promovendo sua dignidade, bem-estar e desenvolvimento saudável.

Assim, cabe aos órgãos responsáveis e à sociedade em geral apoiar e fortalecer o papel desempenhado pelos CTs, garantindo que estas instituições tenham os recursos e o respaldo necessários para cumprir sua missão de forma eficaz e eficiente.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O advento da democracia no Brasil trouxe consigo a expectativa de avanços significativos na proteção dos direitos das crianças e adolescentes. Fundamentados na promulgação da CFB de 1988 e do ECA em 1990, a sociedade esperava uma transformação na condição desses grupos vulneráveis, elevando-os à categoria de cidadãos plenos. Contudo, até a implementação dessas legislações, crianças e adolescentes eram marginalizados e muitas vezes vítimas de exploração, refletindo uma negligência social por parte da sociedade e do Estado.

O ECA representou um grande marco na proteção desses direitos, como resposta às demandas de organizações não governamentais. Com sua implementação, os municípios passaram a desempenhar um papel central na execução das políticas públicas voltadas para o público infante-juvenil, levando à criação dos CTs como órgãos responsáveis pela supervisão e coordenação dessas políticas.

Organizamos esse estudo partindo da seguinte pergunta de pesquisa: qual o papel do CT na gestão das Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes? Para isso, estipulamos como objetivo geral analisar e discutir o papel do CT na gestão das políticas públicas sob a perspectiva da Política Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente.

Isto posto, foram estabelecidos objetivos específicos, que incluíam contextualizar a história da infância e adolescência no Brasil, analisar o surgimento do SGD, destacar a importância do CT na sociedade, desestigmatizar seu papel social e apresentar suas competências legais.

Os resultados obtidos evidenciam a importância do CT como uma instituição indispensável na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. A pesquisa permitiu uma contextualização da história da infância e da adolescência no Brasil desde a promulgação do ECA até a instituição dos CTs como peça central na implementação dessas políticas. É inequívoca a significativa relevância da articulação do SGD no contexto da política nacional voltada para esse grupo.

Além disso, os resultados contribuíram para desmistificar o papel social do CT, esclarecendo suas competências legais e destacando sua verdadeira função na sociedade. A análise revelou a importância da atuação dos membros do CT na proteção e promoção dos direitos infante-ju-

venis, bem como a necessidade de reconhecimento e apoio por parte da comunidade e das instituições governamentais.

Através desse estudo, percebemos que é de grande importância explorar estratégias eficazes de desestigmatização do papel social do CT, visando fortalecer sua atuação e promover uma maior confiança da comunidade. Constatamos que é necessário avançarmos na desconstrução desses estereótipos e promovermos uma maior compreensão do papel do CT na sociedade, de modo a aprimorar as políticas públicas e a promoção do bem-estar das crianças e dos adolescentes do nosso país.

No entanto, reconhecemos a necessidade de estudos científicos mais avançados sobre a temática, inclusive pesquisas de campo em que os conselheiros tutelares e os usuários possam ser entrevistados, possibilitando assim um entendimento mais profundo sobre o tema aqui abordado. Futuros estudos podem dedicar-se a investigar de forma mais detalhada o impacto dos CTs na efetiva proteção dos direitos infanto-juvenis, bem como analisar os desafios enfrentados por esses órgãos na implementação das políticas públicas.

Acreditamos que este trabalho pode contribuir para uma reflexão crítica sobre o papel desempenhado pelos CTs no conjunto da sociedade, cujo objetivo é operacionalizar, divulgar e empoeirar os sujeitos de direitos em relação às informações, encaminhamentos, providências e ou soluções perante as inúmeras demandas. Desta forma, torna-se necessário um posicionamento analítico e afirmativo no âmbito da Política de Proteção à Infância e à Adolescência, considerando-se suas atribuições neste contexto.

Assim, esperamos que o resultado deste estudo possa proporcionar ao leitor uma compreensão geral dos CT's, embora a intenção primordial tenha sido esclarecer a verdadeira função e efetivação das ações dos CT's. A despeito das dificuldades que enfrentam, ainda assim constituem um dos principais atores no combate às violações sociais.

Portanto, este estudo representa apenas um passo inicial na compreensão do papel do CT na gestão das políticas públicas para a infância e juventude. Espera-se que possa servir de inspiração para futuras pesquisas e como contribuição para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

## REFERÊNCIAS

BAPTISTA, M. V. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 179-199, jan./mar. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100010). Acesso em: 11 mar. 2024.

BECHER, F. Os “menores” e a FUNABEM: influências da ditadura civil-militar brasileira. *In*: Simpósio Nacional de História, 26., São Paulo, 2011. **Anais** [...]. São Paulo: ANPUH, 2011. p. 1-16. Disponível em: [http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300846619\\_ARQUIVO\\_FrancieleBecher-SimposioANPUH.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300846619_ARQUIVO_FrancieleBecher-SimposioANPUH.pdf). Acesso em: 2 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014**. Altera a Resolução nº 139, de 17 de março de 2010 para dispor sobre o processo de escolha em data unificada em todo o território nacional dos membros do Conselho Tutelar. Brasília: Conanda, 2014. Disponível em: [https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2015/01/27/16\\_30\\_47\\_865\\_Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_170\\_2014\\_CONANDA\\_proc\\_de\\_escolha\\_unificado.pdf](https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2015/01/27/16_30_47_865_Resolu%C3%A7%C3%A3o_170_2014_CONANDA_proc_de_escolha_unificado.pdf). Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Rio de Janeiro: [s. n.], 1927. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm). Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Governo Federal. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.513, de 1 de dezembro de 1964.** Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporado o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=4513&ano=1964&ato=2eeIzYE9UNVRVT68b>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006.** Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-04-06-parametros-do-sgd.pdf/view>. Acesso em: 20 jun. 2024.

CABRAL. M. A. V. **Estudo do “menor carente” sob a perspectiva da política da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM).** 1982. Dissertação (Mestrado em Educação) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1982. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8930/000039715.pdf?sequence=1>. Acesso em: 2 mar. 2024.

DIGIÁCOMO, M. J. **O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”.** Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2014. Disponível em: <https://escoladeconselhos.ufms.br/files/2021/03/TEXTO-SISTEMA-DE-GARANTIA-DE-DIREITOS-MURILO-JOS%C3%89-DIGI%C3%81COMO-MPPR.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2024.

FREITAS, M. C. **História social da criança abandonada no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2003.

FREIRE, P. **[Eu sou um intelectual]**. [S. l.: s. n.], [19--]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/285321-especial-paulo-freire-1-o-intelectual-amoroso-0730>. Acesso em: 20 jun. 2024.

NERI, C.; OLIVEIRA, L. C. A Doutrina da Situação Irregular e a Doutrina da Proteção Integral: infância e adolescência sob controle e proteção do estado. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., [S. l.], 2010. **Anais [...]**. [S. l.]: Unioeste, 2010. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/46454142/a-doutrina-da-situacao-irregular-e-a-doutrina-da-protECAo-integral>. Acesso em: 12 mar. 2024.

PEREIRA, L. S.; MELO, B. A. **Desafios e dificuldades estruturais do Conselho Tutelar para a efetivação de direitos de crianças e adolescentes**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/desafios-e-dificuldades-estruturais-do-conselho-tutelar-para-a-efetivacao-de-direitos-de-criancas-e-adolescentes/1353662568>. Acesso em: 19 maio 2024.

PIZZANI, L. *et al.* A arte da pesquisa bibliográfica na busca do conhecimento. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 53-66, 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rdbci/article/view/1896>. Acesso em: 20 jun. 2024.

PRATTEIN. **Conhecer para Transformar**: guia para o diagnóstico municipal da realidade da criança e do adolescente e a elaboração de propostas de ação. 2. ed. São Paulo: Prattein, 2011. Disponível em: <https://prattein.com.br/conhecer-para-transformar-guia-para-diagnostico-e-planejamento-na-area-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente/>. Acesso em: 20 jun. 2024.

REIS, S. S. **Ações estratégicas de políticas públicas para o enfrentamento da exploração do trabalho infantil nos meios de comunicação no marco da teoria da proteção integral aos direitos da criança e do adolescente**. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/831>. Acesso em: 20 jun. 2024.

RIBEIRO, E. **Desafios e oportunidades na atuação do Conselho Tutelar**. [S. l.], 20 mar. 2024. Disponível em: <https://blog.gesuas.com.br/desafios-e-oportunidades-na-atuacao-do-conselho-tutelar/>. Acesso em: 18 maio 2024.

RODRIGUES, J. C. **A história da infância no Brasil**. [S. l.]: Editora Brasil, 2014.

SÊDA, E. **A a Z do Conselho Tutelar**. Rio de Janeiro: Edição Adês, 1999.

SOUSA, E. S (coord.). **Guia Prático do Conselheiro Tutelar**. Goiânia: Ministério Público do Estado de Goiás, 2008.

# PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL: UM ESTUDO BIBLIOGRÁFICO SOBRE A SUA APLICABILIDADE EM GESTÃO DE CRISES E EMERGÊNCIAS DE SAÚDE PÚBLICA

Samantha Valeriano Alcantara da Silva  
Jacqueline Echeverría Barrancos

## 1 INTRODUÇÃO

As mudanças e transformações que estão ocorrendo no país e no mundo atualmente atingem vários setores, inclusive instituições públicas, tornando necessário que estas busquem novos investimentos e diferentes modos de gestão, voltados principalmente para a excelência. Desta forma, o gestor público deve compreender que o processo de transformação é necessário e inevitável, pois as necessidades da população também se transformam (Ferreira, 2012).

Para Lima (2006), “*gestão é a capacidade de fazer o que precisa ser feito*”. Em uma gestão pública não se pode esquecer a capacidade de se atentar e permanecer no posicionamento da organização planejada, para que assim, a missão possa ser cumprida, que neste caso primordial é o desenvolvimento da cidade em benefício ao povo que nela reside. Lima ainda acredita que uma boa organização na gestão pública está relacionada à uma alta capacidade de gestão, que por sua vez, relaciona-se com a “*melhor relação entre recurso, ação e resultado*”.

Segundo Lima (2007), uma gestão com qualidade implica em ter capacidade para fazer as coisas bem feitas em tempo oportuno, o que deve ser feito. Para esse feito, o autor considera que fazem parte desse

modelo três elementos fundamentais e que estão implícitos nesse primeiro conceito de gestão: qualidade (fazer bem feito), produtividade (fazer a quantidade certa no tempo certo) e missão (fazer o que deve ser feito). Uma organização pública que tem qualidade na sua gestão é portanto, uma organização que tem condições de cumprir sua missão.

Por conseguinte, é necessário destacar que a gestão em saúde implica no desenvolvimento de diversas atribuições de extrema importância, que contribuem para o suprimento das necessidades dos usuários dos serviços. Isso nos leva a uma preocupação maior frente aos acontecimentos e emergências em saúde pública, fatores que demandam a adoção de estratégias rápidas e eficazes, requerendo celeridade na sua execução.

O planejamento pode ser considerado uma ferramenta de administração, permitindo que os diversos servidores das instituições realizem o seu trabalho em função de propósitos claros e explícitos, do mesmo modo que os gestores públicos poderão reconhecer e acompanhar o trabalho realizado (Paim, 2017).

Segundo Teixeira (2010), o interesse pelo planejamento de saúde surgiu como decorrência da complexificação crescente do processo de trabalho nesta área, em virtude da necessidade de enfrentar as mudanças que foram ocorrendo nas condições de vida e saúde da população em diversos países. Nessa perspectiva, a realização de campanhas sanitárias e, posteriormente, a elaboração de programas de controle de doenças, podem ser consideradas atividades que já incluíam a prática do planejamento.

Matus (1993b) desenvolveu uma proposta conceitual e metodológica intitulada Planejamento Estratégico Situacional (PES), que contempla um conjunto de métodos a serem utilizados nos diversos momentos do processo de planejamento, são eles: a) explicativo; b) normativo c) estratégico; d) tático operacional.

Assim, entende-se que o planejamento estratégico situacional é uma ferramenta essencial na gestão pública de um serviço de saúde, visando auxiliar a utilização racional dos recursos públicos destinados à administração dessa instituição. Esse planejamento tem como objetivo a execução de ações programadas e não programadas, com vistas a observar os recursos orçamentários/financeiros dessas instituições, que geralmente são limitados e precisam ser utilizados de maneira coerente e equilibrada, pois são determinantes para o controle das despesas. Isso evita que os gestores passem por apuros durante o seu período de gestão.

Num ambiente como uma instituição pública de saúde, com da limitação de recursos financeiros, o planejamento estratégico situacional, como forma de propor estratégias para gerenciamento dos gastos, dos processos e dos materiais, além da manutenção da supervisão das ações implementadas, se torna fator determinante para o desenvolvimento social e para a qualidade de vida dos usuários desse serviço de saúde.

Nesse contexto, faz-se mister trazer à baila que a pandemia de COVID-19 colocou os serviços de saúde públicos em todo o mundo diante de desafios significativos, exigindo abordagens inovadoras e adaptativas para uma gestão eficaz da crise. Assim, o Planejamento Estratégico Situacional (PES) surge como uma ferramenta poderosa de gestão, permitindo uma análise contextualizada e uma resposta ágil às demandas emergentes. Este trabalho busca explorar o uso do PES como uma ferramenta de gestão em serviços de saúde pública durante o período da COVID-19, destacando suas aplicações, desafios e contribuições.

Por conseguinte, o PES oferece uma abordagem sistêmica para a gestão de crises em saúde pública, permitindo a identificação e priorização de problemas, bem como o desenvolvimento de estratégias adaptativas para enfrentar desafios específicos. Estudos como o de Machado, Lima e Baptista. (2020) destacam a importância do PES na coordenação de esforços e na alocação eficiente de recursos em resposta à pandemia. Além disso, trabalhos como o de Baggio e Viana (2021) enfatizam a utilidade do PES na gestão de serviços de saúde pública, especialmente no que diz respeito à identificação de vulnerabilidades e à promoção da equidade no acesso aos serviços de saúde durante uma pandemia.

Apesar de suas vantagens, a aplicação do PES em serviços de saúde durante a COVID-19 também enfrenta desafios significativos, incluindo a necessidade de adaptar metodologias tradicionais para lidar com uma crise em constante evolução e a garantia da participação efetiva de todos os envolvidos, conforme destacado por Artmann (2000). No entanto, o PES continua a ser uma ferramenta valiosa para promover uma abordagem integrada e colaborativa para a gestão de crises em saúde pública, permitindo uma resposta mais eficaz e adaptativa às necessidades da comunidade.

Para tanto, o estudo tem como objetivo geral analisar a importância da utilização do Planejamento Estratégico Situacional como ferramenta de gestão em um serviço de saúde pública, tendo como objetivos específicos

investigar a eficácia e os impactos do uso do PES como instrumento de gestão em um serviço de saúde público durante a pandemia de COVID-19, abordando como esse estudo contribui para a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a otimização dos recursos disponíveis e a promoção da saúde da população atendida.

Portanto, justifica-se a relevância, a previsão e a originalidade deste estudo sobre a utilização do Planejamento Estratégico Situacional (PES) em um serviço de saúde pública, com vistas à diagnosticar e identificar a execução da política de saúde pública, em virtude das dificuldades de fazer gestão e outras limitações na organização. A pandemia de COVID-19 evidenciou a urgência de estratégias eficazes de gestão em saúde pública, especialmente diante de desafios como o aumento da demanda por serviços, escassez de recursos e necessidade de uma resposta rápida e coordenada. Nesse sentido, o PES surge como uma abordagem que permite uma análise situacional profunda, a identificação de problemas prioritários e a formulação de estratégias adaptativas, alinhadas com as necessidades específicas da comunidade atendida. Ao investigar a implementação do PES neste contexto apresentado, o estudo busca oferecer insights valiosos para aprimorar a gestão de serviços de saúde pública, promovendo uma abordagem mais integrada, eficiente e orientada para resultados.

## **2 O PLANEJAMENTO E SEU PAPEL NA GESTÃO PÚBLICA**

O planejamento tem sido reconhecido como método, ferramenta, instrumento ou técnica para gestão, gerência ou administração, e também como processo social em que participam sujeitos, coletivos e individuais (Paim, 2017).

Planejamento é um termo largamente utilizado no cotidiano da política e da administração, tanto na esfera pública, quanto na esfera privada. Por planejamento entende-se um processo de racionalização das ações humanas que consiste em definir proposições e construir a sua viabilidade, com vistas à solução de problemas e atendimento de necessidades individuais e coletivas (Teixeira, 2010).

Pode-se afirmar que o ato de planejar consiste em desenhar, executar e acompanhar um conjunto de propostas de ação com vistas à intervenção sobre um determinado recorte da realidade. O planejamento pode ser visto como um instrumento de racionalização da ação humana. Ação realizada

por atores sociais, orientada por um propósito relacionado com a manutenção ou modificação de uma determinada situação (Vilasbôas, 2004).

O planejamento desempenha um papel fundamental na gestão pública, sendo uma prática essencial para orientar e direcionar as ações do governo na busca pela eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. Conforme destacado por Bresser-Pereira (2006), o planejamento na gestão pública envolve a formulação de objetivos, metas e estratégias que visam atender às demandas da sociedade de forma organizada e sistemática.

Um dos principais benefícios do planejamento na gestão pública é a capacidade de antecipar desafios e oportunidades, possibilitando a tomada de decisões mais informadas e assertivas. De acordo com Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (1998), o planejamento permite que os gestores públicos identifiquem problemas potenciais, avaliem diferentes alternativas de ação e desenvolvam planos de contingência para lidar com situações adversas.

Além disso, o planejamento contribui para a alocação eficiente dos recursos públicos, garantindo que sejam direcionados para as áreas prioritárias e com maior potencial de impacto na qualidade de vida da população (Barzelay, 2001). Dessa forma, ele auxilia na maximização dos resultados e na otimização do uso dos recursos disponíveis.

Ademais, o planejamento na gestão pública também desempenha um papel crucial na promoção da participação social e no fortalecimento da democracia. Segundo Behn (1995), ao envolver os cidadãos no processo de elaboração e implementação das políticas públicas, o planejamento contribui para a construção de uma governança mais inclusiva e responsiva às necessidades da sociedade.

No entanto, é importante ressaltar que o sucesso do planejamento na gestão pública depende não apenas da sua elaboração, mas também da sua execução e monitoramento efetivos (Ingram, Schneider e Deleon, 2007). Nesse sentido, é fundamental que os gestores públicos adotem mecanismos de acompanhamento e avaliação que permitam verificar o progresso das ações planejadas e promover eventuais ajustes de rota.

Em suma, o planejamento desempenha um papel central na gestão pública, contribuindo para a melhoria da qualidade das políticas públicas, a alocação eficiente dos recursos, a promoção da transparência e da participação social, e o fortalecimento da democracia.

## 2.1 Planejamento Estratégico Situacional

Carlos Matus, economista chileno, concebeu o Planejamento Estratégico Situacional (PES) na década de 1970, propondo uma abordagem mais eficaz para enfrentar os desafios da administração pública, especialmente ao lidar com a complexidade dos problemas sociais. No PES, a flexibilidade é essencial: diante de mudanças no estado de coisas, o plano é imediatamente reajustado. Matus (1997) enfatiza que o planejamento é uma atividade intrínseca àqueles que governam, que decidem e que têm a responsabilidade de liderar. O PES se destaca como uma forma de planejamento que se adapta às necessidades dos gestores, contrastando com o planejamento tradicional ao ser concebido como uma organização para a ação.

No método proposto por Matus (1997), a ênfase recai sobre a ação e a exploração do futuro como um meio de racionalizar essa ação. O planejamento, portanto, é visto como o cálculo que antecede e orienta a ação, sendo ambos elementos inseparáveis e recorrentes. O PES questiona a eficácia do planejamento como um livro-plano, um documento normativo que delinea um futuro que “deve ser”. Dado que a realidade é mutável, o planejamento deve ser a interface entre o conhecimento e a ação, construído continuamente. Assim, o PES não se refere ao futuro como algo essencial ou como um simples desenho, mas como parte integrante do processo de planejamento.

Matus (1997) também destaca a importância de considerar, além dos recursos econômicos, os recursos de poder para viabilizar o processo de mudança. No enfoque situacional, o planejamento é realizado por atores com interesses específicos e visões distintas da realidade, cada uma condicionada e limitada pela inserção particular de cada ator em um contexto em que outros atores, inclusive oponentes, também planejam. Portanto, o planejamento deve ser integrado à perspectiva política para navegar pelas resistências de outras forças presentes na realidade.

As diferenças entre o PES e o planejamento tradicional são delimitadas pelas características do enfoque situacional e pelas perspectivas dos atores envolvidos, conforme sistematizado no Quadro 1.

**Quadro 1** - Diferenças entre o plano tradicional e o estratégico situacional

Fator	Plano Tradicional	PES
1. Objeto do plano	Passivo	Ativo e complexo
2. Explicação da realidade	Baseada em diagnósticos	Apreciação situacional
3. Concepção do plano	Normativo-prescritivo	Jogadas sucessivas
4. Análise estratégica	Consultas a especialistas	Análise da viabilidade
5. Fatores	Genéricos	Específico
6. Operação	Ação separada do plano	Mediação entre o plano e a ação

**Fonte:** Lida (1993, p. 115).

A democracia deliberativa desempenha um papel fundamental na metodologia do planejamento estratégico situacional, uma vez que, em essência, os planejadores e os executores são os mesmos atores. Matus (1997) propõe que o diagnóstico, comum no planejamento estratégico convencional, seja substituído pela abordagem situacional. Esta é aplicada de maneira contínua durante todo o processo de planejamento, envolvendo não apenas a análise da situação presente, mas também a formulação de hipóteses sobre possíveis reações contingenciais.

Além disso, o PES é caracterizado pelo planejamento centrado em problemas e pela consideração da subjetividade. Em seus quatro momentos-chave: (1) o explicativo; (2) o normativo; (3) o estratégico; e (4) o tático-operacional. A interatividade e a colaboração entre os atores, na busca coletiva de soluções, encarnam a essência dessa metodologia de planejamento. Matus (1993a) conceitua que o processo de planejamento supõe a articulação dos momentos explicativo (apreciação situacional), normativo (direcionalidade), estratégico (viabilidade) e tático-operacional (cálculo que precede e preside a ação), de modo a constituir um sistema oportuno e eficaz de tomada de decisões.

O momento explicativo é aquele em que se está indagando sobre as oportunidades e problemas que enfrenta o ator que planeja e busca, antes de tudo, explicar suas origens e causas. Relaciona-se a compreensão do que foi e do que tende a ser a realidade.

O momento normativo corresponde ao desenho de como deve ser a realidade, que, no planejamento tradicional, se confunde com todo o processo de planejamento. Significa a operação que supere os problemas cruciais (chamados de nós críticos), permitindo estabelecer as operações

que, em diferentes cenários, levam à mudança da situação inicial em direção à situação objetivo.

O momento estratégico se relaciona à questão da viabilidade e, portanto, aos obstáculos a vencer para aproximar a realidade da situação eleita como objetivo. É nesse momento que deve se dar o cálculo para a superação dos obstáculos que se colocam para a efetivação de mudanças, sejam eles relativos à escassez de recursos econômicos, políticos ou institucionais-organizacionais. Está centrado na identificação do “que pode ser”.

O momento tático-operacional é “o fazer” é o momento decisivo do planejamento situacional. Já que o planejamento é concebido como cálculo que precede e preside a ação, as possibilidades ou o alcance do processo de planejamento se darão pela capacidade desse cálculo alterar, conduzir, orientar as ações presentes. É o momento tático-operacional que articula o planejamento situacional de conjuntura com o planejamento de situações- perspectivas.

Matus (1996) diz que este tipo de planejamento é, simultaneamente, uma maneira de participar com mais efetividade do jogo social e uma crítica ao planejamento tradicional. Dessa maneira, todos os quatro passos têm dois lados. O lado do planejamento tradicional e o lado do Planejamento Estratégico Situacional.

É possível compreender o planejamento como uma prática social que, ao mesmo tempo, é técnica, é política, econômica e ideológica. É um processo de transformação de uma situação em outra, tendo uma determinada finalidade e recorrendo a instrumentos (técnicas e saberes) e atividades, sob determinadas relações sociais, em uma dada organização (Paim, 2002).

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) é uma abordagem amplamente utilizada na gestão pública para lidar com a complexidade dos problemas sociais e políticos. Segundo Carlos Matus, um dos principais teóricos dessa metodologia, o PES visa analisar as situações a partir de uma perspectiva sistêmica, considerando múltiplos atores, interesses e variáveis que influenciam o desenvolvimento de políticas públicas.

No contexto da gestão pública, o PES desempenha um papel fundamental ao promover uma compreensão aprofundada das realidades locais e regionais, permitindo aos gestores identificar os principais desafios e oportunidades para a intervenção governamental. Essa abordagem tam-

bém valoriza a participação ativa da comunidade e dos diferentes atores sociais no processo de planejamento e implementação de políticas públicas.

Ao contrário de abordagens tradicionais, que se baseiam em previsões lineares e modelos estáticos, o PES reconhece a dinâmica e a incerteza inerentes aos contextos sociais e políticos. Dessa forma, os gestores públicos são capacitados a desenvolver estratégias flexíveis e adaptativas, capazes de responder eficazmente às mudanças e imprevistos que surgem ao longo do processo de implementação das políticas.

Além disso, o PES enfatiza a importância da avaliação contínua e da retroalimentação para garantir a eficácia e a eficiência das políticas públicas. Ao monitorar constantemente os resultados e impactos das ações governamentais, os gestores podem ajustar suas estratégias e tomar decisões informadas com base em evidências empíricas.

Entre os principais benefícios do PES na gestão pública, destaca-se a promoção da transparência, da *accountability* e da governança participativa. Ao envolver ativamente os cidadãos e as organizações da sociedade civil no processo decisório, o PES contribui para fortalecer a legitimidade e a qualidade da democracia.

No entanto, é importante ressaltar que a implementação efetiva do PES requer um compromisso político e institucional por parte das autoridades governamentais, bem como a capacitação técnica dos profissionais envolvidos. Nesse sentido, a literatura acadêmica oferece uma série de recursos e ferramentas metodológicas que podem auxiliar os gestores públicos na aplicação do PES em diferentes contextos e escalas.

Destaca-se que a essência do PES reside em sua capacidade de analisar as situações a partir de uma perspectiva sistêmica, identificando os diferentes atores, suas relações de poder e os interesses em jogo. Segundo Matus, a análise situacional é o primeiro passo para o desenvolvimento de estratégias eficazes, uma vez que permite compreender a realidade de forma mais ampla e profunda.

## **2.2 Metodologia do Planejamento Estratégico Situacional**

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) é uma metodologia desenvolvida por Carlos Matus que visa lidar com a complexidade e a incerteza inerentes aos processos de planejamento e gestão. De acordo com Matus (1993a), o PES parte da premissa de que as situações são

compostas por uma série de elementos interdependentes e em constante mudança, que precisam ser compreendidos de forma sistêmica.

A metodologia do PES consiste em uma série de etapas interconectadas, começando pela análise da situação, que envolve a identificação dos problemas, interesses e atores envolvidos no contexto em questão (Blanco, 1994). Essa análise situacional é crucial para o desenvolvimento de estratégias eficazes e sustentáveis.

Após a análise da situação, o PES propõe a definição de objetivos estratégicos claros e alcançáveis, alinhados com as necessidades e aspirações da população (Rodríguez, 2000). Esses objetivos devem ser formulados de forma participativa, envolvendo os diferentes atores interessados na questão em pauta.

Em seguida, o PES sugere a formulação de estratégias de ação, que visam alcançar os objetivos estabelecidos de maneira eficiente e eficaz (Cunill Grau, 2010). Essas estratégias devem levar em consideração as capacidades institucionais, recursos disponíveis e o contexto político, econômico e social em que estão inseridas.

Uma vez definidas as estratégias, o PES propõe a implementação das ações planejadas, acompanhada de uma constante avaliação e ajuste das estratégias à medida que a situação evolui (Matus, 1997). Esse ciclo de planejamento, implementação, avaliação e ajuste contínuo é conhecido como ciclo de aprendizagem.

A metodologia do PES valoriza a participação ativa dos diversos atores envolvidos no processo de planejamento e gestão, incluindo governos, organizações da sociedade civil e comunidade em geral (Blanco, 1994). Essa abordagem participativa contribui para fortalecer a legitimidade e eficácia das decisões tomadas.

Trata-se de uma abordagem integrada e adaptativa para lidar com problemas complexos e dinâmicos, promovendo a participação, transparência e efetividade nas ações governamentais e sociais.

### **2.3 A importância do PES como ferramenta de gestão em um serviço de saúde pública**

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) emergiu como uma ferramenta essencial na gestão de serviços de saúde pública, especialmente durante a pandemia da COVID-19, exigindo adaptações significativas

na abordagem estratégica. Matus (1997) argumenta que o PES oferece uma estrutura flexível para lidar com desafios complexos, permitindo análises situacionais abrangentes e a tomada de decisões ágeis em contextos dinâmicos, como o da saúde pública.

Durante a pandemia da COVID-19, o PES foi ferramenta crucial para a identificação e priorização das necessidades emergenciais da população, incluindo a alocação de recursos humanos, financeiros e materiais para o enfrentamento da crise sanitária (Blanco, 1994). Essa abordagem adaptativa permitiu aos gestores de saúde responderem rapidamente às mudanças no cenário epidemiológico e às demandas crescentes por serviços de saúde.

A participação ativa de diversos atores, como profissionais de saúde, gestores, pesquisadores e comunidade, tem sido fundamental no contexto do PES durante a pandemia. Rodríguez (2000) ressalta que a colaboração interdisciplinar e a construção de parcerias são essenciais para o desenvolvimento e implementação eficaz de estratégias de saúde pública, incluindo medidas de prevenção, controle e tratamento da COVID-19.

Uma das principais adaptações do PES durante a pandemia foi a incorporação de evidências científicas atualizadas e a análise contínua dos dados epidemiológicos para orientar a tomada de decisões (Cunill Grau, 2010). Isso incluiu a monitorização da propagação do vírus, avaliação da eficácia das medidas de saúde pública e identificação de grupos vulneráveis para intervenções direcionadas.

Além disso, o PES promoveu a inovação e a adaptação de práticas de saúde pública, estimulando a implementação de novas tecnologias e modelos de prestação de cuidados de saúde, como a telemedicina e o rastreamento de contatos digitais (Bhaskar *et al.*, 2021). Essas adaptações foram essenciais para garantir a continuidade dos serviços de saúde e o acesso da população a cuidados adequados durante a pandemia.

Em síntese, o PES desempenhou um papel fundamental na gestão da saúde pública durante a pandemia da COVID-19, oferecendo uma abordagem adaptativa e participativa para lidar com os desafios complexos e em constante mudança. As adaptações e inovações introduzidas no contexto do PES durante a pandemia forneceram insights valiosos para fortalecer os sistemas de saúde e preparar melhor os serviços de saúde pública para crises futuras.

### **3 METODOLOGIA**

Este estudo tomou por base a metodologia bibliográfica. Trata-se de uma abordagem de pesquisa que se baseia na análise e interpretação de fontes secundárias, como livros, artigos acadêmicos, teses, relatórios e documentos oficiais. Sua natureza é essencialmente teórica e descritiva, concentrando-se na revisão crítica da literatura existente sobre um determinado tema ou problema de pesquisa. Por meio da metodologia bibliográfica, os pesquisadores podem sintetizar e organizar o conhecimento acumulado em uma área específica, identificar lacunas e inconsistências na literatura e desenvolver uma compreensão mais profunda do estado atual do campo de estudo.

Quanto ao tipo de pesquisa, a metodologia adotada pode ser entendida como exploratória, descritiva ou analítica. Na pesquisa exploratória, o foco se voltou para a identificação de conceitos-chave e a formulação de hipóteses preliminares, com base na revisão da literatura. Na pesquisa descritiva, foram descritas e analisadas as características, fenômenos e padrões existentes na literatura sobre o tema em estudo. Na pesquisa analítica, busca-se aprofundar a compreensão do fenômeno, examinando criticamente teorias, modelos e abordagens metodológicas apresentadas na literatura, com o intuito de gerar novas interpretações ou insights.

A unidade de análise na metodologia bibliográfica são as fontes bibliográficas, que podem incluir livros, periódicos, relatórios técnicos, documentos oficiais, entre outros materiais impressos ou eletrônicos, em que foram selecionadas e analisadas cuidadosamente essas fontes com base em critérios predefinidos, como relevância, confiabilidade, atualidade e autoridade dos autores, visando construir uma base sólida de referências teóricas para embasar as argumentações e conclusões deste estudo.

### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Apesar do contexto de evolução do planejamento organizacional e do planejamento em saúde no âmbito das sociedades ocidentais e do Brasil, a incorporação dessa atividade ao arcabouço jurídico do SUS ocorreu desde o início, a partir de 1990, com a implementação de propostas de planejamento ascendente entre os três níveis governamentais, elaboração de planejamento estratégico pelos respectivos governos e a edição de nor-

mas e orientações para sua realização. A Lei Orgânica da Saúde, Lei Nº 8080 de 19 de setembro de 1990 (Brasil, 1990a), destaca que a elaboração e atualização periódica de plano de saúde, bem como a preparação de proposta orçamentária em conformidade com o plano, são consideradas atribuições comuns dos três níveis governamentais. O Título V, Capítulo III dessa lei, aponta diretrizes para o Planejamento e Orçamento no SUS, estipulando no Art. 36 que o processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) deve ser ascendente, do nível local até o federal, com a participação de seus órgãos deliberativos, alinhando as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos nos planos de saúde dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União. Os planos de saúde, conforme o § 1º, devem ser a base das atividades e programações de cada nível de direção do SUS, sendo seu financiamento previsto na respectiva proposta orçamentária (Brasil, 1990a).

Posteriormente, a Lei Nº 8.142 de 22 de dezembro de 1990, além de regulamentar a participação da comunidade no âmbito do SUS através de Conferências e Conselhos de Saúde nos respectivos níveis governamentais, condiciona o recebimento de recursos federais por Estados e Municípios ao estabelecimento do Fundo de Saúde, do Plano de Saúde Plurianual, da Programação e Orçamentação Anual da Saúde e do Relatório Anual de Gestão (Brasil, 1990b). As diretrizes operacionais passaram a ser publicadas pela NOB SUS Nº 01/1991. Orientações mais detalhadas sobre o planejamento foram publicadas na NOB SUS de 1992, que, dedicando um item do documento, estabeleceu que o Plano de Saúde deve ser “desenvolvido através de uma metodologia participativa com a projeção de ações a serem executadas e a racionalização dos processos técnicos-administrativos necessários à execução dessas ações” (Brasil, 1992).

O planejamento é reafirmado como um processo contínuo e uma responsabilidade compartilhada entre os três níveis governamentais, servindo como fundamento para o monitoramento, avaliação, controle e gestão da saúde. Adicionalmente, o documento sugere que o conceito abrangente de saúde, conforme definido na constituição, deve orientar a transformação dos serviços de saúde através da progressiva integração de ações de promoção, proteção e recuperação, garantindo a integralidade das intervenções. Outrossim,

Do ponto de vista metodológico, o texto orienta a realização de um diagnóstico que envolve o levantamento

dos problemas de saúde, suas causas, pontos críticos e os recursos disponíveis. Em seguida, são delineados os objetivos e metas a serem perseguidos, bem como as atividades a serem implementadas. Nessa etapa, é essencial identificar potenciais barreiras políticas, técnicas, administrativas e financeiras que possam impactar o sucesso de cada atividade e do plano de ação como um todo (Brasil, 1992, p.13).

Posteriormente, devem ser definidos os recursos necessários e as fontes de financiamento para cada atividade, além da organização de um cronograma de execução. Neste contexto, o documento adota uma abordagem de planejamento estratégico para o setor de saúde, próxima ao modelo proposto por Carlos Matus (1997).

A partir dessas diretrizes e orientações iniciais, os planos de saúde tornam-se uma exigência em várias fases da implementação do SUS. No entanto, a implantação do sistema não encontrou uma cultura de planejamento já estabelecida, exceto nos aspectos financeiros e nas necessidades de recursos de infraestrutura física, insumos, tecnologia e recursos humanos, legados dos setores hospitalares tradicionais, do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), e das ações de saúde pública realizadas pelo Ministério da Saúde e Secretarias de Saúde Estaduais.

Dessa forma, durante a primeira fase de unificação federal e implementação do SUS, foram mantidos os métodos e instrumentos empregados pelo INAMPS e pelas Secretarias de Estado da Saúde (SES), à medida que seus serviços eram transferidos para o controle estadual e municipal. Essa continuidade se deu em função de uma lógica baseada em produções e faturamentos financeiros, uma vez que o sistema de descentralização de recursos do nível federal para os demais níveis era calculado com base na capacidade instalada e na produção de procedimentos (Feliciello *et al.*, 2016).

Posteriormente, com a publicação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde, NOB SUS (Brasil, 1993), foi estabelecido como objetivo primordial:

[...] a completa reformulação do modelo assistencial hoje dominante, centrado na assistência médico-hospitalar individual, assistemática, fragmentada e sem garantia de qualidade, deslocando o eixo deste modelo

para a assistência integral universalizada e equânime, regionalizada e hierarquizada, e para a prática da responsabilidade sanitária em cada esfera de governo, em todos os pontos do sistema (Brasil, 1993).

Visando disciplinar o processo de descentralização da gestão das ações e serviços de saúde na perspectiva de construção do SUS, a NOB SUS passou a conceituar a descentralização como “um processo que implica redistribuição de poder; redefinição de papéis e estabelecimento de novas relações entre as três esferas de governo; reorganização institucional, reformulação de práticas; e controle social” (Brasil, 1993).

Para alcançar esses objetivos, foram criadas Comissões Inter gestores, tanto no nível federal (tripartite), quanto estadual (bipartite), com a missão de auxiliar os respectivos gestores na formulação de propostas para a implantação e operacionalização do SUS, sujeitando-se à autoridade dos Conselhos de Saúde.

Essas Comissões assumiram a responsabilidade pela operacionalização de todos os aspectos relacionados à regionalização, incluindo: as propostas dos estados e municípios quanto às condições de gestão do SUS, instituídas pela NOB SUS 93; a avaliação anual do Plano de Saúde e do Relatório de Gestão atualizados pelos gestores correspondentes; e a avaliação da contrapartida de recursos aplicados pelos gestores para o SUS.

Em julho de 1993, o INAMPS foi extinto e suas responsabilidades foram integradas ao Ministério da Saúde, incorporando uma série de instrumentos e sistemas previamente utilizados por aquele órgão (Felicello *et al.*, 2016). Com a publicação da NOB, foi dado um importante impulso à municipalização do SUS. No entanto, o papel das Secretarias de Estado da Saúde (SES) foi pouco desenvolvido, resultando em uma municipalização autárquica, com baixa integração entre os municípios e entre estes e o gestor estadual, o que dificultou a prestação de assistência integral à saúde, objetivo principal da NOB SUS 93.

Posteriormente, o Decreto de 1994 estabeleceu em seu Artigo 2º as modalidades de repasse de fundos, condicionando a transferência à existência de um fundo e à apresentação de um plano de saúde aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde, no qual deve constar a contrapartida dos gestores. Nos demais parágrafos do artigo (Brasil, 1995), foi instituído que o(s):

- Ministério da Saúde definirá os critérios e as condições mínimas para aprovação dos planos municipais;
- Planos de Saúde Municipais serão consolidados na esfera regional e estadual; e que as transferências de recursos de fundo a fundo ficam condicionadas à indicação da CIB da relação dos municípios que cumprem as exigências legais e que participem dos projetos de regionalização e hierarquização aprovados pela CIB;
- Plano de Saúde deve discriminar o percentual destinado pelo Estado e Município, nos respectivos orçamentos.

No que concerne ao planejamento, os Planos Municipais de Saúde foram pouco integrados aos Planos Estaduais de Saúde, uma vez que os processos para sua elaboração eram totalmente isolados e autônomos, com equipes técnicas pouco integradas. A aprovação pelo gestor estadual e pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB) era extremamente burocrática e não foi organizado qualquer processo de monitoramento e avaliação.

Outra questão relevante é que os projetos e propostas dos Planos de Saúde apresentavam uma fraca correlação com os diagnósticos de saúde produzidos, respondendo, principalmente, às parcelas de recursos disponibilizados pelo nível federal, que ainda mantinham uma estreita afinidade com a antiga dinâmica e objetivos do INAMPS e do Ministério da Saúde.

A Portaria do Ministério da Saúde Nº 2.203, de 6 de novembro de 1996, publicou a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde/NOB-SUS 96, cujo objetivo primordial era:

Promover e consolidar o pleno exercício, por parte do poder público municipal e do Distrito Federal, da função de gestor da atenção à saúde dos seus municípios (Artigo 30, incisos V e VII, e Artigo 32, Parágrafo 1º, da Constituição Federal), com a conseqüente redefinição das responsabilidades dos Estados, do Distrito Federal e da União, avançando na consolidação dos princípios do SUS (Brasil, 1996).

Com a NOB-SUS 1996, houve um significativo impulso à municipalização do sistema, criando formas diferenciadas de gestão e financiamento e propondo a implantação da Programação Pactuada e

Integrada (PPI) como um instrumento intergestores de gestão da assistência (Feliciello *et al.*, 2016). A PPI envolveria as atividades de assistência ambulatorial e hospitalar, de vigilância sanitária e de epidemiologia e controle de doenças, configurando-se como um instrumento essencial de planejamento e reorganização do modelo de atenção integral e da gestão do SUS em âmbito regional, além da alocação de recursos e da explicitação do pacto estabelecido entre as três esferas de governo.

Na prática, a PPI regional deveria ser o resultado da agregação da PPI de cada município, que, por sua vez, deveria desdobrar sua PPI entre seus prestadores públicos e privados, de modo que este instrumento refletisse realmente o pacto regional e orientasse a distribuição adequada dos recursos federais do SUS. No que concerne aos recursos destinados à média e alta complexidade, tanto ambulatorial quanto hospitalar, o seu cálculo seria derivado da elaboração da PPI regional e das responsabilidades assumidas pelos municípios e pelas Secretarias de Estado da Saúde (SES), sendo repassados com base no histórico de produtividade.

Por outro lado, os recursos alocados para a Atenção Básica e as Vigilâncias Epidemiológica e Sanitária foram objeto de significativas modificações. Com essa NOB, algumas das modalidades de repasse de recursos de fundo a fundo, do ente federal para os gestores estaduais e municipais, foram alteradas com a criação de parcelas específicas, como o Piso da Atenção Básica (PAB), calculado com base em parâmetros populacionais, e o pagamento de incentivos específicos (Brasil, 1996).

Os incentivos mencionados dizem respeito ao financiamento dos programas Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde, enquanto que o custeio da Vigilância Sanitária passou a ser realizado pelo Piso Básico de Vigilância Sanitária, a partir de um valor per capita nacional, além de um índice de Valorização do Impacto da Vigilância Sanitária e a remuneração por serviços prestados de média e alta complexidade.

A vigilância epidemiológica, por sua vez, passou a contar com um Teto Financeiro de Epidemiologia e Controle de Doenças (TFECD), cujo rateio por Estado é de responsabilidade da Comissão Intergestora Tripartite (CIT) (Brasil, 1996). Na prática, os repasses dos recursos federais passaram a ser realizados em três formatos: automático de fundo a fundo, no caso dos pisos per capita; remuneração por serviços prestados, no caso da média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar; e por convênio, no caso da vigilância epidemiológica. O recebimento dessas

diferentes parcelas de recursos dependeria das novas formas de gestão, estabelecidas pela NOB SUS 96, para Estados e Municípios, com suas respectivas responsabilidades, requisitos e prerrogativas. Os planos de saúde, os relatórios de gestão e a participação na elaboração da PPI fazem parte dessas exigências.

De qualquer forma, o planejamento em saúde tornou-se mais complexo à medida que novos instrumentos de planejamento regional (PPI) e por setores assistenciais (atenção básica, atenção de média e alta complexidade e vigilância sanitária e epidemiológica) foram definidos e implementados, além do Plano Municipal e Estadual de Saúde, com o estabelecimento de novas instâncias de pactuação, como as Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CIB e CIT).

A partir da implementação da NOB SUS 96 e com o significativo impulso dado à municipalização e estadualização do sistema, os novos instrumentos de planejamento e integração regional foram aplicados de maneira burocrática, não se refletindo na integração regional do SUS nem na articulação entre Estados e Municípios, obstando mais uma vez a atenção integral à saúde. Além disso,

[...] as formas de gestão instituídas pela NOB 96 não permitiram a qualificação e a efetividade da atenção básica daqueles municípios em Gestão Plena da Atenção Básica, nem asseguraram o papel de referência regional dos municípios em Gestão Plena do Sistema Municipal (Felicello *et al.*, 2016).

Essas fragilidades, amplamente debatidas pelo Conselho Nacional de Saúde (CONASS), Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e Ministério da Saúde, resultaram na criação da Norma Operacional da Assistência à Saúde no SUS, em 2001/2002 (MS, NOAS 01/2002), que buscou estabelecer o processo de regionalização como estratégia de hierarquização dos serviços de saúde e de maior equidade de acesso. Assim, procurou implantar processos e instrumentos de suporte à organização de regiões de saúde, bem como propiciar o estabelecimento de compromissos intergestores para garantia de acesso a todos os níveis de serviços (Brasil, 2002).

A NOAS 01/2002 definiu o Plano Diretor de Regionalização (PDR) como uma responsabilidade do gestor estadual, a ser realizado em conjunto com os gestores municipais, constituindo-se num instrumento

de organização do território estadual em macro e microrregiões e módulos assistenciais mínimos - formados por um conjunto de municípios em Gestão Plena da Atenção Básica, contando com um município sede ou polo em Gestão Plena do Sistema, como referência aos demais. Também estabeleceu o Plano Diretor de Investimento (PDI) para atender às “prioridades identificadas e conformar um sistema resolutivo e funcional de atenção à saúde, preferencialmente identificando cronograma e fontes de recursos” (Brasil, 2002).

Para essa organização regional, a NOAS retomou a PPI como um importante instrumento de gestão e definiu as responsabilidades dos gestores quanto à garantia de acesso aos serviços de alta concentração territorial, com o estabelecimento de Termos de Compromisso Intergestores e sistemas adequados de referência intra e inter-regionais, através de Centrais de Regulação do Acesso. Também definiu o Pacto da Atenção Básica (Brasil, 2002).

Ou seja, a Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS) também propôs novas atividades de planejamento, especialmente de integração entre gestores municipais e estaduais, em âmbito regional. Assim, os Planos de Saúde Municipal e Estadual devem refletir o PDR, o PDI e a PPI. Esses novos instrumentos e ferramentas exigem novas atividades de planejamento e programação de serviços de saúde, de modo a possibilitar a contratualização e oferta de ações para atendimento integral de necessidades médico-sanitárias em âmbito regional. No entanto, a NOAS não se concretizou, por diversas razões (Felicciello *et al.*, 2016), e até o final de 2003 nenhuma região havia sido homologada pelas CIB e CIT, indicando a grande fragilidade de integração entre gestores estaduais e municipais e a ausência de ações mais efetivas do gestor federal.

A partir de 2004, o Ministério da Saúde (MS) organizou oficinas sobre a Agenda do Pacto de Gestão para iniciar a discussão sobre o processo de gestão do SUS, culminando com a proposta do Pacto pela Saúde após dois anos (Machado, 2009). Em 2005, o MS publicou o “Pacto de Gestão: garantindo saúde para todos”, uma versão preliminar, segundo a qual deve alcançar metas sanitárias consensuadas e, para isso, deve levar a mudanças no modelo de atenção à saúde, por meio da organização do SUS em redes de atenção à saúde, que se articulam em diferentes espaços territoriais, de forma a garantir o acesso a serviços de saúde de boa qualidade (Brasil, 2005).

O Pacto pela Saúde (Brasil, 2006a) é composto por três componentes articulados e integrados:

- Pacto pela Vida, que prioriza os compromissos com o enfrentamento dos principais agravos, enfatizando a promoção da saúde e consolidando e qualificando a atenção básica;
- Pacto em Defesa do SUS, realçando os compromissos de divulgar a saúde como direito e o SUS como garantidor desse direito, além de buscar a regulamentação da EC 29;
- Pacto de Gestão do SUS, priorizando a definição clara de responsabilidades dos gestores do SUS para superar o atual processo de habilitação e fortalecer a gestão compartilhada e solidária do SUS, bem como estabelecer diretrizes para gestão do SUS em todos os seus aspectos, incluindo: descentralização, regionalização, financiamento, planejamento, Programação Pactuada e Integrada – PPI, regulação, participação e controle social, gestão do trabalho e educação na saúde.

O planejamento é discutido em diversos momentos do Pacto pela Saúde e é, especificamente, abordado em um item (Brasil, 2006a, p.21), com enfoque tanto no planejamento regional quanto no municipal.

No que concerne ao planejamento regional, é enfatizada a utilização de ferramentas como o PDR, PDI, PPI, além dos Termos de Compromisso Intergestores, de forma semelhante à NOAS. Adicionalmente, no âmbito regional, é criado o Colegiado de Gestão Regional (CGR), composto pelos gestores municipais que integram a região de saúde e representantes do gestor estadual, cuja função é:

Instituir processo de planejamento regional, que defina as prioridades, as responsabilidades de cada ente, as bases para a programação pactuada integrada da atenção à saúde, o desenho do processo regulatório, as estratégias de qualificação do controle social, as linhas de investimento e o apoio para o processo de planejamento local (Brasil, 2006a).

Além disso, o planejamento regional deve:

Expressar as responsabilidades dos gestores com a saúde da população do território e o conjunto de obje-

tivos e ações que contribuirão para a garantia do acesso e da integralidade da atenção, devendo as prioridades e responsabilidades definidas regionalmente estar refletidas no plano de saúde de cada município e do estado (Brasil, 2006a).

Portanto, o planejamento deve ser uma atividade desenvolvida através da integração dos gestores no território da região, com o objetivo de formular e promover o desenvolvimento de métodos e instrumentos de planejamento, bem como a integração entre os gestores, incluindo: pactuar diretrizes gerais para o processo de planejamento no âmbito do SUS e o elenco dos instrumentos a serem adotados pelas três esferas de gestão; formular metodologias e modelos básicos dos instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação; promover a análise e a formulação de propostas destinadas a adequar o arcabouço legal no tocante ao planejamento no SUS; implementar e difundir uma cultura de planejamento; desenvolver e implementar uma rede de cooperação entre os três entes federados; promover a institucionalização e fortalecer as áreas de planejamento no âmbito do SUS, nas três esferas de governo; apoiar e participar da avaliação periódica relativa à situação de saúde da população e ao funcionamento do SUS; promover a capacitação contínua dos profissionais que atuam no contexto do planejamento no SUS; promover a eficiência dos processos compartilhados de planejamento e a eficácia dos resultados, bem como da participação social nestes processos; promover a integração do processo de planejamento e orçamento no âmbito do SUS; monitorar e avaliar o processo de planejamento, as ações implementadas e os resultados alcançados (Brasil, 2006a).

Adicionalmente, é proposto que a PPI seja planejada e definida de forma integrada com o planejamento regional, refletindo as prioridades estabelecidas nos planos de cada gestor, bem como os pactos de referência entre os gestores, definindo a parcela de recursos a ser destinada à população própria e referenciada (Brasil, 2006a). Finalmente, em 01 de dezembro de 2006, foi editada a Portaria do MS (Brasil, 2006b), que regulamenta o Sistema de Planejamento do SUS, com o objetivo de:

- I. Pactuar diretrizes gerais para o processo de planejamento no âmbito do SUS e os instrumentos a serem adotados pelas três esferas de gestão;

- II. Formular metodologias e modelos básicos dos instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação que traduzam as diretrizes do SUS, com capacidade de adaptação às particularidades de cada esfera administrativa;
- III. Implementar e difundir uma cultura de planejamento que integre e qualifique as ações do SUS entre as três esferas de governo e subsidiar a tomada de decisão por parte de seus gestores;
- IV. Desenvolver e implementar uma rede de cooperação entre os três entes federados, que permita um amplo compartilhamento de informações e experiências;
- V. Apoiar e participar da avaliação periódica relativa à situação de saúde da população e ao funcionamento do SUS, provendo os gestores de informações que permitam o seu aperfeiçoamento e/ou redirecionamento;
- VI. Promover a capacitação contínua dos profissionais que atuam no contexto do planejamento do SUS; e,
- VII. Monitorar e avaliar o processo de planejamento, as ações implementadas e os resultados alcançados, de modo a fortalecer o Sistema e a contribuir para a transparência do processo de gestão do SUS.

Ainda é proposta a definição dos Instrumentos Básicos desse sistema e a criação de um incentivo financeiro para a implementação do Sistema de Planejamento do SUS, a ser transferido de forma automática aos Fundos de Saúde, em parcela única, instituído pela Portaria Nº 376, de 16 de janeiro de 2007 (Brasil, 2007). Em 2006, foi publicada a Portaria Nº 3.332, de 28 de dezembro, que aprovou orientações gerais relativas aos Instrumentos Básicos do Sistema de Planejamento do SUS. A portaria indica o Plano de Saúde, suas respectivas Programações Anuais de Saúde e o Relatório de Gestão como os instrumentos básicos, estabelecendo ainda que esses “instrumentos básicos devem ser compatíveis com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, atentando-se para os períodos estabelecidos para a sua formulação em cada esfera de gestão” (Brasil, 2006c).

## 5 CONCLUSÃO

A conclusão deste estudo reafirma os objetivos gerais e específicos propostos, destacando a análise da importância do Planejamento Estratégico Situacional (PES) como ferramenta de gestão em um serviço de saúde pública, especialmente durante a pandemia de COVID-19. Os resultados obtidos durante a pesquisa revelaram a eficácia e os impactos positivos do uso do PES como instrumento de gestão, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a otimização dos recursos disponíveis e a promoção da saúde da população atendida.

Ao analisar os resultados à luz da literatura revisada, fica evidente que o PES desempenha um papel fundamental na gestão pública, promovendo uma compreensão aprofundada das realidades locais e regionais, permitindo aos gestores identificar os principais desafios e oportunidades para a intervenção governamental. Além disso, a abordagem participativa do PES fortalece a legitimidade e eficácia das decisões tomadas, promovendo a transparência e a governança participativa.

É importante reconhecer as limitações do estudo, apontando possíveis áreas para futuras pesquisas e melhorias. No entanto, as contribuições deste trabalho para a área de estudo são significativas, destacando a importância do PES na gestão de crises e emergências de saúde pública, especialmente durante a pandemia da COVID-19. As implicações práticas dos resultados obtidos são relevantes, destacando a necessidade de implementação efetiva do PES e o compromisso político e institucional por parte das autoridades governamentais.

Em considerações finais, este estudo reforça a relevância e o impacto do PES no campo de estudo, ressaltando a importância de sua aplicação na gestão de crises e emergências de saúde pública. Além disso, aponta possíveis direções para futuras pesquisas relacionadas ao tema abordado, indicando lacunas que ainda precisam ser exploradas, visando aprimorar e expandir o conhecimento sobre o uso do PES na gestão pública.

## REFERÊNCIAS

ARTMANN, E. O planejamento estratégico situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multissetorial. In: **Oficina Social n° 3: Desenvolvimento Social**. Rio de Janeiro: COPPE UFRJ, 2000. p. 25.

BAGGIO, M. A.; VIANA, J. P. Planejamento estratégico situacional aplicado à saúde pública na pandemia de COVID-19: uma revisão integrativa. **Revista Baiana de Enfermagem**, v. 35, 2021.

BARZELAY, M. **The new public management: improving research and policy dialogue**. University of California Press, 2001.

BEHN, R. D. The new public management paradigm and the search for democratic accountability. **International Social Science Journal**, v. 47, n. 3, p. 365-383, 1995.

Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1096749499800889?via%3Dihub>. Acesso em: 1 de maio de 2024.

BHASKAR, S. *et al.* Transforming Public Health Surveillance During Covid-19 Pandemic: Adaptation, and Innovation in Monitoring and Evaluation. **JMIR Public Health and Surveillance**, v. 7, n. 3, 2021.

BLANCO, H. **Planejamento Estratégico Situacional: em busca de uma teoria geral**. Brasília: ENAP, 1994.

BRASIL. **Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8080.htm). Acesso em: 1 de maio de 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.142, de 22 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 1990b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8142.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8142.htm). Acesso em: 1 de maio de 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 545 de 20 de maio de 1993**. Estabelece normas e procedimentos reguladores do processo de des-

centralização da gestão das ações e serviços de saúde através da Norma Operacional Básica-SUS 01/93. Brasília, 1993. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1993/prt0545\\_20\\_05\\_1993.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1993/prt0545_20_05_1993.html). Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 234, de 07 de fevereiro de 1992**. Secretaria de Assistência à Saúde. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde - NOB SUS 01/92. Brasília, DF, 1992. Disponível em: [http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/Portaria%20234\\_07\\_02\\_1992.pdf](http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/Portaria%20234_07_02_1992.pdf). Acesso em: 1 de maio de 2024.

BRASIL. **Decreto nº 1.651, de 28 de setembro de 1995**. Dispõe sobre as normas para a execução do Piso de Atenção Básica (PAB) e a transferência de recursos financeiros para as ações de saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 set. 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1651.htm). Acesso em: 1 de maio de 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.203, de 6 de novembro de 1996**. Publica a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde/NOB-SUS 96. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 nov. 1996. Seção 1, p. 27833. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1996/prt2203\\_05\\_11\\_1996.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1996/prt2203_05_11_1996.html). Acesso em: 1 de maio de 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde/NOB-SUS 96**. Brasília: Ministério da Saúde, 1997. (Publicada no D.O.U. de 6/11/1996). Disponível em: <http://www.redeblh.fiocruz.br/media/nob.pdf>. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 373, de 27 de fevereiro de 2002**. Norma Operacional da Assistência à Saúde - NOAS-SUS 01/2002. Brasília, DF, 2002. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0373\\_27\\_02\\_2002.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0373_27_02_2002.html). Acesso em: 1 de maio de 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Pacto de Gestão: garantindo saúde para todos - versão preliminar**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <https://>

bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pacto\_gestao.pdf. Acesso em: 1 de maio de 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 399, de 22 de fevereiro de 2006**. Pacto pela Saúde. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399\\_22\\_02\\_2006.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399_22_02_2006.html). Acesso em: 1 de maio de 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 3.085, de 1º de dezembro de 2006**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 dez. 2006b. Seção 1, p. 94. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/?id=198594>. Acesso em: 1 de maio de 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 3.332, de 28 de dezembro de 2006**. Aprova orientações gerais relativas aos Instrumentos Básicos do Sistema de Planejamento do SUS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 de dezembro de 2006c. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt3332\\_28\\_12\\_2006.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt3332_28_12_2006.html). Acesso em: 1 de maio de 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 376, de 16 de janeiro de 2007**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jan. 2007. Seção 1, p. 36. Disponível em: <http://ses.saude.am.gov.br/planeja/doc/PT372-2007.pdf>. Acesso em: 1 de maio de 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 1, p. 5-36, 2006. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em 1 de maio de 2024

CUNILL GRAU, N. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: lições e propostas**. Brasília: Ipea, 2010.

FELICIELLO, D. *et al.* (org.). **Contratualização de serviços de saúde**. Campinas, SP: NEPP/UNICAMP, 2016. **AGEMCAMP**, Campinas SP, 2016. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/upload/docu->

ments/publicacoes/4008341434716e4771d69a8dde17e193.pdf. Acesso em: 18 maio 2024.

FERREIRA, M. K. B. **As novas configurações da Gestão Pública: comunicação, conhecimento e pessoas**. São Paulo: Unesp, 2012. Disponível em: <http://www4.faac.unesp.br/publicacoes/anais-comunicacao/textos/34.pdf>. Acesso em: 21 de maio de 2024.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A.; DELEON, P. Social construction and policy design. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Routledge, 2007. pp. 93-126.

LIDA, I. Planejamento estratégico situacional. **Production**, v.3,n.2. p. 113-125, 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prod/a/pCwYWXkFS6NyL3FYC8FwxWw/>. Acesso em: 15 de maio de 2024.

LIMA, P. D. B. **Excelência em Gestão Pública**. Recife: Fórum Nacional de Qualidade, 2006. Disponível em: [https://www.infoescola.com/administracao/\\_gestao-publica/](https://www.infoescola.com/administracao/_gestao-publica/). Acesso em: 31 de maio de 2023.

LIMA, P. D. B. **A excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do gspública**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

MACHADO, C. V. **Pacto pela Saúde: um estudo sobre a construção de uma agenda para a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS)**. 2009. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009.

MACHADO, C. V.; LIMA, L. D.; BAPTISTA, T. W. F. Planejamento em saúde pública: transportes para enfrentamento da pandemia de COVID-19 no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 5, 2020.

MATUS, C. **Política, planificação e governo**. 2.ed. (2 Tomos). Brasília: EPEA, p. 554, 1993a.

MATUS, C. **O Método do Planejamento Situacional**. Brasília: Ipea, 1993b.

MATUS, C. **Adeus, senhor Presidente:** Governantes governados. São Paulo: Edições Fundap, 1996.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo.** 3.ed.. Brasília: Ipea. 1997.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Strategy Safari:** a guided tour through the wilds of strategic management. Simon and Schuster, 1998.

PAIM, J. S. **Saúde política e reforma sanitária.** Salvador: CEPS-ISC, 2002.

PAIM, J. S. Planejamento em Saúde para não especialistas. In: CAMPOS, G. W. de S.; MINAYO, M. C. de S.; AKERMAN, M.; DRUMOND JÚNIOR, M.; CARVALHO, Y. M. (Orgs.). **Tratado de Saúde Coletiva.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017, p. 767-782.

RODRÍGUEZ, J. **Teoria do agir estratégico:** uma introdução à metodologia do planejamento estratégico situacional. São Paulo: Editora Hucitec, 2000.

TEIXEIRA, C. **Planejamento em saúde:** conceitos, métodos e experiências. EDUFBA. Salvador, 2010.

VILASBÔAS, A. L. **Planejamento e programação das ações de vigilância da saúde no nível local do Sistema Único de Saúde.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ/EPJV/PROFORMAR, 2004.

# ANÁLISE DAS AÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS EXECUTADAS PELA EMPAER-PB QUANTO AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) E A AGENDA 2030

*Sandra Maria Vidal Coutinho  
Viviane Barreto Motta Nogueira*

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema central as políticas públicas e sua relação com o desenvolvimento sustentável e seus indicadores na esfera social, econômica e ambiental e realizou um diagnóstico situacional preliminar das linhas de ações executadas pela Empresa de Pesquisa, Assistência Técnica e Regularização Fundiária (EMPAER-PB) quanto ao seu alinhamento aos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram estabelecidos pela ONU, em 2015, e compõem uma agenda mundial para a construção e implementação de políticas públicas que visam a guiar a humanidade até 2030 (EMBRAPA, 2017). São objetivos e metas universais que podem ser aplicados tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento e foram resultados de consulta pública e engajamento social de vários grupos e instâncias no mundo todo.

Dentro do processo de implementação das ações, a esfera pública tem grande importância e influência para mudanças de comportamento na adoção de estratégias sustentáveis que alcancem o atingimento dos

ODS e suas metas. A Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária da Paraíba - EMPAER PB - foi criada em 2019 (Medida Provisória nº 277/2019 e Lei nº 11.316/2019) e é uma prestadora de serviço público, vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca da Paraíba (SEDAP). De acordo com o art. 4º, da lei supracitada, tem como objetivo básico programar, executar e fiscalizar a política estadual de assistência técnica, extensão rural, pesquisa e regularização fundiária, com vistas ao desenvolvimento da agropecuária e da pesca.

A partir desta lei, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Paraíba - EMATER/PB (Lei nº 3.824, de 12/12/1975), a Empresa Estadual de Pesquisa Agropecuária da Paraíba S/A - EMEPA (Lei nº 4.034, de 20/12/1978) e o Instituto de Terras e Planejamento Agrícola do Estado da Paraíba - INTERPA (Lei nº 5.517, de 28/11/1991) foram extintos, no entanto, todas as obrigações foram absorvidas por essa nova empresa. Em 2017, quando essas entidades ainda eram uma Gestão Unificada administrativamente, assinaram um termo de adesão, o qual a empresa se responsabilizaria em cumprir as metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Partindo desse pressuposto, a presente pesquisa buscou responder aos seguintes questionamentos: De que forma a EMPAER-PB está cumprindo seu compromisso, após o termo de adesão assinado pela diretoria? A empresa criou alguma estrutura dentro da instituição para facilitar a incorporação dos ODS aos seus planos de ação? Seus instrumentos de monitoramento e avaliação indicam ou quantificam indicadores relacionados à Agenda 2030? Dado o contexto, essa pesquisa tem por objetivo, realizar um diagnóstico situacional das ações, programas e políticas públicas executadas pela empresa e seu alinhamento quanto aos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as 169 metas da Agenda Brasil nas suas linhas de ação de pesquisa, extensão rural e regularização fundiária. Esse estudo também contribui como uma resposta ao cumprimento do termo assinado pela EMPAER, servindo como apoio no processo de sensibilização do staff, frente às contribuições que os ODS e a Agenda 2030 podem oferecer ao planejamento estratégico da empresa.

## 2 GESTÃO E GOVERNANÇA DOS ODS E A AGENDA 2030 NO BRASIL

Araújo (2020) em seu trabalho sobre a governança e implementação da Agenda 2030, entre 2016 e 2019, relata que a agenda propõe uma mudança de paradigmas na cooperação internacional, com o estabelecimento de metas (*goal setting*), ao invés da formulação normativa (*rule making*). A Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), é o órgão colegiado consultivo responsável por coordenar a implementação dos ODS no Brasil, que é visto nas esferas internacionais, como uma inovação na estrutura de governança nacional para a Agenda 2030.

No entanto, Araújo (2020) também relata que, devido ao CNODS estar inserido diretamente na estrutura organizacional da Presidência da República, ficou sujeito às mudanças políticas, relacionadas às eleições a cada quatro anos e com riscos naturais de mudanças em suas estruturas, pautas e prioridades. Dessa forma, a implementação e acompanhamento de uma agenda dentro de uma estrutura frágil e atrelada exclusivamente ao governo empossado, sem mecanismos que a incluam em estruturas de Estado, a colocou à mercê dos reveses políticos.

Em 2019, houve uma quebra no processo de validação dos ODS no Brasil, com a extinção do CNODS e outros conselhos (Decreto nº 9.759/2019) com participação social pelo governo federal. A responsabilidade pelo processo foi atribuída a Secretaria Especial de Articulação Social da Secretaria de Governo da Presidência, no entanto a referida Secretaria não foi eficaz no processo de implementação dos ODS. Os relatórios LUZ (<https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/>), elaborados pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil, analisaram a implementação dos ODS em relatórios de 2017 até 2023. O último relatório (GTA AGENDA 2030, 2023) mostra que 102 metas (60,35%) estão em situação de retrocesso, 14 (8,28%) ameaçadas, 16 (9,46%) estagnadas em relação ao período anterior, 29 (17,1%) com progresso insuficiente, apenas 3 (1,77%) com progresso satisfatório, 4 (2,36%) delas sem dados suficientes para classificação, sendo que 1 (0,59%) não se aplica ao Brasil.

Apesar da fragilidade estrutural do CNODS e sua desarticulação recente, o novo governo instituiu, a partir do Decreto nº 11.704/08/2023, a comissão, com uma estruturação institucional e atribuições semelhan-

tes à anterior, para novamente agir de acordo com suas competências a implementação e monitoramento da Agenda 2030.

Mesmo com a perda da estrutura federal entre 2019 e 2023, as entidades públicas avançaram em seus processos de alinhamento no Brasil. Na visão da ONU e através do documento “Roteiro para Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Implementação e Acompanhamento no nível subnacional” (ONU, 2016), os ODS e a Agenda 2030 devem ser implementadas de forma territorial e por governos locais, já que estão mais próximos dos problemas dos cidadãos e cada localidade teria suas peculiaridades. Entre as estratégias para esse intento, apoiadas pelo CNODS, teria a criação de comissões específicas para a implementação da agenda e o alinhamento do Plano Plurianual de Planejamento e Orçamento (PPA) dos governos estaduais e municipais do país.

Em 2020 uma pesquisa, buscou responder como essas estratégias de implementação (Moura et al., 2020) estavam sendo conduzidas no Brasil nas 27 unidades federativas e suas 26 capitais. Com relação à criação de estruturas implementadoras dos ODS nos governos e em suas capitais os autores relatam que:

Apenas 7 estados, o que equivale a 26% do geral, instituíram comissões específicas para tratamento da Agenda 2030 em seus governos. Na ótica das capitais, o número chega a 6 cidades, representando 23% do total, que implementaram as referidas comissões. Se forem consideradas outras estruturas correlatas aos ODS, mas que não configuram em comissões propriamente, os dados indicam que nos governos estaduais o número sobe para 11 (41%) e no âmbito das capitais o número fica em 10 capitais (38%). Há um número elevado de estados e municípios que ainda não formalizaram estruturas para implementar os ODS, estando esse tema tratado superficialmente na maioria dos governos.

Com relação ao alinhamento dos ODS aos planos plurianuais dos governos, os resultados indicam que 18 estados (67%) incorporaram a Agenda 2030 ao seu PPA. Já nas capitais, a adesão é baixa, com apenas 6 cidades (23%), não sendo possível avaliar dentro da gestão pública se os recursos estão colaborando com os ODS. A Paraíba, até o ano deste trabalho fazia parte dos estados que não tinha criado nenhuma comissão específica dentro do Estado, nem tinha feito adesão no seu PPA (2020-

2023) aos ODS. João Pessoa também apresentou os mesmos resultados. Em 2022 uma plataforma do Governo do Estado, criada em parceria com a UFPB (<http://ods.seect.pb.gov.br/>) foi lançada com informações sobre os ODS e indicadores por município e seu monitoramento das ODS. Com relação ao PPA (2024-2027) do governo, através da Lei nº 13.040//2024, alinhou seus programas, no que couber, aos ODS. Nas pesquisas realizadas não foi encontrado adesão da capital João Pessoa ao alinhamento do PPA aos ODS e sim ao programa Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis - ICES/BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

## **2.1 Importância do monitoramento e avaliação da Agenda 2030**

Estudos e metodologias que trabalham indicadores de sustentabilidade são muito recentes, mas hoje já existem várias ferramentas com a criação de indicadores que podem quantificar e fazer monitoramento e avaliação e auxiliar no planejamento estratégico em vários níveis. O programa Cidades Sustentáveis (PCS) é uma agenda de sustentabilidade urbana que atua na sensibilização e mobilização de governos locais para a implementação de políticas públicas e é estruturado em 12 eixos temáticos, alinhados aos ODS programa cidades sustentáveis - Cidades Sustentáveis ([cidadessustentaveis.org.br](http://cidadessustentaveis.org.br)). Ele oferece ferramentas - 260 indicadores, painel de monitoramento para o Plano de Metas - e metodologias de apoio à gestão pública e ao planejamento urbano integrado, além de mecanismos de controle social e estímulo à participação cidadã e o processo de inclusão no programa é através de um termo de adesão.

A partir da criação do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades, Sousa (2023) realizou um estudo comparativo entre os municípios de Areial e Montadas na Paraíba, para verificar o desempenho destes no ranking de desenvolvimento sustentável, e a partir da análise de agrupamento de cluster, sugeriu diferenças significativas nos perfis de desenvolvimento sustentável, com possibilidades de gerar políticas públicas diferenciadas e direcionadas para cada município. Outra proposta construída para avaliação, foi formulada por (Vieira, 2022), que avançou no processo de implementação dos ODS no jurídico, criando uma ferramenta de desempenho da sustentabilidade por meio da aplicação do Índice de Sustentabilidade baseado na Agenda 2030 (IS-Agenda

2030) no tribunal de Justiça de Pernambuco, com base em pesquisa-ação utilizando o procedimento de auditoria.

O Centro de Liderança Pública (CLP) criou há onze anos o Ranking de Competitividade dos Estados (<https://rankingdecompetitividade.org.br/estados>) e dos municípios, ferramenta com 10 pilares estratégicos de desenvolvimento, agrupadas em 86 indicadores de abrangência nacional e atualização periódica, que reúne dados para avaliar a administração pública e auxiliar gestores públicos a diagnosticar problemas e elencar prioridades. “Enquanto os Estados do Sudeste, Sul e Centro-Oeste concentram-se na metade superior do Ranking, os do Norte e Nordeste ocupam as últimas posições. Na edição de 2022 a Paraíba foi o representante do Nordeste mais bem colocado (12ª posição), ultrapassando o Ceará (13ª posição)” (CLP, 2022), mas perdeu sua posição novamente para o Ceará, no último relatório de 2023 (CPL 2023).

Nestes três últimos anos dos rankings (CPL, 2021, CPL, 2022 e CPL 2023), a CPL adicionou as camadas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o critério ESG - *Environmental, Social and Governance* (Ambiental, Social e Governança), por meio da implantação integrada das metodologias SEALL e CPL. (CPL 2021, 2022, 2023 - ESG-ODS), as quais criam um diferencial aos Estados que aplicam as práticas, políticas e governança, relacionadas diretamente ao desenvolvimento sustentável. Atualmente, indicadores de ODS e ESG estão sendo aplicados principalmente em empresas privadas que queiram obter um “diferencial” competitivo. Com um sistema de gestão ambiental atuante, a empresa ou até uma instituição pública, dependendo de sua área de atuação, será mais resiliente, considerando as mudanças climáticas em curso no mundo.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Caracterização da pesquisa**

O presente estudo se caracteriza como do tipo descritivo e uma abordagem exploratória. A pesquisa exploratória é usada em casos nos quais é necessário definir o problema com maior precisão (Malhotra, 2001) e as pesquisas descritivas têm como finalidade principal a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabeleci-

mento de relações entre variáveis (GIL, 1999). Esse tipo de abordagem ajuda a estabelecer relações entre as diversas variáveis que surgem dentro dos ODS e as várias políticas públicas que são executadas dentro da empresa. A natureza do estudo foi uma pesquisa aplicada e o local de execução foi a Empaer durante os meses de março a maio de 2024.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa se apresenta como bibliográfica e documental, com foco nas linhas de ação da pesquisa, extensão rural e regularização fundiária relativa ao campo de atuação da Empaer. Para melhor entendimento do objeto de estudo, foi utilizado como referencial a metodologia da análise de conteúdo (Bardin, 2016) e adaptações desse mesmo autor por Pinheiro et al. 2022, sobre a Agenda 2030 e o alinhamento de projetos estratégicos dos tribunais de justiça do Brasil aos ODS. De acordo com Bardin (2016), a análise de conteúdo é constituída de três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados obtidos. Na etapa de pré-análise (Etapa 1) foram selecionados materiais com ênfase no site oficial da empresa e seus normativos; regulamento geral, estatuto social da empresa, regulamento de licitação e contratos, Lei nº 11.316/2019 de criação da EMPAER-PB, bem como os planos de ação e relatórios executados entre 2019 e 2024. Paralelamente, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre ODS e a Agenda 2030 e pesquisas pontuais sobre ações anteriores da empresa, antes da fusão das empresas extintas (EMATER, EMEPA e INTERPA), considerando que as competências permaneceram as mesmas e muitas políticas públicas, convênios e contratos tem um tempo maior de permanência ou são executadas continuamente.

Na Etapa 2 - exploração do material - para auxiliar o processo de análise dos documentos e a vinculação entre os ODS, Agenda 2030 da Plataforma Brasil e as linhas de ações da empresa, foi criada uma planilha base no excel, contendo 17 abas com os ODS e as metas estabelecidas para cada objetivo (total 169 metas), com três colunas paralelas mostrando as linhas de ação da empresa (Pesquisa, Extensão Rural e Regularização fundiária) e mais três outras colunas com os segmentos – Não se aplica, Se aplica, mas não executa, e políticas públicas vinculadas. Exemplo de uma planilha base por objetivo está disposta no apêndice deste trabalho.

Para a Etapa 3 - tratamento dos resultados obtidos a partir da planilha base - foi criado um quadro condensado, disposta nos resultados desse trabalho, para auxiliar no entendimento de quais foram os ODS que

tem uma vinculação maior com as competências da empresa e também dentro de suas linhas de ação, além de uma visão mais sistematizada e holística quanto ao cumprimento dos ODS. O método de pesquisa foi quali-quantitativo. Para Gil (1999), a pesquisa qualitativa propicia o aprofundamento da investigação das questões relacionadas ao fenômeno em estudo e das suas relações.

Para a abordagem quantitativa, foi utilizada a estatística descritiva simples, considerando as 169 metas. Dessa totalidade foi quantificado quais as metas que a empresa teria vinculação, relacionando-as às competências e atribuições de cada linha de ação - pesquisa, extensão rural e regularização fundiária - e as políticas públicas que elas executam de acordo com os normativos da empresa. Ressaltando, que não foi considerado, estatisticamente, o quanto ela poderia contribuir e quais indicadores que a empresa produz poderiam estar associados. Só o vínculo às metas foi considerado para a análise.

### **3.2 Locus da pesquisa - EMPAER-PB**

A EMPAER-PB tem atuação estadual e é administrada por uma diretoria composta por Diretor presidente, Diretor de Administração e Finanças e mais três diretorias técnicas responsáveis pelas áreas de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização fundiária, conforme evidenciado no organograma da empresa (<https://empaer.pb.gov.br/a-empresa>). Seus recursos humanos são oriundos das três instituições extintas (1.040 servidores) e estão agrupados em uma sede Estadual (Cabedelo), uma subsede em Jacarapé (João Pessoa), 9 estações de pesquisa, 15 regionais e 215 gerências locais.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Os resultados encontrados para cada objetivo, foram condensados no Quadro 1, onde se pode observar que do total das 169 metas pactuadas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, um total de 78 metas tem vínculo com as competências e atribuições da empresa, o que representaria quase metade (46,2%) das metas dos ODS relacionadas à Empaer, evidenciando, sua amplitude de atuação dentro dos segmentos da pesquisa agropecuária, extensão rural e regularização fundiária.

**Quadro 1 - Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Empaer.**

Objetivos do desenvolvimento sustentável	Pesquisa	Extensão rural	Regularização fundiária	Não se aplica à empresa	Se aplica, mas não executa	Metas
OBJETIVO 1 - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares	1.1: 1.2: 1.3:1.4: 1.5 (5)	1.1: 1.2: 1.3: 1.4: 1.5 (5)	1.1: 1.2: 1.3: 1.4: 1.5 (5)	1.a:1.b* (2)**	0	7 metas
Objetivo 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável - Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável	2.1: 2.3: 2.4: 2.5: 2.a (5)	2.1: 2.2: 2.3: 2.4: 2.5: 2.a (6)	2.1: 2.3: 2.4: 2.a (4)	2.b: 2.c (2)	0	8 metas
Objetivo 3 - Saúde e Bem-Estar: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades	3.1: 3.2: 3.3: 3.4: 3.9 (5)	3.1: 3.2: 3.3: 3.4: 3.9 (5)	3.2: 3.3: 3.4 (3)	3.5: 3.6: 3.7: 3.8: 3.a: 3.b: 3.c: 3.d (8)	0	13 metas
Objetivo 4 - Educação de Qualidade: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos	4.3: 4.4: 4.7 (3)	4.3: 4.4: 4.7 (3)	0	4.1: 4.2: 4.5: 4.6: 4.a: 4.b: 4.c (7)	0	10 metas
Objetivo 5 - Igualdade de Gênero: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas	0	5.4: 5.c (2)	0	5.3: 5.6: 5.a (3)	5.1: 5.2: 5.5: 5.b (4)	9 metas
Objetivo 6 - Água Potável e Saneamento: Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos	6.3: 6.6 (2)	6.1: 6.2: 6.3: 6.4: 6.6: 6.b (6)	6.2: 6.3: 6.6: (3)	6.a (1)	6.5 (1)	8 metas
Objetivo 7 - Energia Limpa e Acessível: Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos	0	7.1: 7.2 (2)	7.1 (1)	7.a: 7.b (2)	7.3 (1)	5 metas
Objetivo 8 - Emprego Decente e Crescimento Econômico: Promover o crescimento econômico sustentável, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos	8.1: 8.2: 8.3: 8.4: 8.5: 8.6:8.9 (7)	8.1: 8.2: 8.3: 8.4: 8.5: 8.6: 8.9 (7)	8.1: 8.3: 8.4: 8.5: 8.6: (5)	8.7: 8.10: 8.a: 8.b: (4)	8.8 (1)	12 metas

<b>Objetivos do desenvolvimento sustentável</b>	<b>Pesquisa</b>	<b>Extensão rural</b>	<b>Regularização fundiária</b>	<b>Não se aplica à empresa</b>	<b>Se aplica, mas não executa</b>	<b>Metas</b>
Objetivo 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação	9.1:9.2 (2)	9.1:9.2: 9.3 (3)	9.1: (1)	9.4:9.a:9.b:9.c(4)	9.5 ( 1)	8 metas
Objetivo 10- Redução das Desigualdades Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles	10.1: 10.2: 10.4 (3)	10.1: 10.2: 10.4 (3)	10.1: 10.2:10.4 (3)	10.3: 10.5: 10.6: 10.7: 10.a: 10.b: 10.c (7)	0	10 metas
Objetivo 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis	11.4: 11.5: 11.a (3)	11.1: 11.2: 11.3: 11.4: 11.5: 11.a:(6)	11.1: 11.2: 11.3: 11.4: 11.5: 11.a:(6)	11.6: 11.7: 11.b: 11.c (4)	0	10 metas
Objetivo 12 - Consumo e Produção Responsáveis Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis	12.3: 12.4 (2)	12.3:12.4 (2)	0	12.1: 12.a: 12.c (3)	12.2: 12.5: 12.6: 12.7: 12.8: 12.b (6)	11 metas
Objetivo 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos (reconhecendo que a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima [UNFCCC] é o fórum internacional intergovernamental primário para negociar a resposta global à mudança do clima)	13.1 (1)	13.1 (1)	13.1 (1)	13.2: 13.a: 13.b (3)	13.3 (1)	5 metas
Objetivo 14 - Vida na Água Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável	0	14.b (1)	0	14.1: 14.2: 14.3: 14.4: 14.5: 14.6: 14.7: 14.a: 14.c (9)	0	10 metas

Objetivos do desenvolvimento sustentável	Pesquisa	Extensão rural	Regularização fundiária	Não se aplica à empresa	Se aplica, mas não executada	Metas
Objetivo 15 - Vida Terrestre Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade	15.2: 15.3: 15.6: (3)	15.2: 15.3: 15.6: (3)	15.2 (1)	15.1: 15.4: 15.5: 15.7: 15.9: 15.a: 15.b: 15.c (8)	15.8 (1)	12 metas
Objetivo 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis	16.5: (1)	16.5: (1)	16.5: (1)	16.1: 16.2: 16.3: 16.4: 16.8: 16.9: 16.a: 16.b: (8)	16.6: 16.7: 16.10 (3)	12 metas
Objetivo 17 - Parcerias e Meios de Implementação Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável	17.7 (1)	17.6: 17.7: 17.7: (3)	17.7 (1)	17.1: 17.2: 17.3: 17.4: 17.5: 17.8: 17.9: 17.10: 17.11: 17.12: 17.13: 17.14: 17.15: 17.16: 17.18: 17.19: (16)	0	19 metas
<b>METAS POR LINHA DE AÇÃO</b>	<b>43</b>	<b>59</b>	<b>34</b>	<b>91</b>	<b>19</b>	<b>169 metas</b>

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2024)

\* metas de cada ODS; \*\* entre parênteses é o quantitativo de cada meta, vinculada ou não por ODS.

## 4.1 Extensão Rural

De acordo com o Quadro 1, constatou-se que a extensão rural, pelas suas características de atuação na Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), foi a que teve o maior quantitativo de metas (59 metas) vinculadas aos ODS e suas ações estão vinculadas a todos os 17 objetivos do Desenvolvimento Sustentável. De acordo com a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, a ATER (Lei nº 12.188/2010) é definida como um serviço de educação não formal de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais. Por essas características, perpassa e executa muitas políticas públicas em vários segmentos de atuação, atividades e cadeias de produção em todos os níveis, com muitas parcerias (*multistakeholders*), justificando assim, uma maior vinculação aos ODS em relação a outras linhas de ação da empresa.

## 4.2 Pesquisa Agropecuária

Ainda de acordo com o Quadro 1, percebeu-se que a pesquisa agropecuária (42 metas) também possui essa característica de amplitude, pois suas atividades também incluem processos educativos de difusão junto com a extensão rural e poderia aumentar seu portfólio com as metas dos ODS, que se aplica, mas não executa (19 metas), ou as ações que ainda são muito incipientes. No entanto, a pesquisa está bastante deficitária, no que concerne ao número de pesquisadores dentro da empresa, principalmente após o processo de fusão, com o retorno de pesquisadores de volta a outras instituições, aposentadorias e com a necessidade efetiva de concurso público, para aumentar o número de pesquisadores nas áreas que atua. Isso também possibilitaria a abertura de novas áreas, como por exemplo, nos ODS 6 (Água e saneamento), ODS 7 (Energia Limpa e Acessível), ODS 12 (Consumo e Produção Responsável). No ODS 15, poderia aumentar as ações de pesquisa, principalmente, ao combate à desertificação e degradação dos solos e também ampliar as parcerias com entidades relacionadas a esses temas.

### **4.3 Regularização Fundiária**

Na regularização fundiária (ver Quadro 1), os objetivos que são mais relevantes para essa linha de ação são: ODS 1 (Acabar com a Pobreza), ODS 2 (Fome zero e Agricultura Sustentável), ODS 8 (Emprego Decente) e ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), onde suas competências restringem mais seu campo de ação, com 34 metas vinculadas. No entanto, seus objetivos promovem acesso à terra e toda infraestrutura para a produção agropecuária e entregam o que de mais importante diz respeito a terra, pois sem posse legal, não existe ações de planejamento a longo prazo, pois o uso da terra sem regularização, geralmente é feito de forma precária, com investimentos ligados apenas ao custeio. De acordo com Gomes e Vieira Filho (2023), existe uma relação positiva entre o número de títulos de domínio (TDs) e o valor da produção e a área plantada nos estados brasileiros durante o período 2019-2021 e que a percepção geral é de que as políticas que buscam fortalecer os direitos de propriedade podem contribuir para o desenvolvimento econômico do setor agropecuário.

Considera-se também que o público-alvo dos convênios executados por essa linha de ação, são principalmente agricultores que possuem lotes de terra abaixo de 4 ha ou assentamentos rurais com poucas condições financeiras de levar adiante um processo de regularização, o qual é bastante especializado e oneroso. Dentro do processo de regularização da terra, a dimensão ambiental é considerada, e inclui os processos de Cadastro Ambiental Rural (CAR), Plano de Recuperação Ambiental (PRA) e créditos fundiários que dão acesso, a juros baixos, infraestrutura e assistência técnica para empreender na cadeia agropecuária. Esse público de baixa renda teria poucas possibilidades de acesso a essas oportunidades, se não fosse através dessas políticas públicas.

### **4.4 DS e as linhas de ação da EMPAER**

Ao se avaliar os ODS por tema e considerar o quantitativo de metas para cada objetivo, os ODS 1 (Acabar com a pobreza), ODS 2 (Fome zero e Agricultura Sustentável), ODS 6 (Água potável e Saneamento) e ODS 8 (Emprego Decente e Crescimento Econômico) são os objetivos

que estão mais vinculados às ações diretas que a empresa executa através de suas ações e políticas públicas executadas.

Os objetivos 3 (Saúde e Bem Estar) e 4 (Educação), apesar de terem muitas metas que não são da competência da empresa (62%), são fortemente vinculados a sua atuação nas metas que a Empaer executa. Por exemplo, as metas 3.1 e 3.2, sobre diminuição de taxa de mortalidade de mães, recém-nascidos e crianças abaixo de cinco anos, tem ações em parcerias com outras instituições, na inserção de alimentos saudáveis para promoção da saúde, como o programa de distribuição de leite a grupos prioritários de grávidas e crianças abaixo de 5 anos, doação simultânea de alimentos (PAA) e o programa de alimentação escolar (PNAE), entre outras ações. De acordo com o Instituto Escolhas e Cátedra Josué de Castro (2024), em seu trabalho sobre promoção da saúde e a produção de alimentos na cidade, existe uma relação direta entre adoecimento por doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) e a má alimentação.

Deve-se considerar também, que no conceito de insegurança alimentar, não só a má alimentação (obesidade) está incluída, mas a falta de alimentos, acarreta a desnutrição também, contribuindo, dentro dos indicadores multifatoriais, no aumento da taxa de mortalidade. Dessa forma, as políticas executadas, promovem acesso em quantidade e qualidade de alimentos saudáveis aos grupos vulneráveis. No tocante a ODS 4, na educação, todas as ações da empresa trabalham com processos educativos não formais, como ATER, capacitações, dias de campo, oficinas, que tem como objetivo, capacitar os grupos assistidos de homens e mulheres em competências técnicas na área de agricultura sustentável e melhoria da produtividade e também num processo educativo de melhores escolhas alimentares.

Os ODS 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura), ODS 10 (Redução das desigualdades) e ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) tem metas de 50%, 70% e 40%, respectivamente, que não se aplicam a Empaer, mas as que estão vinculadas, tem ações concretas relacionadas à Indústria, Inovação e Infraestrutura, com linhas de crédito para essas atividades e programas estaduais as quais a empresa cumpri metas, como o Projeto de Desenvolvimento Sustentável do Cariri, Seridó e Curimatá (https://www.procace.pb.gov.br/procace) e o PB Rural Sustentável (https://cooperar.pb.gov.br/pb-rural-sustentavel), estímulo a cadeias produtivas e a industrialização dos produtos agropecuários, tanto na

pesquisa quanto na extensão rural e outras ações, as quais têm como prioridade, o público-alvo do ODS 10 de grupos mais vulneráveis para melhoria e ascensão, com redução nos processos de desigualdade. Na ODS 11, as localidades prioritárias são assentamentos rurais, as quais também se beneficiam das ações correlacionadas ao ODS 9, no campo da Infraestrutura, inovações na pesquisa e ATER pública para tornar esses ambientes mais resilientes e sustentáveis.

Com relação ao objetivo de assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis (ODS 12), foi observado que 6 metas que estão estipuladas nesse objetivo se aplicam, mas não são executadas pela empresa de forma que tenham indicadores que possam comprovar sua atuação em gestão sustentável e uso eficiente dos recursos naturais. São as metas 12.2: 12.5: 12.6: 12.7: 12.8: 12.b. Os ODS 13 (Mudança Global do Clima), ODS 14 (Conservação dos Oceanos), ODS 15 (Proteção da Vida Terrestre), ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) e ODS 17 (Parcerias globais e Implementação) também tem ações da Empaer em todos esses objetivos, no entanto, a maioria das metas por cada objetivo, 60%, 90%, 67%, 67% e 84%, respectivamente, são ações vinculadas a outras esferas ou instituições.

## **5 CONCLUSÃO**

A pesquisa buscou realizar um diagnóstico situacional das ações, programas e políticas públicas executadas pela Empaer e seu alinhamento quanto aos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as 169 metas da Agenda Brasil nas suas linhas de ação de pesquisa, extensão rural e regularização fundiária. Neste contexto, do total de 169 metas da Agenda 2030, observou-se que 78 metas estavam vinculadas às competências e às atribuições da empresa, com sua grande capilaridade, atuando em todos os territórios do Estado da Paraíba, e amplas competências em suas linhas de ação, geram possibilidades de contribuir para o atingimento de quase a metade das metas da Agenda 2030.

O segmento da extensão rural, pela sua atuação na Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), foi a que contribuiu com o maior quantitativo de metas (59), seguida da pesquisa agropecuária (42 metas), que também possui uma ampla atribuição dentro de suas competências e trabalham, juntamente com a extensão rural, processos educativos não

formais, através de dias de campo, capacitações, oficinas, visitas técnicas etc, que auxiliam os agricultores na melhoria da produtividade agrícola e na sua qualidade de vida em todas as dimensões.

A regularização fundiária restringe mais seu campo de ação, com 34 metas vinculadas, mas seus objetivos estão vinculados ao acesso e legalização da terra, com o aumento do número de títulos de domínio (TDs), apresentando uma relação positiva com o aumento do valor da produção e a área plantada nos estados brasileiros, além de maiores investimentos em infraestrutura, aumentando a resiliência e sustentabilidade no meio rural.

Os objetivos que tiveram maior vinculação com as ações que a empresa executa foram: ODS 1 (Acabar com a pobreza), ODS 2 (Fome zero e Agricultura Sustentável), ODS 6 (Água potável e Saneamento) e ODS 8 (Emprego Decente e Crescimento Econômico). O público preferencial da Empaer, de pequenos agricultores e seus segmentos (assentados, mulheres, jovens, quilombolas, indígenas etc), dão oportunidade a instituição de realmente fazer cumprir os dizeres da Agenda 2030, “não deixar ninguém para trás” e ajudar a reduzir a pobreza no mundo, em uma das áreas territoriais onde ela é mais presente, o meio rural.

Apesar de o diagnóstico preliminar mostrar uma alta vinculação das metas da Agenda 2030 as ações e políticas públicas executadas pela Empaer, a mesma não apresenta nos seus processos (regulamentos, planos de ação, relatórios ou site oficial etc), nenhuma efetiva apropriação, com estratégias para implementação e incorporação dos ODS em suas iniciativas. Não existe nenhum processo de sensibilização dos servidores públicos, nem tão pouco a promoção do tema da Agenda 2030 em suas divulgações na mídia e seu público alvo, os agricultores.

A partir das análises, foi possível encontrar informações sobre conformidades ou possibilidades de atuação em novas áreas, e o presente trabalho contribuiu para responder os questionamentos realizados no início da pesquisa, concluindo que, apesar da EMPAER-PB mostrar uma alta vinculação e está contribuindo com as metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, ela não criou nenhuma estrutura dentro da instituição para facilitar a incorporação dos ODS aos seus planos de ação e seus instrumentos de monitoramento e avaliação (relatórios), não indicam ou quantificam de forma precisa os indicadores relacionados à Agenda 2030.

Diante do exposto, sugere-se a criação de uma comissão na empresa para iniciar um processo efetivo de incorporação da Agenda 2030, bem como pesquisas futuras sobre indicadores mais precisos que auxiliem os planos de ação e relatórios da empresa, uma vez que a continuidade desses estudos pode contribuir no planejamento estratégico da empresa e na criação de relatórios que incluam as dimensões ambientais, sociais e governança (ESG) mais claras, com monitoramento e avaliação alinhados às metas da Agenda 2030.

## REFERÊNCIAS

AGENDA 2030. **Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento.** Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org>

ARAÚJO, Ana Beatriz Arantes. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o Brasil: uma análise da governança para a implementação entre 2015 e 2019.** 2020. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. 2020.

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

BNDES. **Metodologia de identificação da contribuição do BNDES para os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)** Nota Técnica | Maio 2021, 22p.

BRAGA, T. M.; FREITAS, A. P. G.; DUARTE, G. S.; CAREPA-SOUZA, J. Índices de sustentabilidade municipal: o desafio de mensurar. **Nova Economia**, 14 (3), p. 11-33, 2004.

BRASIL, **Lei nº 12.188 de 11 de janeiro de 2010.** Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/01/2010&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=104>

BRASIL, **Decreto nº 8.892 de 27 de outubro de 2016**. Cria a comissão nacional para os objetivos de desenvolvimento. <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=31/10/2016>

BRASIL. **Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/04/2019&jornal=600&pagina=5&totalArquivos=17>

BRASIL. **Decreto nº 11.704 de agosto de 2023**. Institui a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/09/2023&jornal=515&pagina=77&totalArquivos=292>

CLP - Centro de Liderança Pública. São Paulo, SP. Disponível em: <https://www.clp.org.br/quem-somos/> Acesso em: 09 de junho de 2023.

CLP - Centro de Liderança Pública. São Paulo, SP. 2023 - **O Ranking de competitividade e sustentabilidade dos estados ESG e ODS: um outro olhar a partir dos indicadores de competitividade do CLP 2023**. <https://conteudo.clp.org.br/ranking-de-competitividade-2023-relatorios>

CLP - Centro de Liderança Pública. São Paulo, SP. 2023 **O Ranking de Competitividade dos Estados**, edição 2023.158 p. <https://conteudo.clp.org.br/relatorios-tecnicos-ranking-dos-estados-e-municipios> Acesso em: 21 de maio de 2024

CLP - Centro de Liderança Pública. São Paulo, SP. **O ranking de competitividade dos estados**, edição 2021. 195p. <https://conteudo.clp.org.br/relatorios-tecnicos-ranking-dos-estados-e-municipios> Acesso em: 21 de maio de 2024.

CLP - Centro de Liderança Pública. São Paulo, SP. **O Ranking de competitividade e sustentabilidade dos estados**, 2021. <https://conteudo.clp.org.br/relatorios-tecnicos-ranking-dos-estados-e-municipios> Acesso em: 21 de maio de 2024

CLP - Centro de Liderança Pública. São Paulo, SP. **O Ranking de Competitividade dos Estados**, edição 2022. 184 p. <https://conteudo.clp.org.br/relatorios-tecnicos-ranking-dos-estados-e-municipios> Acesso em: 21 de maio de 2024.

CLP - Centro de Liderança Pública. São Paulo, SP. **O ranking de competitividade e sustentabilidade dos estados ESG e ODS: um outro olhar a partir dos indicadores de competitividade do CLP 2022**. 61p. <https://conteudo.clp.org.br/ranking-de-competitividade-2023-relatorios>. Acesso em: 21 de maio de 2024

EMBRAPA. **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Brasília, DF, [2017]. Ações e campanhas. Disponível em: <https://www.embrapa.br/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods> Acesso em: 8 junho 2023.

EMBRAPA. **Publicações. Contribuições da Embrapa para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (e-books)**. Publicações - Portal Embrapa Acesso em: 09 de junho 2023

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMEZ, R. V.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Regularização Fundiária no Brasil: Avanços e Desafios**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2023. <http://dx.doi.org/10.38116/td2851> Acesso: 19 de maio de 2024.

GTA AGENDA 2030. **VII Relatório Luz da Sociedade Civil Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil**. 2023 Disponível em: [https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2023/10/rl\\_2023\\_web-completo-v9.pdf](https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2023/10/rl_2023_web-completo-v9.pdf) Acesso: 21 de junho 2023.

INSTITUTO ESCOLHAS, CÁTEDRA JOSUÉ DE CASTRO. Promoção da saúde e a produção de alimentos nas cidades. **Policy Brief** nº 7. São Paulo, 2024. Disponível em: [https://escolhas.org/wp-content/uploads/2024/04/PolicyBrief\\_7\\_AUP-e-Saude.pdf](https://escolhas.org/wp-content/uploads/2024/04/PolicyBrief_7_AUP-e-Saude.pdf)

IPEA. ODS – **Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Proposta de adequação**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. 502p.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MOURA, J. M.; SERAFINI, P. G.; NOBRE, A. C. S.; NOGUEIRA, G. M. F.; MEDEIROS JÚNIOR, E. L.; REZENDE, J. F. D. Diagnóstico da adesão aos ODS no Brasil: uma análise da incorporação da Agenda2030 nos governos estaduais e em suas capitais. **Anais do XXV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 2020.

ODS BRASIL. **Indicadores brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/NewHome>. Acesso em 09 de junho 2023.

ONU. **Roteiro para Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: implementação e acompanhamento no nível subnacional**. Disponível em: [undp-br-http://roteiro-localizacao-objetivos-desenvolvimento-2017.pdf](http://rroteiro-localizacao-objetivos-desenvolvimento-2017.pdf) Acesso em 09 de junho 2023.

PARAÍBA. **Lei nº 11.316 de 17 de abril de 2019**. Autoriza o Poder Executivo a proceder a extinção de Entidades e instituir a Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária – EMPAER, e dá outras providências. <https://auniaio.pb.gov.br/servicos/arquivo-digital/doe/2019/abril/diario-oficial-18-04-2019-1.pdf>

PARAÍBA. **Lei nº 13.040 de 15 de janeiro de 2024**. Institui o Plano Plurianual do estado da Paraíba para o quadriênio 2024-2027. [http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/16653\\_texto\\_integral](http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/16653_texto_integral)

PARAÍBA. **Medida Provisória nº 277, de 02 de janeiro de 2019.** Autoriza o Poder Executivo a proceder a extinção de Entidades e instituir a Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária – EMPAER, e dá outras providências. <http://static.paraiba.pb.gov.br/2019/01/Diario-Oficial-03-01-2019.pdf>

PINHEIRO, A. B.; MENEZES, B. G. O.; OLIVEIRA, L. G. L.; CARRARO, W. B. H. Agenda 2030: alinhamento dos projetos estratégicos dos tribunais de justiça aos objetivos de desenvolvimento sustentável. **Revista de Gestão de Projetos**, 13(2), 171-194, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/gep.v13i2.21500>. Acesso: 29 de abril de 2024.

SANTOS, Angela Veras. **Planejamento e sustentabilidade em instituições de ensino superior:** um estudo a luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS-ONU). 2019. Mestrado (Pós-graduação em Administração Pública) – Universidade Federal de Campina Grande. Campina Grande. 2019.

SEALL. **Sua Jornada de Impacto.** Disponível em: <https://www.seall.com.br>. Acesso em: 09 de junho 2023.

SOUSA, Leandro Luiz de. **Um estudo comparativo do índice de desenvolvimento sustentável das cidades dos municípios de Areial e Montadas - Paraíba.** 2023. Dissertação - (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Educação. 2023.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

VIEIRA, Maria da Conceição Alves. **Metodologia da sustentabilidade baseada nos ODS da Agenda 2030 para a gestão pública:** uma aplicação no poder judiciário. 2022. Dissertação (Mestrado). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE. Coordenação de Pós- Graduação em Gestão Ambiental. 2022.



# DIÁLOGO COMPETITIVO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Thiago de Oliveira Sousa  
Heverton Felinto Pedrosa de Melo*

## 1 INTRODUÇÃO<sup>44</sup>

O termo “licitação pública” pode ser definido como o processo administrativo para a compra de bens, contratação de serviços e venda de bens pelos órgãos públicos nos diferentes níveis: municipal, estadual e federal. Todos os entes federados e todas as esferas de governo devem se submeter aos processos licitatórios, conforme previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual afirma a necessidade de que todas as “obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública” (Brasil, 1988). Vale destacar que o referido inciso constitucional está atualmente regulamentado pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21), que “estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Brasil, 2021). Aqui, conforme dita o artigo 28 da Lei nº 14.133/21, temos as seguintes modalidades de licitação: a) pregão; b) concorrência; c) concurso; d) leilão; e) diálogo competitivo, cada uma com a sua especificidade a depender da natureza do objeto a ser contratado.

---

44 Artigo publicado no XIII Congresso CONSAD de Administração Pública de 2024.

Desta forma, toda vez que a Administração Pública sente a necessidade de adquirir algum produto, bem ou serviço, um edital de licitação pública é aberto. A partir dele, as empresas licitantes concorrem para fornecer ou prestar o serviço que foi requisitado. Assim, todos aqueles que se enquadrarem nas condições expostas no instrumento convocatório são considerados aptos a participarem do processo licitatório, que, no fim, selecionará a proposta que for mais vantajosa para o atendimento do interesse público (DireitoNet, 2022).

Cumprir informar que, embora o procedimento licitatório seja a regra, também temos os procedimentos que fogem desse procedimento legal obrigatório. Aqui se refere às contratações diretas, previstas nos artigos 72 a 77 da Lei nº 14.133/2021, que podem ser classificadas em duas espécies: 1) a contratação por dispensa de licitação; 2) a contratação por inexigibilidade de licitação. Porém, o presente estudo se concentra em analisar uma das modalidades de licitação, qual seja o diálogo competitivo.

O diálogo competitivo é uma nova modalidade de licitação utilizada no cenário da Lei 14.133/21 “para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades” (Brasil, 2021). Nessa modalidade, inclusive, as empresas licitantes devem apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.

Logo, essa modalidade difere das demais porque há o estabelecimento inicial de conversas com os licitantes. Por isso, a denominação “diálogo competitivo”, pois se trata de uma modalidade em que a Administração Pública, através de critérios objetivos, realiza diálogos com os licitantes previamente selecionados para escolher a melhor proposta que envolve, em geral, a elaboração da melhor solução para um “problema” que a Administração Pública não sabia como resolver (Portal de Compras Públicas, 2021).

Considerando os aspectos aqui levantados, destaca-se que o tema tratado neste estudo é de grande relevância, por apresentar uma considerável repercussão no âmbito jurídico; como também nas atividades realizadas pela Administração Pública. Sendo assim, a presente pesquisa busca revelar como a utilização da modalidade de licitação “diálogo competitivo” visa transpor as dificuldades enfrentadas pelo Poder Público nas contratações de objetos complexos e inovadores, sob o aspecto da

governança pública. Portanto, pretende-se responder à seguinte pergunta orientadora: De que forma a modalidade licitatória diálogo competitivo pode ser utilizada como instrumento de governança no âmbito da Administração Pública?

Aliado a isso, tem-se como objetivo geral descrever a utilização da modalidade licitatória diálogo competitivo como instrumento de governança da Administração Pública. Para o alcance do resultado almejado, iremos proceder o seguinte caminho metodológico, também caracterizado por objetivos específicos: a) apresentar um panorama histórico e conceitual do diálogo competitivo, presente em nosso ordenamento jurídico; b) delinear as etapas e procedimentos licitatórios do diálogo competitivo; c) identificar como o diálogo competitivo pode garantir a celeridade e eficiência nas licitações.

A abordagem aqui tratada enfatizará a importância de aplicação prática dos princípios da eficiência e eficácia, visto que há a necessidade do reconhecimento de mecanismos de governança pública que possam auxiliar nas práticas dos atos administrativos. Sendo assim, a presente pesquisa se justifica pelo fato de que, sem a utilização do diálogo competitivo, a Administração Pública fica sempre à mercê das soluções disponíveis no mercado, tendo que, por muitas vezes, abrir mão do atendimento integral de suas necessidades, para se adequar àquelas soluções que o mercado oferece. Diante disso, o tema em questão é de grande relevância para o estudo, tendo em vista que permitirá uma maior compreensão sobre essa nova modalidade de licitação sob o ponto de vista jurídico, seus impactos no processo licitatório e, sobretudo, na governança pública das contratações.

## **2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Esta seção aborda questões atinentes aos procedimentos metodológicos utilizados neste estudo. Para tanto, será explicitada a natureza da vertente metodológica como: o método de abordagem, o método de procedimento e, também, a pesquisa quanto ao objetivo geral, quanto ao procedimento técnico e a técnica de pesquisa. Assim, passemos à explicação de cada um desses critérios.

A natureza da vertente metodológica dessa pesquisa terá uma abordagem qualitativa, que é aquela que trata de questões que não podem ser quantificadas por meio de estatísticas, regras ou outras generalizações.

Esse método de pesquisa lida com aspectos da vivência humana, trabalhando com significados, valores, motivações, entre outros, é uma forma de estudar as relações entre as pessoas e destas com o universo que as cerca.

A pesquisa qualitativa envolve diferentes estratégias de investigação e múltiplos métodos de coleta e análise de dados. Em geral, esse tipo de pesquisa ocorre por meio do contato entre o pesquisador e seu objeto de estudo – os participantes da pesquisa. Os métodos de coleta de dados tendem a demandar cada vez mais a participação ativa dos participantes, permitindo que o pesquisador tenha ciência das experiências reais dos mesmos. Além disso, a pesquisa qualitativa tende a ser mais fluida que a quantitativa, as questões da pesquisa podem mudar à medida que o pesquisador se aprofunda no tema e reflete sobre o que e para quem perguntar. Vale ainda ressaltar que, o pesquisador qualitativo precisa enxergar os fenômenos que estuda de forma holística, além de refletir sobre quem ele é na investigação e o quanto sua própria história afeta o estudo. Seu raciocínio deve ser complexo, multifacetado, interativo e simultâneo (Creswell, 2007).

Nesse sentido, há uma preocupação acentuada com a melhoria da qualidade do serviço público, uma vez que essa temática é construída com base no contexto histórico, econômico e político. Ademais, este estudo será desenvolvido a partir da fundamentação do método de abordagem hipotético-dedutivo, no qual serão observados inicialmente os aspectos gerais do tema, seguindo pelo seu desenvolvimento com base em conhecimentos específicos sobre o caso. Portanto, haverá a compreensão de análises a serem obtidas que, desse modo, nos permitirá a conclusão mediante resultados que acrescentem essa temática.

À vista disso, temos que a presente pesquisa é de natureza descritiva e de cunho explicativo, por intermédio do método jurídico de interpretação, diante da necessidade de analisar o contexto jurídico no âmbito nacional que envolve a modalidade de licitação diálogo competitivo e seus aspectos de governança pública. Será apresentada, assim, uma solução que sugere uma proposta para melhorar processos no poder público.

No que atine à classificação da pesquisa quanto ao procedimento técnico, será utilizada pesquisa bibliográfica analítica, tendo em vista que será uma pesquisa baseada na doutrina, bem como documentalmente, a partir da verificação de artigos produzidos por diversos autores sobre a temática aqui estudada, de modo que envolva os seguintes pontos: gover-

nança, licitações, contratos administrativos, governança pública. Desta forma, as principais normativas consultadas foram a Lei nº 14.133/2021, o Decreto nº 9.203/2017, além de recentes artigos publicados que tratam do diálogo competitivo, manuais governamentais sobre governança no setor público, licitações e contratos administrativos, sobretudo os produzidos pelo Tribunal de Contas da União e demais órgãos do Governo Federal. A busca ocorreu no período de janeiro a março de 2024.

Em relação à classificação da pesquisa quanto à técnica de pesquisa, esta baseou-se no método da documentação indireta, uma vez que foi utilizado como procedimento técnico a pesquisa bibliográfica, e, por isso, não houve contato direto com o objeto de estudo.

### 3 GOVERNANÇA E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O conceito de governança teve origem na iniciativa privada, surgindo como mecanismo para resolução dos conflitos de agência. Quando trazido para a esfera pública, esse conceito trata da relação entre sociedade (principal) e governo (agente), sobre como este deve pautar suas ações visando o interesse público, e como a sociedade deve exercer controle sobre essas ações. O modelo principal-agente é demonstrado na Figura 1:



Fonte: TCU (2020).

Segundo Alexandre (2020, p. 3) “na esfera pública, a governança se transfigura no modo como o governo, eleito pelo povo, trabalha em prol da população com a entrega de políticas públicas consideradas essenciais pela sociedade”. Portanto, tem-se que a governança no setor público tem a função de apoiar a gestão, permitindo que os esforços desta sejam

corretamente direcionados para o interesse público. Ou seja, por meio da governança os gestores públicos podem concretizar mais eficientemente a entrega de políticas públicas para a sociedade. Espera-se que pelos mecanismos de governança (conjunto de princípios e diretrizes) seja possível resgatar a confiança da sociedade nas instituições públicas, algo que foi amplamente desgastado devido aos casos muito difundidos de corrupção e má gestão da coisa pública.

O Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) apresenta uma lista de princípios da Governança que foram extraídos tanto da literatura internacional, quanto do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Os princípios, que são interdependentes e devem balizar a atuação das organizações públicas, estão listados no Quadro 1:

**Quadro 1** – Princípios da governança para o setor público

<b>PRINCÍPIO</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>
<b>Capacidade de Resposta</b>	Responder eficientemente às necessidades da sociedade. Por meio de colaboração entre entes estatais, não estatais e a sociedade civil é possível entender melhor quais as principais demandas da população, onde e como os recursos limitados devem ser aplicados para melhorar a qualidade, quantidade e rapidez dos serviços públicos. Para aumentar a capacidade de resposta é também necessário investir em capacitação técnica e orientação para postura ética dos agentes públicos, envolvimento dos cidadãos nas decisões e ampliação de acesso a iniciativas de governo eletrônico que ampliam o alcance, agilidade e acesso a serviços públicos.
<b>Integridade</b>	Adesão e alinhamento aos valores, princípios e normas éticas com objetivo de priorizar o interesse público sobre os interesses privados. A estratégia de integridade pública deve ser fundamentada nos pilares de implementação de sistema de integridade amplo e coerente, cultivo de cultura de integridade pública e prestação de contas, responsabilização e transparência.
<b>Transparência</b>	Permitir que a sociedade obtenha informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público. As informações devem ser disponibilizadas para os cidadãos, inclusive como dados abertos, de forma ampla, não apenas aquelas obrigatórias devido à legislação. É preciso inclusive que os cidadãos se sintam livres para buscar as informações sem medo de represálias e que confiem que o acesso a estas levará a responsabilização dos agentes públicos, caso necessário.
<b>Equidade e Participação</b>	Promover tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas. A participação da sociedade favorece a equidade e a responsabilidade do governo, amplia a influência dos cidadãos nas decisões públicas, melhora a base de evidências para a formulação de políticas, reduz os custos de implementação e cria consciência cívica. As formas de participação social são diversas e incluem iniciativas que promovam o diálogo com a sociedade, como: ouvidorias, audiências e consultas públicas, mesas de diálogo, conselhos gestores e comissões de políticas públicas, comitês técnicos, conferências de políticas públicas, orçamentos participativos.

PRINCÍPIO	DEFINIÇÃO
<b>Accountability (prestação de contas e responsabilidade)</b>	Refere-se à obrigação das organizações de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas e de informar o cumprimento desses a quem lhes delegou essas responsabilidades. Os agentes públicos devem prestar contas de suas atuações de forma espontânea, de forma clara e tempestiva, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões. Há diferentes tipos de prestação de contas, como a administrativa, a financeira e orçamentária, a social e a referente a resultados de políticas públicas.
<b>Confiabilidade</b>	Representa a capacidade das organizações públicas de minimizar as incertezas que os cidadãos têm sobre a situação econômica, social e política. Para isso as organizações devem fornecer serviços públicos acessíveis, eficientes e que atendam às necessidades e expectativas dos usuários, além de agir com integridade e compromisso com o interesse público. Previsto no Decreto nº 9.203/2017.
<b>Melhoria Regulatória</b>	Representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas. Não se restringe, portanto, à regulação econômica de setores específicos realizada pelas agências reguladoras. Também previsto pelo Decreto nº 9.203/2017.

**Fonte:** Adaptado de TCU (2020).

Vale salientar que o TCU (2020) define a governança pública da seguinte forma:

É a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas (TCU, 2020, p. 15).

Entende-se, portanto, que o conceito de governança pública se relaciona intrinsecamente com o conceito de *accountability*, ou seja, de responsabilidade e prestação de contas por parte da gestão pública. Mas o conceito vai muito além, significando também a adoção de práticas, por parte dos governantes, que sejam eficientes e eficazes. De fato, segundo Carvalho, Almeida e Arenas (2022), o princípio constitucional da eficiência serviu de base para o conceito de Governança Pública presente no Decreto nº 9203/2017. O conceito de governança presente nesse decreto é, inclusive, bastante similar ao apresentado pelo TCU (2020). Assim, as diretrizes para uma boa governança envolvem os elementos listados no Quadro 2:

## Quadro 2 - Diretrizes para uma boa governança

<b>Diretriz 1</b>	Definir formalmente e comunicar claramente os papéis e responsabilidades das instâncias internas e de apoio à governança, e assegurar que sejam desempenhados de forma efetiva;
<b>Diretriz 2</b>	Estabelecer processos decisórios transparentes, baseados em evidências e orientados a riscos, motivados pela equidade e pelo compromisso de atender ao interesse público;
<b>Diretriz 3</b>	Promover valores de integridade e implementar elevados padrões de comportamento, começando pela demonstração de conduta exemplar da liderança da organização e de apoio às políticas e programa de integridade;
<b>Diretriz 4</b>	Aprimorar a capacidade da liderança da organização, garantindo que seus membros tenham habilidade, conhecimentos e experiências necessários ao desempenho de suas funções; avaliando o desempenho deles como indivíduos e como grupo; e equilibrando, na composição da liderança, continuidade e renovação;
<b>Diretriz 5</b>	Desenvolver continuamente a capacidade da organização, assegurando a eficácia e eficiência da gestão dos recursos organizacionais, como a gestão e a sustentabilidade do orçamento, das pessoas, das contratações e da tecnologia e segurança da informação;
<b>Diretriz 6</b>	Apoiar e viabilizar a inovação para agregar valor público e lidar com as limitações de recursos e com novas ameaças e oportunidades;
<b>Diretriz 7</b>	Estabelecer um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos;
<b>Diretriz 8</b>	Estabelecer objetivos organizacionais alinhados ao interesse público, e comunicá-los de modo que o planejamento e a execução das operações reflitam o propósito da organização e contribuam para alcançar os resultados pretendidos;
<b>Diretriz 9</b>	Monitorar o desempenho da organização e utilizar os resultados para identificar oportunidades de melhoria e avaliar as estratégias organizacionais estabelecidas;
<b>Diretriz 10</b>	Considerar os interesses, direitos e expectativas das partes interessadas nos processos de tomada de decisão;
<b>Diretriz 11</b>	Implementar boas práticas de transparência;
<b>Diretriz 12</b>	Prestar contas às partes interessadas e implementar mecanismos eficazes de responsabilização dos agentes;
<b>Diretriz 13</b>	Apoiar o uso das ferramentas digitais para aumentar e facilitar a participação das partes interessadas nas decisões públicas e aprimorar a prestação de serviços públicos;
<b>Diretriz 14</b>	Promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
<b>Diretriz 15</b>	Editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas, sempre que conveniente.

**Fonte:** Adaptado de TCU (2020).

Vale destacar que está em tramitação o Projeto de Lei nº 9.163/2017, que, assim como o Decreto nº 9.203/2017 versa sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse projeto foi apresentado pelo Poder Executivo e já foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e na Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público (CTASP). Até a data de publicação deste artigo, ele se encontra em regime de tramitação de prioridade e aguarda apreciação conclusiva pelas Comissões. Muitas

das diretrizes apresentadas pelo TCU que foram descritas acima foram espelhadas no texto desse Projeto de Lei. Porém, há algumas diretrizes novas que merecem ser citadas:

[...] IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

[...]

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; (Brasil, 2017, Lei nº 9163/2017, Art. 4º).

Esse projeto de lei também estabelece, em seu artigo 14, a obrigação de estabelecimento de um Sistema de Gestão de Riscos e Controles Internos às organizações públicas. Tal sistema deve ser implementado de forma sistêmica e estruturada, evidenciando a necessidade de criação, por parte das organizações, de uma Política de Gestão de Riscos (um instrumento de Governança Institucional). Além disso, vale destacar que os controles internos estabelecidos devem ser proporcionais aos riscos, então, causas, consequências, fontes e impactos devem ser considerados, balanceando sempre custos e benefícios do controle.

Ressalta-se que a existência de um sistema de gestão de riscos já é uma exigência da Lei nº 14.133/2021, que traz em seu Título II, Capítulo I, ao tratar dos objetivos do processo licitatório, o seguinte parágrafo no artigo 11:

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é **responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas**, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o

alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (Brasil, 2021). (grifo nosso)

Para o cumprimento do que está disposto no dispositivo supracitado, a lei em questão se utiliza dos seguintes mecanismos de governança, quais sejam: a liderança, a estratégia e o controle. A primeira, liderança, tem o condão de direcionar a atuação das instituições, fazendo com que priorizem o interesse público. Os instrumentos de liderança presentes na Lei nº 14.133/21 são diversos, como: a) a segregação de funções (um princípio dessa mesma lei), que visa evitar fraudes no processo licitatório; b) a exigência que os agentes responsáveis pelas contratações e compras públicas sejam preferencialmente dos quadros permanentes da Administração Pública e que tenham funções relacionadas com licitações e contratos ou que tenham formação compatível (o que preza pela eficiência do processo); c) a designação do agente de contratação, responsável por tomar decisões do procedimento licitatório; d) entre outros instrumentos. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União entende que:

É papel fundamental da liderança avaliar o modelo de governança adotado e ajustá-lo ao contexto e aos objetivos organizacionais, comunicando-o adequadamente às partes interessadas. A liderança também é responsável por promover uma cultura de ética e integridade, de forma que as ações institucionais e as de seus gestores e colaboradores individualmente priorizem o interesse público sobre o interesse privado (TCU, 2020, p. 54).

As funções citadas anteriormente precisam ser de responsabilidade de profissionais que possuam competências necessárias para o exercício do cargo. Para isso é necessário que os membros da Alta Administração sejam selecionados cuidadosamente e de forma transparente. Também é preciso que sejam capacitados e recompensados, evitando conflitos de agência. Além disso, também é fundamental que sejam estabelecidos mecanismos que incentivem o comportamento ético das lideranças e dos agentes públicos (TCU, 2017).

O segundo mecanismo, o da estratégia, tem seu embasamento naquilo que é visto na disciplina de Administração inicialmente desenvolvido para a iniciativa privada. Ou seja, deve-se determinar a missão

institucional e a visão de futuro das organizações públicas; além de analisar os ambientes interno e externo dessas organizações, estabelecer estratégias, monitorar resultados e corrigir eventuais falhas na estratégia adotada.

Para que essas estratégias sejam efetivas, as organizações públicas devem incentivar a participação social, com objetivo de obter *feedback* da sociedade sobre suas principais necessidades. As políticas públicas, programas e serviços a serem realizados têm de atender a maior parcela possível da sociedade, de forma equilibrada. Também, sempre que possível, as organizações públicas podem estabelecer parcerias entre si, para que políticas públicas sejam criadas e executadas de forma transversal, multidisciplinar e/ou descentralizada (TCU, 2017).

O terceiro mecanismo, o do controle, traduz a ideia de governança relacionada ao *accountability*, pois ele se refere às práticas que devem ser adotadas para estimular a responsabilidade das organizações e dos agentes públicos. É preciso que estes sejam responsabilizados por suas ações, que haja transparência nessas ações e que a sociedade possa dar seu *feedback* sobre o que vem sendo feito. O Portal Nacional de Contratações Públicas é um exemplo do mecanismo de controle em ação para promover transparência.

Porém, o mecanismo de controle deve também ser utilizado antes das ações serem praticadas, estabelecendo-se sistemas de gestão de riscos, que visam lidar de forma eficiente com as incertezas, contribuindo para melhoria do desempenho organizacional (TCU, 2017).

Os instrumentos aqui mencionados, relativos aos mecanismos de governança, são apenas uma parte dos que estão presentes na Lei nº 14.133/2021, o que demonstra a preocupação do legislador em colocar em prática a governança pública de forma efetiva. Tal norma contribui para atuação dos gestores da área de compras públicas, evidenciando diversos mecanismos que permitem uma atuação mais eficiente e mais alinhada com o interesse público.

Nesse sentido, temos a modalidade licitatória do diálogo competitivo, que traz em seu bojo esse aspecto inovador, permitindo o desenvolvimento de uma ou mais alternativas capazes de atender às necessidades específicas da Administração Pública. Essa modalidade facilita o alcance dos objetivos institucionais de cada órgão, bem como favorece o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico, de modo que as decisões dos agentes estejam sempre alinhadas com o

interesse público e a necessidade da Administração. Com isto, temos a promoção da governança das contratações.

### **3.1 Princípios da Lei nº 14.133/2023**

Os princípios a serem seguidos no âmbito da Lei nº 14.133/2023 estão expressos no seu Artigo 5º, que possui a seguinte redação:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Brasil, 2021).

É possível perceber que se trata de um rol extenso de princípios, algo significativo para o ordenamento jurídico, uma vez que os princípios são valores sociais de uma determinada sociedade em um dado momento no tempo, que foram elevados, pelo legislador, ao status de norma jurídica. Assim, qualquer operação jurídica deve estar baseada nesses princípios.

Dentre os princípios expressos nessa lei estão os previstos no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e os que estavam inclusos no Artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 (igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo). Além desses, o legislador acrescentou mais treze princípios: interesse público, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável. Apesar desses últimos serem tidos como “novidades” são na verdade princípios que já estavam inclusos implícita ou explicitamente em outras normas que compõem o sistema normativo de licitações. Assim, na Lei nº 14.133/2021 o legislador na realidade organizou um compilado de princípios relevantes

que estavam esparsos no ordenamento jurídico, deixando explícito aquilo que não pode deixar de ser observado na realização de licitações.

Pode-se dizer que, os princípios constitucionais são a base para todas as ações a serem tomadas pela Administração Pública. Eles balizam a sua atuação, fazendo com que atue sempre procurando a melhor alternativa para atender ao interesse público. O princípio da legalidade, um dos mais relevantes, se faz necessário para que haja o Estado de Direito em si, restringindo a atuação da Administração Pública ao que está previsto em lei. É, portanto, uma das principais garantias dos direitos individuais.

Dentro das licitações este princípio determina que as ações dos agentes administrativos estejam vinculadas ao que está disposto na lei. Há um certo grau de discricionariedade dado à Administração Pública no que se trata das contratações diretas, mas isso é feito de uma forma mitigada, uma vez que ainda assim se faz necessário seguir o procedimento licitatório (Novaes, 2005).

O princípio da impessoalidade, por sua vez, representa o ideal de igualdade, visando uma justiça sem privilégios. Este princípio recebe várias interpretações doutrinárias. Segundo entendimento da Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha e do jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, por exemplo, a impessoalidade pode ser analisada por dois prismas: com relação aos administrados, estabelecendo um tratamento igualitário, e com relação ao administrador, determinando que os atos realizados sejam imputados ao órgão e não ao agente que os realizou, uma vez que esse último é, na verdade, apenas um instrumento da Administração Pública (De Lima *et al.*, 2010).

O princípio da moralidade exige que o administrador pautе suas ações sempre de acordo com a ideia do dever de exercer uma boa administração. Embora este princípio receba críticas por parte da doutrina, sendo dito como vago e que é absorvido pelo conceito de legalidade, é possível notar sua diferenciação uma vez que um ato, mesmo que revestido de legalidade, não deve ser praticado pela Administração Pública se violar a moralidade (Veríssimo, 2003).

O princípio constitucional da publicidade é de máxima importância no processo licitatório, tendo duas funções primordiais. É por meio da publicidade que os interessados em participar do processo podem ter acesso amplo aos detalhes necessários. Mas para além disso, esse princípio garante que, salvo em casos de sigilo imprescindível para segurança

nacional, toda população tenha conhecimento do que está sendo realizado e possa exercer seu direito de fiscalização. Imagina-se que, quanto maior a possibilidade de fiscalização das condutas dos agentes maior será a inclinação destes para seguir a lei e a moral (Rossi, 2022).

Por fim, o princípio da eficiência é o mais recente a integrar o texto do artigo 37 da Constituição Federal, tendo sido introduzido por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Este princípio diz respeito à execução de atribuições de forma proficiente, com rapidez e qualidade. Mas também está relacionado à forma organizacional da Administração Pública em si (Morais, 2009). No contexto da Lei nº 14.133/2021, é possível entender que este princípio determina que as licitações sejam feitas utilizando os recursos da forma mais econômica e inteligente possível, ou seja, é a busca pela maior qualidade pelo menor preço.

### **3.2 Modalidades de Licitação e Contratação Direta**

Na Lei nº 14.133/2021, não se usa mais o critério de valores para determinar a modalidade de licitação a ser escolhida. Ao invés disso, o critério passa a ser o objeto a ser licitado). As modalidades de licitação também tiveram modificações. Essas estão listadas no Art. 28 desse dispositivo legal: “São modalidades de licitação: I – pregão; II – concorrência; III – concurso; IV – leilão; V – diálogo competitivo.” (Brasil, 2021).

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, Art. 6º, inciso XLI, o pregão é obrigatório para aquisição de bens e serviços comuns e o critério de julgamento utilizado poderá ser o do menor preço ou do maior desconto. Essa é a modalidade de licitação mais utilizada no Brasil, segundo dados do *site* de compras públicas, e possui um rito comum para a licitação. Segundo o Art. 29, Parágrafo Único, da Lei nº 14.133/2021; porém, ele não pode ser utilizado para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, com exceção dos serviços comuns de engenharia.

A modalidade concorrência é similar ao pregão no sentido de seguir, assim como este, o rito procedimental comum. A diferença entre essas duas modalidades está, justamente, no objeto para o qual são utilizados. Diferente do pregão, a concorrência deve ser utilizada na contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de

engenharia. Ademais, a concorrência aceita todos os critérios de julgamento, com exceção do “maior lance” (Dias, 2023).

É possível notar que há uma sobreposição quanto ao uso das modalidades descritas anteriormente para a contratação de obras e serviços comuns de engenharia. A Lei nº 14.133/2021 deixou então para escolha do administrador a modalidade de licitação a ser utilizada nesse caso, conferindo dessa forma um certo grau de discricionariedade a este. Para isto é necessário que o administrador estipule de maneira precisa o objeto que será licitado, a fim de diferenciar entre obras e serviços comuns e especiais de engenharia. Segundo a Orientação Normativa nº 54 da Advocacia Geral da União, este pode se utilizar de agente ou setor técnico que possa avaliar o devido enquadramento da modalidade.

A terceira modalidade de licitação, o concurso, é descrita na Lei nº 14.133/2021 de forma bastante similar àquela presente na Lei nº 8.666/1993. É utilizada para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico. O único critério de julgamento possível aqui é o de melhor técnica ou conteúdo artístico. O Artigo 30 da lei em questão destaca o edital para o concurso, que deve obrigatoriamente conter informações sobre a qualificação que se exige dos participantes, as diretrizes e formas de apresentação do trabalho, as condições em que este deve ser realizado e o prêmio ou remuneração devidos ao vencedor (Niebuhr, 2021). Segundo Dias (2023), um possível problema desta modalidade de licitação nessa nova lei de licitações é que não se estabeleceu uma definição sobre os trabalhos a serem contratados, o que pode causar dificuldades de aplicação.

A modalidade de leilão é utilizada exclusivamente para a alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos. O critério de julgamento, obrigatoriamente, é do maior lance. Diversas inovações foram adicionadas a esta modalidade, uma vez que na Lei nº 8.666/1993 apenas o básico era descrito. Na nova lei de licitações está explícita a necessidade de escolha do leiloeiro oficial por credenciamento ou licitação na modalidade pregão. Além disso, é dada bastante importância ao edital, estabelecendo diversas informações que obrigatoriamente devem estar contidas neste, como a descrição do bem, seu valor, o preço mínimo dos lances, além da necessidade de ampla divulgação, tanto em sítio eletrônico oficial quanto em outros meios de comunicação.

A última modalidade de licitação, o diálogo competitivo, tem seu conceito definido no Art. 6º, inciso XLII da Lei nº 14.133/2021. Ela deve ser utilizada quando a necessidade da Administração não puder ser objetivamente definida. Portanto, essa modalidade, que será melhor explorada no tópico seguinte, é uma das maiores inovações da Nova Lei de Licitações, e permite que a Administração tenha suas demandas atendidas de forma mais personalizada e eficiente.

Por outro lado, os artigos 72 a 75 da Nova Lei de Licitações tratam dos procedimentos de contratação direta e se baseiam na exceção prevista no texto constitucional, no artigo 37, inciso XXI, que trata da obrigatoriedade de licitação, a saber:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

**XXI - ressaltados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 2021) (grifo nosso).

As ressalvas mencionadas no início deste inciso são justamente as formas de contratação direta, que podem ser divididas em inexigibilidade e dispensa de licitação. A inexigibilidade de licitação ocorre quando a competição é inviável, seja pela unicidade de prestação de um serviço ou produção de um produto, seja pela notoriedade de determinado prestador. Dessa forma, os exemplos de inexigibilidade presentes na legislação formam um rol meramente exemplificativo, constantes no artigo 74, incisos I a V da Lei nº 14.133/21.

A dispensa de licitação, por sua vez, diferentemente da inexigibilidade, ocorre nos casos em que a competição seria possível, mas, por escolha do legislador a contratação ou compra pode ser feita sem licitar.

Aqui, portanto, há um rol taxativo de hipóteses de dispensa de licitação. Estas podem ser ainda divididas entre licitação dispensável, onde é dada discricionariedade ao administrador para decidir se quer licitar ou não (casos do artigo 75, incisos I a XVIII, da Lei nº 14.133/21); e licitação dispensada (casos do artigo 76 da Lei nº 14.133/21), que ocorre para alienação de bens, onde o legislador determina que não seja feita licitação (Almeida, 2021).

Uma alteração importante da Lei nº 14.133/2021, em matéria de contratação direta está no artigo 73, que traz a hipótese de responsabilização tanto do contratado quanto do agente público em caso de contratação indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro. Os responsáveis respondem solidariamente pelo dano ao erário sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

### **3.3 O Diálogo Competitivo**

O Diálogo Competitivo atualmente presente na legislação brasileira, na Lei nº 14.133/2021, surge como uma nova modalidade de licitação inspirada no “diálogo concorrencial” presente na versão portuguesa da Diretriz 24, de 2014, da União Europeia, e em legislações internacionais, como o Código dos Contratos Públicos de Portugal.

Essa modalidade de licitação surgiu primeiramente no Direito Europeu por meio do artigo 29 da Diretiva nº 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, hoje substituída pela Diretiva nº 2014/24/UE. A busca por procedimentos licitatórios mais caracterizados por diálogo, consenso e negociação já era prática comum entre os países membros da União Europeia, portanto, a previsão legal estabelecida em 2004 surge para dar legitimidade à essa prática. Outros fatores que foram determinantes para a adoção do Diálogo Concorrencial foram o desenvolvimento de projetos economicamente acessíveis de infraestrutura integrada para o crescimento do mercado interno europeu e a obrigatoriedade de cumprimento dos prazos e metas estabelecidas pelas regras de política ambiental da União Europeia (Pacce, 2021).

A Diretiva 2004/18/CE buscava tornar os processos de contratação pública mais simples e flexíveis de forma que objetivos sociais comuns a todos os membros da União Europeia pudessem ser melhor atendidos.

Dentre esses objetivos, pode-se citar a proteção ambiental, a responsabilidade social, o combate à corrupção, o fomento à inovação, o combate às alterações climáticas, o desenvolvimento da saúde pública, entre outros (Buccino *et al.*, 2020). E para atingir esses objetivos a solução apresentada nessa diretiva foi o Diálogo Concorrencial, que foca na promoção de uma melhor comunicação entre a Administração Pública e a iniciativa privada, para elaboração de soluções inovadoras (Pacce, 2021).

Dentre os países europeus que incorporaram o diálogo concorrencial ou competitivo em seus ordenamentos jurídicos estão: Portugal (artigos 30º e 204º a 218º do Código de Contratos Públicos), França (Dialogue compétitif: artigos 26, I, 3º, 36 e 67 do Code des marchés publics), Espanha (Diálogo Competitivo: artigos 163 a 167 da Lei 30/2007 – Contratos del Sector Público).

Como já mencionado, o Diálogo Competitivo no Brasil foi instituído pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conhecida como A Nova Lei de Licitações (Brasil, 2021). O artigo 6º, inciso XLII, define o que vem a ser o Diálogo competitivo, *in verbis*:

XLII – diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (Brasil, 2021);

Percebe-se então, que esta modalidade de licitação deverá ser a escolhida quando da celebração de contratos de natureza complexa, quando a Administração não tenha como definir sozinha a melhor solução para uma determinada necessidade pública. Por meio do Diálogo Competitivo é possível, portanto, encontrar os licitantes que oferecem a proposta de melhor solução (Oliveira, 2021).

É importante destacar que o diálogo competitivo é um procedimento dividido em duas fases. A primeira consiste no diálogo em si, que ocorre entre a Administração Pública e os licitantes. Já a segunda corresponde à fase competitiva.

Para a realização da licitação em um primeiro momento será publicado um edital em sítio eletrônico oficial. Nesse estarão presentes todas

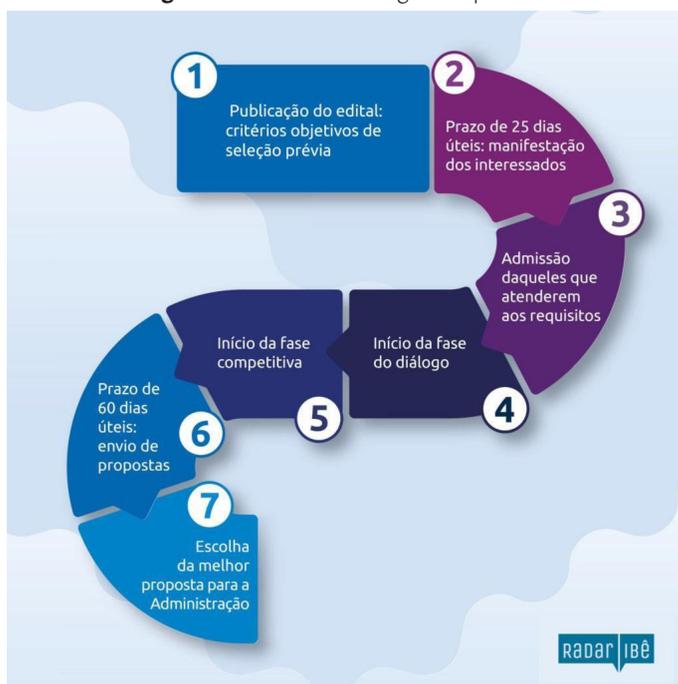
as informações sobre as necessidades, exigências e critérios objetivos de seleção prévia. É dado um prazo de 25 dias úteis após a publicação do edital para que os possíveis licitantes manifestem interesse na participação, sendo admitidos todos aqueles que preencherem os requisitos objetivos exigidos (Montoro, 2021).

Uma vez que os interessados sejam habilitados e selecionados os diálogos têm início. Estes serão registrados em ata e gravados por meio de áudio e vídeo. A fase de diálogo se estende pelo período necessário para que se identifique uma ou mais soluções que atendam a necessidade que se está precisando sanar. Nesta fase não é permitido à Administração revelar aos licitantes as informações que foram obtidas com cada um deles, a menos que haja consentimento para isto. Posteriormente, à declaração da conclusão da fase destinada ao diálogo entre os participantes, todos os registros e gravações serão anexados ao processo licitatório, e se dará, então, início à fase competitiva (Montoro, 2021).

Um novo edital é publicado para dar início a essa fase. Nesse novo documento estará contida a explicação da solução que atenda às necessidades do caso concreto, e também os requisitos objetivos para a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública. É dado então um prazo mínimo de 60 dias úteis da publicação do edital para que os licitantes apresentem suas propostas, as quais deverão conter todas as informações necessárias para a realização do projeto. Para a escolha da melhor proposta será levada em consideração a que melhor atender – técnica e economicamente – a Administração Pública (ou, mais precisamente, atender ao interesse público), observando sempre os princípios obrigatórios dos processos licitatórios, em especial o da vantajosidade (Montoro, 2021). Assim, o procedimento pode ser resumido como visto na Figura 2.

Para esta modalidade, o critério de julgamento de “menor preço” não é aplicado, pois trata-se de um tipo de licitação que visa a contratação de serviços ou a compra de produtos técnicos. Para exemplificar, quando o poder público precisa de uma solução tecnológica, realizar o diálogo competitivo é uma forma de escolher o licitante que tem a melhor qualificação baseada em outros fatores, além do preço. A administração, nesses casos, vai priorizar fornecedores que melhor resolvam os problemas que ela quer solucionar (Portal De Compras Públicas, 2021).

**Figura 2** – Fases do diálogo competitivo



**Fonte:** Montoro (2021).

Essa nova modalidade de licitação, que é uma das maiores novidades na Lei nº 14.133/2021, já foi utilizada, por exemplo, na esfera federal pelo Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), órgão do Comando da Aeronáutica, pertencente ao Ministério da Defesa, que lançou o Edital Nº 001/CLA/2023 (Centro de Lançamento de Alcântara, 2023) para contratação, por meio de diálogo competitivo, de interessados em realizar a modernização dos equipamentos e sistemas de meteorologia para desenvolvimento do Centro Espacial de Alcântara – CEA.

Esse edital foi aberto para todas as pessoas físicas e jurídicas cujo ramo de atividade fosse compatível com o objeto demandado. Aqui, restou expresso o objetivo do diálogo competitivo, uma vez que a Administração Pública precisava de uma solução inovadora, que não podia ser completamente definida por ela mesma. De acordo com o edital, o primeiro passo na realização da licitação foi justamente uma reunião *on line* para “explicar a dinâmica deste processo inovador no âmbito do CLA, bem

como prestar esclarecimento das necessidades e exigências do Setor de Meteorologia do CLA”.

Pode-se, então, comprovar que a modalidade de licitação do Diálogo Competitivo inova ao admitir um nível de discricionariedade para o processo licitatório que não existia antes. Essa discricionariedade permite que a Administração converse com a iniciativa privada em busca de soluções inovadoras que atendam ao interesse público de forma eficiente. Como nem sempre o objeto de uma compra ou contratação pode ser definida objetivamente, faz-se necessário que a Administração Pública incorpore o que há de melhor na iniciativa privada (a agilidade e alto investimento em inovações), sem deixar de ter o interesse público como meta.

### **3.4 O Diálogo Competitivo como instrumento de governança pública**

Como visto nas seções anteriores, a governança é algo essencial quando se trata da necessidade de alinhar a atuação das organizações aos resultados que delas são esperados. Ela pode ser entendida com uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, com o objetivo de encontrar soluções inovadoras para os problemas sociais, criando assim chances de desenvolvimento.

A governança pode ser aplicada tanto a nível institucional, levando em consideração a organização como um todo, quanto a nível de unidades intraorgânicas, considerando a especificidade técnica, como é o caso das contratações públicas (Cardoso & Alves, 2021). É essencial ter um sistema de governança no ciclo das contratações públicas para obter eficiência e resultados que supram efetivamente as necessidades da Administração Pública (Ferreira, 2021).

Nesse sentido, a nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021) foi editada pelo legislador pátrio em meio a um novo paradigma, vindo da necessidade da Administração Pública de se reestruturar para melhor atender às demandas da sociedade. Nessa lei, a governança é incentivada nas organizações públicas, por meio do incentivo à melhoria de desempenho e do ganho de maturidade institucional. É sinalizada ao gestor público a necessidade de reformulações que promovam a eficiência, eficácia e efetividade em suas contratações (Carvalho *et al.*, 2022).

A modalidade de licitação “Diálogo Competitivo” incorpora os princípios da Governança apresentados tanto pelo TCU (2020), quanto pelo Decreto Federal nº 9.203/2017, ambos já mencionados. Dessa forma, essa modalidade de licitação traduz muito do que se espera da Administração Pública nesse novo paradigma trazido pela Lei nº 14.133/2021.

O Diálogo Competitivo deve ser utilizado quando o objeto a ser licitado não pode ser definido objetivamente. Antes dessa modalidade de licitação existir, a Administração Pública ficava refém daquilo que já existe no mercado e, por vezes, poderia não ter suas demandas atendidas, o que, conseqüentemente, impacta a sociedade, pois significa que parte de suas necessidades não seriam atendidas, ou isso seria feito de forma insuficiente.

Com o advento do Diálogo Competitivo, a capacidade de resposta da Administração é ampliada, pois, não encontrando solução viável, é possível à Administração abrir uma licitação para encontrar pessoas, físicas ou jurídicas, que tenham capacidade para desenvolver essa solução. Isso corresponde a um grande aumento da eficiência por parte do poder público, que pode, também, aumentar a confiabilidade deste, uma vez que é necessário ofertar serviços públicos acessíveis e eficientes para minimizar as incertezas dos cidadãos sobre a situação de seu governo.

Outros princípios de governança como integridade, transparência e *accountability* continuam sendo atendidos mesmo que o Diálogo Competitivo permita um certo nível de discricionariedade ao administrador público. Isso porque essa modalidade continua seguindo ritos procedimentais do processo licitatório, por exemplo: um edital deve ser publicado e amplamente divulgado definindo detalhadamente as necessidades e exigências da Administração e todos aqueles que cumpram os requisitos podem participar da licitação.

O diálogo competitivo também incentiva a eficiência na Administração Pública ao não se utilizar apenas do critério de preço para realizar uma contratação. Ao buscar a maior quantidade possível de soluções que atendam satisfatoriamente suas necessidades, a Administração busca não apenas aquela com o menor custo, mas a que apresenta os melhores requisitos técnicos e cujos desdobramentos a longo prazo sejam os mais vantajosos. Isso é feito utilizando a *expertise* da iniciativa privada para entender e responder às demandas do mercado. Essa integração é algo a ser buscado também na governança, que prevê uma atuação melhor do

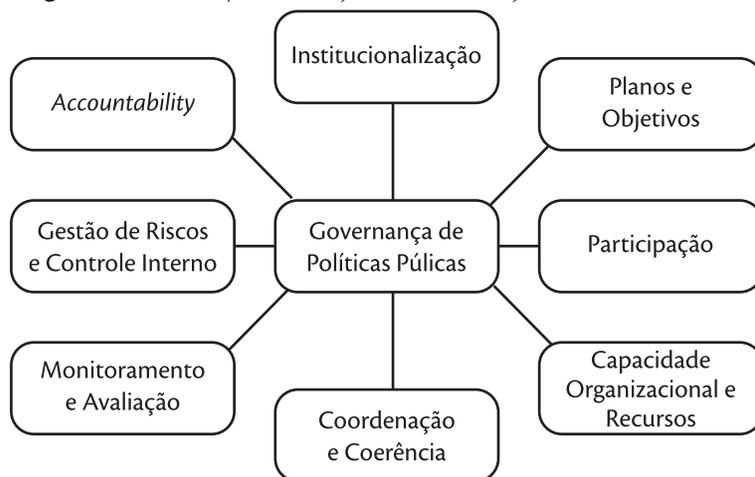
poder público quando diversos entes se concentram para buscar soluções que atendam o interesse público.

Pacce (2021) trata da importância dessa interação entre o Estado e a iniciativa privada:

A implementação de ferramentas de cooperação é uma resposta, principalmente, à insuficiência de recursos estatais, haja vista que a assimetria informacional entre a autoridade pública e o setor privado especializado, por exemplo, condiciona resultados negativos quando esta autoridade atua isoladamente, sem interação com o setor privado (Pacce, 2021, p. 52).

Assim, o Diálogo Competitivo se configura como uma inovação normativa que permite ao Poder Público ter maior facilidade para se adaptar à realidade atual, onde novas tecnologias surgem de forma cada vez mais rápida. Se comparado com o modelo para avaliação de governança em políticas públicas apresentado abaixo, temos que o diálogo competitivo, por se tratar de uma modalidade que enfrenta uma “situação inovadora”, consegue satisfazer vários critérios elencados, como uma melhor gestão de riscos, do alcance de objetivos institucionais, do *accountability*, da maior coerência entre a gestão pública, dentre outros. Podemos ver o modelo indicado na Figura 3.

**Figura 3** – Modelo para Avaliação de Governança em Políticas Públicas.



Fonte: TCU (2020).

Nesse norte, a avaliação de políticas públicas é essencial e deve ser realizada por diversos atores estatais e sociais, para assim mensurar a efetividade de uma determinada política pública na prática, além de estimar seu desempenho a longo prazo. Os resultados obtidos nessas avaliações são então analisados nas rodadas de criação de políticas e podem, dessa forma, contribuir para o aprimoramento destas, podem apontar a necessidade de criação de uma nova política pública complementar às existentes, ou mesmo determinar uma completa reforma ou revogação (Wu *et al.*, 2014). Logo, com a utilização do diálogo competitivo de forma correta tem-se a possibilidade de alcançar vários princípios essenciais das políticas públicas, possibilitando que o processo de avaliação tenha melhores resultados.

Vale ressaltar que um dos principais problemas enfrentados hoje na aplicação do Diálogo Competitivo é a falta de profissionais capacitados para sua execução nos quadros da Administração Pública. Para resolver essa questão, faz-se necessário a aplicação de boas práticas de governança, como a promoção de qualificação das comissões de contratação e a publicação de cartilhas informativas, direcionadas tanto para essas comissões quanto para fornecedores de bens e serviços (Pacce, 2021).

O diálogo competitivo é, portanto, uma ferramenta que tem potencial de trazer diversos benefícios para a Administração, uma vez que os agentes públicos tenham sido capacitados e compreendam as vantagens de se utilizar essa modalidade de licitação. Sendo algo novo na legislação pátria é esperado que haja um período de habituação. Na medida em que sejam assimilados os possíveis ganhos em termos de eficiência e capacidade de assimilação dos princípios da governança pública, espera-se que o diálogo competitivo seja cada vez mais utilizado, permitindo uma maior aproximação entre as ações da Administração Pública e o atingimento do interesse público.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base nas informações apresentadas, conclui-se que o objetivo geral foi confirmado, pois a modalidade de licitação “Diálogo Competitivo” se apresenta como uma importante inovação da Lei nº 14.133/2021 que pode auxiliar o alinhamento da Administração Pública aos princípios e diretrizes da governança pública, uma vez que essa modalidade

de licitação permite à Administração ser mais eficiente e eficaz em suas contratações. Isso porque as soluções demandadas podem ser atendidas por meio de diálogos com a iniciativa privada que podem levar às inovações necessárias para atingir o interesse público. O Diálogo Competitivo tem potencial de ampliar significativamente a capacidade de resposta da Administração, fazendo com que o interesse público seja de fato alcançado e, por consequência, a confiança da sociedade de que seu governo está verdadeiramente preocupado em atender às suas necessidades pode ser ampliada.

É de se notar, porém, que desde que a Lei nº 14.133/2021 entrou em vigor poucos editais de licitação com a modalidade diálogo competitivo foram efetivados, evidenciando a necessidade de que os agentes públicos sejam capacitados para as inovações dessa nova lei e que passem a estar atentos às possibilidades de utilizar seus instrumentos que buscam a aplicação dos princípios da boa governança.

Futuros estudos sobre a temática podem focar em investigar se os agentes públicos da alta administração estão alinhados aos princípios e diretrizes da boa governança e se incentivam seus subordinados a adotá-los. Além disso, serão necessárias pesquisas sobre como e onde a modalidade de diálogo competitivo está sendo utilizada e, se preciso, identificar o porquê de ela não estar sendo colocada em prática.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, W. B. Governança nos processos das contratações públicas. **Boletim Economia Empírica**, v, 1, n. 6, 2020.

ALMEIDA, H. **Nova lei de licitações e contratos esquematizada: lei 14.133/2021**. Estratégia Concursos, p. 246, 2021.

ALTOUNIAN, C.; SOUZA, D.; LAPA, L. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. 2. ed. Atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 9.163 de 23 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF. 2017.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Ed. 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

BRASIL. **Lei Nº 14.133 de 1º de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

BUCCINO, G.; IOSSA, E.; RAGANELLI, B.; VINCZE, M. Competitive dialogue: an economic and legal assessment. **Journal of Public Procurement**, 2020.

CARDOSO, L.; ALVES, P. **A nova Lei de Licitações Públicas e a inexorável chegada da governança das contratações**. Salvador, BA; Brasília, DF: ed. Mente Aberta; Rede Governança Brasil, 2021. [E-book].

CARVALHO, S. S. S.; ALMEIDA, M. G., ARENAS, M. V. S. Governança nas contratações públicas sob a perspectiva da nova lei de licitações e contratos administrativos. **Brazilian Journal of Development**, v. 8, n. 4, p. 23703 – 23724, 2022.

CARVALHO, B. S.; OLIVEIRA, C. T. F.; GOUVEIA, T. M. O. A.; PESSANHA, J. F. M. A. **Nova Lei de Licitações e a Governança nas Contratações Públicas: Uma Análise dos Órgãos e Entidades Licitantes do Estado do Rio de Janeiro**. XLVI EnANPAD, 2022.

Centro de Lançamento de Alcântara. Edital de Licitação. **Diálogo Competitivo nº 001/CLA/2023**. [Modernização dos equipamentos e sistemas de meteorologia para desenvolvimento do Centro Espacial de Alcântara – CEA. 2023.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Luciana O. Rocha. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. 248 p.

DE LIMA, E. C.; OLIVEIRA, F. E. A.; COSTA NETO, J. C. O princípio da impessoalidade da Administração pública: uma análise de sua aplicabilidade ao longo do tempo. **Revista Científica do ITPAC**, v. 3, n. 1, p. 12 – 15, 2010.

DIAS, M. T. F. **A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021):** principais inovações e desafios para sua implantação. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

DIREITONET. **Licitação: Conceito, princípios, objeto, modalidades, casos de dispensa e inexigibilidade, procedimento e sua invalidação.** [S. l.], 20 out. 2022. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/resumos/exibir/263/Licitacao>. Acesso em: 5 jun. 2023.

FERREIRA, C. **A governança nas contratações públicas:** uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

MONTORO, Isabela. **Diálogo Competitivo:** entenda como funciona a nova modalidade licitatória. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://radar.ibegesp.org.br/dialogo-competitivo-entenda-como-funciona-a-nova-modalidade-licitatoria/>. Acesso em: 15 fev. 2023.

MORAIS, J. J. Princípio da eficiência na Administração Pública. **ETHOS JUS**, 2009.

NIEBUHR, J. M. **Nova lei de licitações e contratos administrativos.** 2 ed. Curitiba: Zênite, p. 283, 2021.

NOVAES, A. C. Princípios da Licitação de acordo com a Lei n.º 8.666/93. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, 2005, v 2, nº 138. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-administrativo/727/principios-licitacao-acordo-com-lei-n-8-6693>. Acesso em 20 fev. 2024.

OLIVEIRA, M. P. C. **O Diálogo Competitivo na Nova Lei de Licitações Brasileira.** São Paulo: Schiefler Advocacia, 2021. Disponível

em: <https://schiefler.adv.br/dialogo-competitivo-nova-lei-de-licitacoes/>  
Acesso em: 07 jun. 2023.

PACCE, C. D. A experiência europeia com os diálogos competitivos: uma perspectiva para a aplicação da nova lei de licitações. In: NOBREGA, M.; ZAMBELLI, D. B. B (org). **Novos rumos das licitações e contratos administrativos**. São Paulo, 2021, p. 50 – 63.

PORTAL DE COMPRAS PÚBLICAS. **Diálogo Competitivo**: entenda a nova modalidade de licitação. [S. l.], 22 set. 2021. Disponível em: [https://www.portaldecompraspublicas.com.br/novidades/dialogo-competitivo-entenda-a-nova-modalidade-de-licitacao\\_1138](https://www.portaldecompraspublicas.com.br/novidades/dialogo-competitivo-entenda-a-nova-modalidade-de-licitacao_1138). Acesso em: 5 jun. 2023.

ROSSI, Licínia. **Manual de Direito Administrativo**. 6 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

VERISSIMO, D. P. A. **Dispensa e inexigibilidade de licitação e a moralidade administrativa**. Jus Navigandi, 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3604>>. Acessado em 21 fev 2024.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Tradução: Ricardo A. Souza. Brasília: Enap, 2014, 160 p.

## **SOBRE OS AUTORES**

### **ORGANIZADORES**

#### **ELIETE CORREIA DOS SANTOS**

Pós-doutorado em Educação Contemporânea pela UFPE - PNPd-CAPES. Doutora em Linguística pelo PROLING/UEPB. Concluiu o doutorado sanduíche (Estágio Avançado de Doutorado), na Universidade do Porto - PT, na interface com o Curso de Ciência da Informação e Linguística. Mestre em Linguagem e Ensino pela UFCG. Possui graduação em Letras e Arquivologia. Atualmente é professora da Universidade Estadual da Paraíba - do Curso de Arquivologia, coordenadora e professora permanente do PPGDARQ-UEPB/UEPB. Profa. Colaboradora do PPGLE-UFCG. Líder do grupo de pesquisa Arquivologia e Sociedade – GPAS. Coordenou a especialização em Gestão em Administração Pública – UEPB/ESPEP.

#### **IVANILDA MATIAS GENTLE**

Assistente Social e Professora, Mestre em Ciências da Educação. Outras formações acadêmicas lato Sensu: Educação em Movimentos Sociais; Educação Profissional; Educação Global, Inteligências Humanas e Construção da Cidadania. Atualmente, ocupando cargo de Superintendente da Escola de Governo do Estado da Paraíba; Vice-Presidente da Comissão de Heteroidentificação do IFPB; Membro do Conselho Fiscal da FUNETEC-PB. Cargos ocupados anteriormente: Diretora Geral do IFPB - Campus João Pessoa; Assessora de Implantação do Campus Avançado do município de Areia-PB; Supervisora Acadêmica de Estágio Supervisionado em Serviço Social; Diretora Geral do campus do IFPB João Pessoa; Chefe de Gabinete da Secretaria de Educação do Estado da Paraíba; Superintendente da Fundação de Educação, Tecnologia e Cultura da Paraíba -FUNETEC/PB.

#### **HEVERTON FELINTO PEDROSA DE MÉLO**

Doutorando em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Possui graduação em Direito

pelo Instituto de Educação Superior da Paraíba, mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional - PGPCI pela Universidade Federal da Paraíba, Pós-graduação em Prática Judicante pela Universidade Estadual da Paraíba e em Direito Processual Civil pelo UNIESP. Atualmente é advogado, Gerente de Contratos e Convênios do Governo do Estado da Paraíba (SEE/PB), professor em cursos de Pós-Graduação e na Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba (ESPEP).

### **ILKA MARIA SOARES CAMPOS**

Doutora em Ciência da Informação – UFPB, Mestre em Sistemas e computação – UFRN, Especialista em novas tecnologias na educação – UFPB, Especialista em Gestão Educacional – UFRJ, Graduação em Administração – UNIPE. Docente de cursos técnico, superior e especializações. Atua na Escola de Governo do Estado da Paraíba - ESPEP, Docente da Academia de Polícia Civil - ACADEPOL, membro do grupo de pesquisa de Gestão de Informação, Aprendizagem e Conhecimento - GIACO/UFPB. Avaliadora de periódicos.

## **PROFESSORES**

### **ANDRÉA XAVIER DE ALBUQUERQUE DE SOUZA**

Graduada em Psicologia (UFPB), com Mestrado em Psicologia e Doutorado em Psicologia Social pelo Programa de Pós-graduação da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professora Associada da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), lotada no CCBSA. Experiência em Psicologia da Educação, Desenvolvimento Humano, Psicologia Organizacional e Metodologia de Pesquisa.

### **FRANCINETE FERNANDES DE SOUSA**

Professora do curso de Arquivologia da Universidade Estadual da Paraíba (2007-.) Doutora em Letras pela UFPB, ex-bolsista do IFP/FORD (2004). Mestre em Biblioteconomia (1999). Pós-graduada em Pesquisa Educacional pela UFPB (2002). Atuando principalmente, com os seguintes temas: Linguística Documentária, Informação, Arquivo/Cidadania, Justiça Social e Cultura. Presta assessoria pedagógica a AACADE (Associação de Apoio às Comunidades Afro descendentes da Paraíba). Desenvolve pesquisas PIBIC (CNPQ/COTAS) e Extensão Universitária (UEPB). Coordena o grupo de pesquisa GEAS, ligado ao Laboratório de gestão, Inteligência e Empreendedorismo ( LAB-EGI/ UEPB).

### **GERALDO MEDEIROS JUNIOR**

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2017). Possui mestrado em Economia Rural [C. Grande] pela Universidade Federal da Paraíba (1999). Atualmente é professor da Universidade Estadual da Paraíba.

### **JACQUELINE ECHEVERRÍA BARRANCOS**

Possui Pós-doutorado em Administração pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Doutorado, Mestrado e Graduação em Administração pela UFPB e atualmente é professora Associada Nível "D" DE do departamento de Arquivologia e professora do Programa do Curso de Mestrado Profissional em Gestão Documental e Governança Arquivística.

### **JOSÉ LIRAILTON BATISTA FEITOSA**

Graduação em Direito e Filosofia-UFPB; possui especialização em Gestão Pública-UEPB, especialização em Direito Civil-UFPB; especialização em Direito Público-ESMA/PB; mestrado em Direito Econômico-UFPB; doutorado em Ciências Jurídicas Aplicadas pela Universidade de Buenos Aires -UMSA; doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade Unixavier; Professor e Servidor Público Estadual.

### **JOSEMAR HENRIQUE DE MELO**

Doutor em Documentação pela Universidade do Porto (Portugal) com reconhecimento em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Graduado em História pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Líder adjunto do Grupo de Pesquisa Arquivologia e Sociedade. Membro do Grupo de Pesquisa Estudos Arquivísticos em Documentos e Registros Digitais. Membro do Grupo de Estudos Arquivísticos - GEARQ. Atualmente é professor Assistente B do curso de Bacharelado em Arquivologia da Universidade Estadual da Paraíba.

### **JULYANA DE LIRA FERNANDES**

Doutora e Mestre em Educação. Pós-graduada em Educação Global, Inteligências Humanas e Construção da Cidadania. Graduada em Serviço Social. Professora de Graduação, pós-graduação e cursos de capacitação e aprimoramento. Assessora

Acadêmica. Desenvolve pesquisas sobre políticas públicas e sociais, educação nos espaços de privação de liberdade, educação global e direitos humanos.

### **VIVIANE BARRETO MOTTA NOGUEIRA**

Doutora em Recursos Naturais - Universidade Federal de Campina Grande. Professora Associada DE da Universidade Estadual da Paraíba (1998/Atual) do Curso de Administração (Campus I) e Professora Colaboradora do Curso de Arquivologia (Campus V), atuando na Graduação/Pós-Graduação e Líder do Grupo de Pesquisa CNPq Gestão Organizacional Pública e Privada.

### **CONCLUINTES DA ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – UEPB/ESPEP**

#### **ADELMA SIMPLICIO DOS SANTOS**

Assistente Social pela Faculdade Internacional da Paraíba e Especialista em Garantia dos Direitos e Política de Cuidados à Criança e ao Adolescente pela UNB (Universidade Nacional de Brasília). Atualmente é Coordenadora Estadual das Casas Lares e do Serviço de Acolhimento Familiar Regionalizado na Proteção Social Especial de Alta Complexidade na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano. E-mail: deborah\_santoos@hotmail.com.

#### **ALDOMIR MARTINS DO NASCIMENTO**

Especialista em Gestão e Administração Pública pelo Universidade Estadual da Paraíba. Atualmente é Policial Militar, desempenha suas atribuições no Quadro de Oficiais da Administração da Polícia Militar da Paraíba, em atividades e atribuições de chefias administrativas e operacionais. E-mail: aldomirmartins@gmail.com.

#### **AMANDA KARLA DE SOUSA**

Pós-graduada em Direitos Humanos e Ressocialização. Bacharela em Direito. Advogada e servidora pública com atuação na assessoria jurídica da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba SEDH/PB. Escritora e revisora de textos. E-mail: amandak.adv@gmail.com.

#### **ANDRÉA CRISTINA AVELINO FEITOZA**

Bacharel em Relações Públicas com 15 anos de experiência em licitações públicas. Atuou como Pregoeira e membro da Comissão Permanente de Licitação

da Secretaria de Estado da Administração (SEAD/PB). Atualmente, é Gerente Executiva de Registro de Preços na Central de Compras do Estado da Paraíba.

### **ANTONIO IZIDRO DOS SANTOS NETO**

PoliciaI Penal no Estado da Paraíba, graduado em Segurança Pública pela Universidade Estácio de Sá, em Administração Pública pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Especialista em Direito Penal e em Auditoria pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci, Especialista em Gestão em Administração Pública pela UEPB e pós-graduando em Orçamento e Governança em Gestão de Riscos pela Universidade de Brasília (UnB). izidro@gmail.com.

### **BIANCA BATISTA FAGUNDES**

Bacharel em Gestão Pública pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB, pós-graduada em Gestão em Administração Pública pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, atualmente Assessora Técnica de Governança de Gestão de Risco na Secretaria de Estado da Educação da Paraíba (SEE/PB). E-mail: biafagundes18@gmail.com.

### **ELLEN PEREIRA DA SILVA**

Especialista em Gestão em Administração Pública pela Universidade Estadual da Paraíba. Possui graduação em Arquivologia pela Universidade Federal da Paraíba. Atualmente é funcionária da Fundação Paraibana de Gestão em Saúde - PB SAÚDE, lotada no Serviço de Arquivo Médico e Estatística - SAME do Hospital Metropolitano Dom José Maria Pires - HMDJMP.

### **IVANIRA PONTES DUARTE**

Formação em pedagogia pela Universidade Aberta Vida. Pós-Graduada em Gestão da Administração Pública - UEPB/ ESPEP, Servidora Pública do Estado da Paraíba, exerce a função de Coordenadora de Ensino à Distância da ESPEP, vinculada à Secretaria de Administração do Estado da Paraíba.

### **JAMIL JOSÉ CAMILO RICHENE NETO**

Pós-graduado em Garantia dos Direitos e Política de Cuidados à Criança e ao Adolescente. Graduado em licenciatura em Teatro (UFPB). Ex-Conselheiro e Presidente do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente da Paraíba (CEDCA-PB). Ex-Coordenador Técnico Estadual do Sistema de Informação da Infância e Adolescência (SIPIA). Consultor na área da Infância e

Adolescência. Atualmente Conselheiro Tutelar de João Pessoa e diretor da Escola Técnica Estadual de Artes, Tecnologia e Economia Criativa da Paraíba Poeta Juca Pontes. [jamilrichene@yahoo.com.br](mailto:jamilrichene@yahoo.com.br).

### **JOSÉ FLÁVIO RAMOS DE QUEIROZ**

Graduado em Filosofia pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Graduado em Ciências Agrárias pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Graduado em História pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), Bacharelado em Administração Pública pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Mestrado em Ciência da Educação pela Universidade Santa Cruz do Sul (UNISC), Especialização em Filosofia da Educação pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), História do Brasil e da Paraíba pela (FIP), Especialização em Gestão Pública Municipal pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Especialização em Gestão em Administração Pública (UEPB/ESPEP), Bacharelado em Direito pela Uninassau e Mestrado em Ciências Agrárias pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Agrárias da Universidade Estadual da Paraíba e Embrapa Algodão. Tem experiências nas áreas de Educação, Humanas, Sociais e Agrárias.

### **LEONARDO ANTÔNIO DE SOUZA NEVES**

Especialista em Gestão em Administração Pública pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual da Paraíba em parceria com a Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba, Especialista em Segurança Pública pela Academia de Polícia Militar do Cabo Branco da PMPB (2014). Possui graduação em Direito pela UFPB, atualmente atua como Chefe do Núcleo de Recrutamento e Seleção da Diretoria de Gestão de Pessoas da Polícia Militar da Paraíba (PMPB). E-mail: [leonardo.a.s.neves@gmail.com](mailto:leonardo.a.s.neves@gmail.com).

### **MARCELO DA SILVA RAMOS**

Especialista em Gestão da Administração Pública pela UEPB, Especialista em Docência para Educação Profissional e Tecnológica pelo IFPB, Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho pela UCAM/SP, Engenheiro de Alimentos pela UFPB, Matemático pela UVA/UNAVIDA/CE. Atualmente é Coordenador de Implantação do Sistema PBdoc pela CODATA, professor na ESPEP e efetivo no Governo Estadual da Paraíba desde 2013.

### **MICHELINE COSTA DE MENESES**

Bacharel e Licenciada em Geografia pela Universidade Federal da Paraíba. Especialista em Gestão em Administração Pública pela Universidade Estadual da Paraíba e em Ciências Ambientais pelo Centro Integrado de Tecnologia e Pesquisa. Atualmente é Técnica administrativa, nomeada pelo Governo do Estado da Paraíba, atuando junto à Secretaria de Estado da Administração (SEAD/PB). E-mail: micheline.meneses@gmail.com.

### **NATÁLIA ARANHA MACIEL DA SILVA**

Bacharelado em Segurança Pública - Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba (2013), Bacharelado em Biomedicina - Centro Universitário de João Pessoa (2022). E-mail: natalia.aranha03@gmail.com.

### **RAFAELLA KATHARINA ESPÍNOLA LACERDA FREIRE**

Especialista em Direito Público com ênfase em Contratos e Licitações pelo Centro Universitário FAEL – UNIFAEL. Possui graduação em Direito, pelo Centro Universitário de João Pessoa - UNIPÊ. Atualmente é coordenadora do setor de Pesquisas e Compras do Hospital Estadual de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena – HEETSHL. E-mail: rafaella.espinola@hotmail.com.

### **REBECCA SANTANA COSTA CARVALHO**

Graduada no Curso de Bacharel em Fisioterapia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) (2013-2018), Pós-graduanda em Fisioterapia Pélvica e Obstétrica pela Centro Universitário de Patos (UNIFIP), Especialista em Atenção Básica/Saúde da Família (PRMABSF).

### **REGINA MAYARA DE FARIAS DUARTE**

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba- UFPB. Atualmente Assessor técnico da Secretaria Executiva do Orçamento Democrático Estadual- SEODE, vinculado a Secretaria Estadual de Planejamento, Orçamento e Gestão- SEPLAG, onde atua junto aos Conselhos Regionais do Orçamento Democrático Estadual.

### **SAMANTHA VALERIANO ALCANTARA DA SILVA**

Especialista em Gestão em Administração Pública pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual da Paraíba em parceria com a Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba. Possui graduação em Direito, atualmente é advo-

gada, Diretora Administrativa do Laboratório Central de Saúde Pública do Estado da Paraíba (LACEN/PB). E-mail: samantha.advpb@gmail.com.

### **SANDRA MARIA VIDAL COUTINHO**

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) da Universidade Federal da Paraíba. Possui licenciatura e graduação em Biologia. Atualmente é extensionista rural -categoria bióloga- na Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regularização Fundiária da Paraíba E-mail: smcvidal@yahoo.com.br.

### **THIAGO DE OLIVEIRA SOUSA**

Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Pós-Graduado em Segurança Pública e Investigação Criminal pela Faculdade Educamais. Pós-Graduado em Gestão em Administração Pública pela Universidade Estadual da Paraíba em parceria com a Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba. Atualmente é Assessor na Assessoria Jurídica da Secretaria de Educação do Governo do Estado da Paraíba (SEE/PB). E-mail: thiagoiudex24@gmail.com.



A Administração Pública contemporânea deve estar pautada na gestão por resultados, que foca em alcançar objetivos específicos e medir o impacto das políticas públicas. Isso permite que os recursos sejam utilizados de forma mais eficiente, direcionados para resultados tangíveis. Por isso, é importante que a busca por soluções inovadoras para problemas complexos, se concentre em estabelecer metas e resultados claros em vez de apenas seguir procedimentos estabelecidos.

Nesse sentido, a gestão pública por resultados e a adoção de boas práticas são cruciais para a modernização e melhoria da Administração Pública. Elas garantem que os recursos públicos sejam utilizados da melhor maneira possível, promovem maior transparência e responsabilidade, e ajudam a construir uma governança mais eficaz e confiável. Partindo desses pressupostos, assim como nos Volumes I e II, as discussões aqui apresentadas se referem às políticas públicas e à gestão pública, que são essenciais para o funcionamento adequado de um governo. Enquanto as políticas públicas definem as direções e objetivos, a gestão pública assegura que esses objetivos sejam atingidos de maneira eficiente, justa e transparente, resultando em benefícios reais para a sociedade. Assim, esta obra faz parte de uma coletânea de três volumes. O Volume III é constituído de vinte capítulos.

Vale destacar, por fim, que as informações sobre os autores das obras supracitadas se encontram ao final desta coletânea e são de suas responsabilidades os conteúdos por eles abordados nos capítulos. Certamente, a apreciação desta obra é um presente para a parceria do Governo do Estado da Paraíba, UEPB e ESPEP. Parabéns aos autores e aos seus leitores pela oportunidade de lê-la. Boa leitura!

ISBN 978-85-7879-985-4



 eduepb