

José Carlos de Jesus Lopes
(Organizador)



PRÁTICAS DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS

**PRÁTICAS DAS ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS BRASILEIRAS**

CONSELHO EDITORIAL

- Dr^a. Alda Maria do Nascimento Osório / UFMS
Dr^a. Alexandra Ayach Anache / UFMS
Dr. Amaury de Souza / UFMS
Dr. Antônio Carlos do Nascimento Osório / UFMS
Dr^a. Carla Dupont – França / Vercors
Dr^a. Eurize Caldas Pessanha / UFMS
Dr^a. Fabiany de Cássia Tasvares Silva / UFMS
Dr. Flávio Aristone / UFMS
Me. Horacio Porto Filho / UTCD-PY
Dr. Leo Dayan – Univ. de Paris 1 / Sorbonne
Dr. Luiz Otavio Saraiva Ferreira / UNICAMP
Dr^a. Margarita Victoria Rodriguez / UFMS
Dr^a. Maria Dilnéia Espindola Fernandes / UFMS
Dr^a. Myrna Wolf B. dos Santos / UFMS
Dr^a. Regina Tereza Cestari de Oliveira / UCDB
Dr^a. Soraiá Napoleão de Freitas / UFMS
Dr^a. Silvia Helena Andrade de Brito / UFMS
Dr^a. Tatiana Calheiros Lapas Leão / SED-MS

UMA PUBLICAÇÃO DA



ISBN - 978-85-45584-76-6

DOI 10.51911/9788545584759

1ª Edição - Ano 2025

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida ou transmitida por qualquer forma e/ou quaisquer meios (eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia e gravação) ou arquivada em qualquer sistema ou banco de dados sem permissão escrita da editora, como pesquisa é permitido desde que citada a fonte.

José Carlos de Jesus Lopes
Organizador

PRÁTICAS DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS

1ª Edição - 2025
Campo Grande - MS



© 2025 - Editora OESTE

TÍTULO

PRÁTICAS DAS ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS BRASILEIRAS

ORGANIZADOR

José Carlos de Jesus Lopes

REVISÃO

Bella Beatriz Martins Gomes de Oliveira
Eva de Mercedes Martins Gomes

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

EDIÇÃO, PROJETO GRÁFICO

Editora Oeste

DIAGRAMAÇÃO

Renan Barbosa Porto

IMAGEM DA CAPA

João Otávio Lechuga do Amaral Prestes

PUBLICAÇÃO DA



Editora
Oeste

www.editoraoeste.com.br
editoraoeste@hotmail.com
1ª Edição

Depósito Legal na Biblioteca Nacional
Impresso no Brasil

Como citar esta obra, de acordo com as normas atualizadas da ABNT (2023):

JESUS-LOPES, José Carlos (Org.). **Práticas das Organizações Públicas Brasileiras**. Campo Grande (MS): Editora Oeste, 2025.

Como citar esta obra, de acordo com as normas atualizadas da APA (2021):

Jesus-Lopes, J. C. (Org.). (2025). *Práticas das organizações públicas brasileiras*. Campo Grande, MS: Editora Oeste.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) ELABORADA POR BIBLIOTECÁRIA JANAINA RAMOS – CRB-8/9166

P912

Práticas das organizações públicas brasileiras / Organização de José Carlos de Jesus Lopes; Prefácio de Dario de Oliveira Lima Filho, Teresa Cristina Janes Carneiro. – Campo Grande: Oeste, 2025.

354 p., il.; 15 X 22 cm

ISBN 978-85-45584-76-6

DOI 10.51911/9788545584759

1. Administração pública. I. Lopes, José Carlos de Jesus (Organizador). II. Lima Filho, Dario de Oliveira (Prefácio). III. Carneiro, Teresa Cristina Janes (Prefácio). IV. Título.

CDD 350

Índice para catálogo sistemático

I. Administração pública

PREFÁCIO I

A Gênese do PROFIAP

Tudo começou com a Rede Projeto Piloto, que ofereceu o curso de Bacharelado em Administração, entre 2005 e 2010, com a utilização de tecnologias de Educação a Distância (EaD). A rede teve cerca de 13.000 alunos e era composta por 25 universidades públicas (18 federais e 7 estaduais), divididas em 87 Polos de Apoio Presencial, em todo o Brasil. Os estudantes eram funcionários do Banco do Brasil (50%) e de demanda social (50%).

Antes do final desta rede, os coordenadores e dirigentes do Ministério da Educação (MEC) conceberam o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP)¹. Em 2010, deu início o PNAP, com 47 Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), em 407 Polos de Apoio Presencial, em todo o território nacional. Os cursos aprovados foram: Bacharelado em Administração Pública; e três Especializações em Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde.

Sob tais arranjos, faltava o curso de Mestrado Profissional em Administração Pública. Esse viria depois. Era uma questão de tempo. A justificativa dos coordenadores do PNAP para reivindicar também o curso de Mestrado Profissional residia na necessidade de qualificar profissionais de alto nível para atuar na gestão superior e intermediária no serviço público brasileiro, abrangendo as instâncias da União, dos Estados Federativos e dos Municípios.

Além disso, o pessoal qualificado com mestrado poderia atuar, paralelamente, como docentes, nos cerca de 2.300 cursos presenciais de graduação em Administração existentes em todo o Brasil, ainda em 2008.

1 O MEC atendeu o pedido dos coordenadores da Rede Piloto para reoferecer o Bacharelado em Administração, mas que se mudasse para o enfoque em Administração Pública e oferecesse também os cursos de Especializações.

Estimava-se a existência de 14.000 professores sem a qualificação mínima advinda de um curso de Mestrado, que atuavam nos cursos de graduação em Administração.

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e, especificamente sua vice-presidente e reitora da UFMT, Maria Lúcia Cavali Neder², acompanhava as tratativas para a criação do PNAP. Nesse sentido, em meados de 2011, recebi uma ligação exatamente da professora Maria Lúcia, dizendo que gostaria de discutir a possibilidade de criação de um curso de Mestrado Profissional em Administração Pública em rede nacional³.

A reitora me convidou para uma reunião, na cidade de Cuiabá, a qual contaria com a presença de representantes de outras Universidades Federais brasileiras (UF). Ao final da reunião, a Reitora indagou-me se eu aceitaria coordenar este projeto, então inovador. Caso aceitasse, o convite seria formalizado, posteriormente, pela Diretoria da ANDIFES, o que foi feito. Diante da importância da proposta do pensado curso para o Brasil, o encargo de elaborar o projeto do curso de Mestrado Profissional foi aceito.

Para tanto, montei uma comissão de professores de peso, com experiência em rede de universidades, para oferta de cursos: Dario Lima (UFMS, coordenador), Teresa Cristina Janes Carneiro (UFES), Eliane Moreira Sá de Souza (UFG) e Marcos Tanure Sanabio (UFJF)⁴.

Durante o segundo semestre de 2011, a comissão, de posse das normativas da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão ligado ao Ministério da Educação (MEC), fez um esboço do projeto. Para a proposta ganhar credibilidade, a comissão realizou duas reuniões com o Diretor de Avaliação da CAPES. A primeira, em dezembro de 2011, e a segunda, em abril de 2012.

O objetivo das duas reuniões foi apresentar a proposta e receber orientações. Saímos dos encontros com a sensação que estávamos no ca-

2 Ela se tornou presidente da ANDIFES, na gestão 2015/2016.

3 A professora Maria Lúcia era uma profissional conhecida da Rede Projeto Piloto de Administração, pois ela fez parte da comissão que idealizou o projeto e, posteriormente, acompanhou durante o seu funcionamento.

4 Esta equipe vinha de experiência de dois grandes projetos nacionais junto ao MEC: (1) Rede Projeto Piloto, que ofereceu Graduação em Administração, em todo o Brasil, abrangendo 25 Universidades públicas; e (2) Rede PNAP, que conta com 81 universidades públicas, no Brasil, para oferecer cursos de Graduação e de Especialização em Administração Pública.

minho certo. Paralelamente, fizemos uma chamada preliminar a todas as Universidades e Institutos Federais do País, que gostariam de participar da Rede PROFIAP, que estava se formando. Das mais de 100 instituições, 33 aderiram de pronto ao projeto.

Nos meses que se seguiram, a comissão solicitou às essas 33 Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) a indicação de professores doutores, que atendessem aos requisitos do artigo 7º da Portaria Normativa MEC n.º 7, de 22 de junho de 2009, para fazerem parte da proposta descrita à Avaliação de Propostas de Cursos Novos (APCN). Recebida as indicações, procedeu-se a avaliação do Currículo Lattes de todos os docentes indicados.

Chegou-se, preliminarmente, a cerca de 140-150 professores, em condições de fazer parte do Núcleo de Docentes Permanentes (NDP) do curso. Com a APCN pronta, fizemos a submissão na Plataforma Sucupira, na manhã do dia 22 de maio de 2012. Avaliada a proposta pela comissão de consultores da CAPES, a resposta foi o seguinte: a proposta entrou em diligência; ou seja, foi nomeada uma comissão para discuti-la com o grupo que a elaborou.

Nesse sentido, foram marcadas e realizadas duas reuniões com a Comissão de Consultores da CAPES. A primeira ocorreu no dia 23 de novembro de 2012, na reitoria da UNIFESP, em São Paulo. A segunda se deu dia 11 de abril de 2013, na sede da CAPES, em Brasília (DF). Cumpridas todas as exigências dos Consultores da CAPES, o Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) foi aprovado, em 23 de abril de 2013. Uma vitória para a área de Administração Pública do Brasil.

Seu lançamento oficial na CAPES se deu no auditório principal, já em 12 de março de 2014, com toda a pompa que o projeto mereceu, mesmo antes da aprovação final, mas já se sabia do desfecho. A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) foi a proponente do projeto (APCN), portanto o PROFIAP passou a ser vinculado, institucionalmente à ANDIFES.

Sob tais condições, apresentamos o curso PROFIAP para os reitores na reunião da ANDIFES, que aconteceu, em Porto Alegre, nos dias 14 e 15 de maio de 2013. Ficamos com a coordenação nacional da Rede PROFIAP, mas a equipe que elaborou o projeto continuou na coordenação,

alojados no Comitê Gestor e na Comissão Acadêmica Nacional. A partir de então, é possível observar os avanços obtidos neste empreendimento socioeducacional e os desafios enfrentados por todos aqueles e aquelas que acreditam que a proposta do PROFIAP Rede Nacional ainda tem muito espaço para que sua missão social possa alavancar o desenvolvimento das regiões, onde hoje, 40 IFES associadas estão instaladas.

Dario de Oliveira Lima Filho

PREFÁCIO II

As Trajetórias Evolutivas do PROFIAP

Após o lançamento oficial do PROFIAP, em 2014, o programa se consolidou como uma importante iniciativa voltada para a formação de gestores públicos, no Brasil. No entanto, o início dessa trajetória não foi isento de desafios, que surgiram naturalmente à medida que buscávamos estruturar e expandir a rede. Embora as condições iniciais já estivessem bem planejadas, as questões operacionais e o processo de integração das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) exigiram esforços contínuos, associados a um forte compromisso com a colaboração entre as diferentes partes envolvidas. Nos primeiros anos, as nove IFES fundadoras tiveram de ajustar suas estruturas e metodologias de ensino para adaptar-se ao novo formato de um curso de Mestrado Profissional em Rede.

O desafio não estava apenas na construção de uma infraestrutura orgânica que pudesse atender a todo o País, mas também na criação de um sistema de ensino que fosse eficiente, acessível e alinhado com as realidades regionais. A diversidade das instituições e a distribuição geográfica do PROFIAP eram aspectos que exigiam uma gestão atenta e flexível, mas, ao mesmo tempo, comprometida com a qualidade. Foi, em 2016, com a expansão para 12 novas IFES, que o PROFIAP passou a alcançar uma presença mais ampla no território nacional. A ampliação das parcerias, especialmente, nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste, permitiu que o programa tivesse um impacto mais significativo nas comunidades acadêmicas e nos servidores públicos em diferentes estados da federação.

Mas, com essa expansão, surgiram novos desafios: a necessidade de garantir que as práticas pedagógicas fossem uniformes; e que as condições de acesso ao curso fossem equitativas em todas as regiões. A implementação de uma rede como essa exigia uma cooperação constante entre as universidades associadas, e foi justamente o espírito colaborativo da rede que se mostrou fundamental para superar os desafios e manter a integridade do programa. Durante os anos seguintes, o PROFIAP amadureceu, tanto em sua estru-

tura organizacional, quanto em sua abordagem pedagógica. As comissões temáticas se tornaram espaços fundamentais de diálogo, onde as universidades associadas podiam compartilhar boas práticas e ajustar os processos acadêmicos e administrativos. Esse espírito de colaboração foi o alicerce para que o programa crescesse de forma equilibrada e sustentável, respeitando as particularidades de cada instituição, mas sempre mantendo um padrão de excelência.

Em 2024, a segunda grande expansão do PROFIAP, com a adesão de 19 novas IFES, marcou um novo capítulo na história do programa. A rede alcançou uma cobertura ainda mais abrangente, com presença significativa em praticamente todos os estados do Brasil, reforçando o caráter nacional do PROFIAP e garantindo que mais servidores públicos, bem como os cidadãos das demandas sociais, tivessem acesso a uma formação de qualidade, voltada para a gestão pública. Ao longo de sua trajetória, o PROFIAP já formou mais de 1.500 mestres em Administração Pública, o que representa um avanço considerável em termos de impacto no setor público brasileiro. Contudo, mais do que os números, o que realmente marca a história do PROFIAP é o processo colaborativo que envolve suas universidades associadas, seus docentes, servidores e estudantes.

O trabalho em rede, com a troca de experiências e o alinhamento de estratégias pedagógicas, tem sido a chave para o sucesso do programa, permitindo que ele se torne uma referência em formação profissional na Administração Pública brasileira. À medida que olhamos para o futuro, é possível perceber que, embora o PROFIAP tenha alcançado resultados significativos, ainda há um caminho a ser percorrido. O programa segue sendo uma força transformadora para a gestão pública no Brasil, e a trajetória até aqui é um reflexo do empenho coletivo das instituições de ensino envolvidas. O espírito colaborativo que guia o PROFIAP, combinado com sua capacidade de adaptação e evolução, continuará a impulsionar seu crescimento.

Dessa forma, a formação de servidores públicos capacitados para enfrentar os desafios da Administração Pública no Brasil permanece uma missão cada vez mais relevante e indispensável. O próximo grande passo será a expansão do PROFIAP para o nível de Doutorado. Que esse desafio seja alcançado com sucesso, consolidando ainda mais a importância do PROFIAP na qualificação da administração pública brasileira.

Teresa Cristina Janes Carneiro

AGRADECIMENTOS

Inicia-se a leitura desta coletânea de comunicações científicas, mediante ao entendimento que não existem êxitos sem os esforços derivados de motivações de ordem pessoal ou mesmo grupal, combinados com os apoios complementares de forças específicas, além das contribuições de determinados atores e de um conjunto de partes interessadas nos bons resultados e avanços dos meios socioculturais e científicos, em pró do desenvolvimento das organizações, comunidades locais e sociedade global.

O organizador juntamente com os autores e co-autores desta obra reconhecem os incentivos de diversas ordens recebidos para a produção desta obra, e agradecem aos subsídios, em potencial, empreendidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS), bem como pela disponibilização dos recursos humanos, materiais, tecnológicos e científicos da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

Igualmente, é reconhecido e valorizado o apoio institucional da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), entidade governamental ligada ao Ministério da Educação (MEC) que, de forma complementar, contribuiu para o alcance dos resultados apresentados ao longo deste livro.

Os autores sentem-se gratos, também pelo reconhecimento de todos os esforços de governança coordenados pelo Comitê Gestor do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), à luz da missão da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), órgão mantenedor do PROFIAP.

Há de se agradecer, sobremaneira, aos Professores Orientadores do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), em especial aqueles lotados no PROFIA-Esan-UFMS, que atuaram como tutores e incentivadores aos estudantes pesquisadores conveniados concluintes, aqui agora materializados na condição de autores e co-autores.

Nesta obra, compreendida por dois formatos de comunicação científica (artigos científicos e relatórios técnicos tecnológicos), são publicados os qualificados resultados das pesquisas científicas empreendidas pelos alunos conveniados do Acordo de Cooperação Técnico Científico celebrado entre o TCE-MS e UFMS, Turmas 2021 e 2022 que, agora na condição de estudantes egressos, tornaram-se exemplos vivos de superações, antes inimagináveis ainda na vivência da Pandemia Covid-19.

De forma institucional, há de se reconhecer e agradecer pelos esforços empreendidos entre os atores líderes do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) e da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) para a celebração do primeiro Convênio, daquela natureza, para que os servidores lotados no TCE-MS pudessem se capacitar e qualificar, no nível de um Curso de Mestrado Profissional.

A proposta do curso, no nível de mestrado profissional foi pensada, criada e coordenada com vistas à melhoria contínua da gestão pública, sendo os beneficiários não apenas os servidores conveniados, mas também todos os membros da comunidade sul matogrossense; portanto, um conjunto de entregas dos órgãos públicos TCE-MS e UFMS à sociedade brasileira, base sólida para a consolidação do desenvolvimento das regiões.



APRESENTAÇÃO

Este livro, a ser editado em formato impresso e digital, é um breve resultado de um conjunto bastante dinâmico de movimentos de pessoas que acreditaram que o desejo, a garra, a confiança, a paixão pelo que faz, a fé, associada aos espíritos empreendedores, combinados com ações de apoios institucionais, potencializam os seres humanos, muito embora desafiantes, a caminhos surpreendentemente saudáveis para a alma, para o corpo, para a mente, bem como para aquelas pessoas que terão acesso à leitura aqui contida.

De maneira decorrente, esta coletânea é composta por dezenove comunicações científicas, subdivididas em duas categorias de escritas acadêmicas. Estas correspondem as “Práticas das Organizações Públicas Brasileiras”, termo que intitula esta obra científica. A primeira categoria, a ser contida na Parte A, compreende um conjunto de artigos científicos. Na Parte B, compreendida por um conjunto de relatórios técnicos tecnológicos, também denominados de relatórios técnicos científicos, complementados por produtos técnico tecnológicos, constituem a segunda categoria.

Ambas categorias de escritas acadêmicas são resultantes de estudos e atividades acadêmicas empreendidas, em sala de aula, bem como por meio de pesquisas aplicadas, que foram desenvolvidas por estudantes regularmente matriculados, orientados por seus respectivos professores orientadores, à luz de procedimentos metodológicos seguros. Estas pesquisas foram inicialmente refinadas, pelos membros das bancas de qualificações e, posteriormente, pelas bancas de exames finais.

Todo esse processo de ensino e aprendizagem foi realizado, no âmbito do Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, ministrado, nas dependências físicas da Escola de Administração e Negócios, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PROFIAP-Esan/UFMS), uma das associadas da Rede Nacional do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP).

O PROFIAP Rede Nacional é coordenado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES). Há mais de dez anos, ele visa formar profissionais com um claro entendimento do papel do Estado no Brasil, do exercício da cidadania e das questões éticas, sociais e ambientais que influenciam as políticas públicas, bem como estruturam os modelos de gestão públicas. Sob tais conquistas, este livro comemora os 10 primeiros anos da trajetória inicial desta iniciativa acadêmica-científica.

No que diz respeito às dezenove comunicações científicas a serem publicadas, nas duas partes, a seguir, faz com que o PROFIAP cumpra com a sua missão institucional, que é formar líderes e gestores públicos altamente qualificados. Como verão, quer seja na categoria de artigos científicos, quer seja na categoria de relatórios técnicos tecnológicos, os estudantes conveniados, agora mestres pesquisadores, estão capacitados para promover as desejáveis e necessárias mudanças contínuas estratégicas e sustentáveis nos órgãos públicos brasileiros.

Cabe aqui, antes das leituras das Partes A e Partes B, esclarecer a você leitor, o que terá como oportunidade de ler, por meio das diferenças entre a escrita científica moldada num artigo científico ou num relatório técnico tecnológico. A modalidade da escrita de um artigo científico tende a ter um construto textual mais profundo, mais extenso, com discussões teóricas mais complexas, muitas vezes, associadas aos aportes legais, com explicações dos procedimentos metodológicos a serem reproduzidos por futuros pesquisadores, bem como resultados e análises de uma complexidade científica maior.

Neste sentido, a modalidade da escrita científica moldada em um artigo científico tem como público-alvo estudantes de graduação e de pós-graduação (cursos de especialização, mestrado e doutorado), professores e pesquisadores. Ademais, são textos altamente apreciáveis e qualificados a serem submetidos em eventos científicos nacionais e internacionais, que para serem aprovados para apresentações, são avaliados por pares, no método *blind review* (avaliações às cegas), para posteriormente sempre publicados em revistas científicas, bem classificadas e reconhecidas pela comunidade científica.

Já a modalidade de escrita científica em molde de relatório técnico tecnológico, o corpo textual é mais conciso, simplificado e diretivo voltado

às boas práticas a serem executadas no interior dos órgãos públicos brasileiros. Neles, normalmente são apontadas as ferramentas administrativas, tais como os Planos de Ações (PA), a serem aplicados no mundo real das organizações públicas. Tem como público-alvo os servidores, gestores públicos e atores tomadores de decisões, que desejam ler textos curtos e positivos, que possam servir de base nos complexos processos decisórios.

Neste contexto, cabe adiantar, que o leitor deste livro não será obrigado a lê-lo por ordem sequencial, a iniciar-se pela Parte A, para então poder ler a Parte B. Ao contrário, o leitor ficará livre para iniciar sua leitura por qualquer uma dessas duas partes. Da mesma forma, o leitor terá a liberdade de iniciar por uma leitura de um relatório técnico tecnológico e em seguida declinar-se a ler um artigo científico. Igualmente, se desejar, o leitor poder adotar uma leitura por objetos de pesquisas comuns, para em seguida poder se deter em leituras de objetos de pesquisas variados.

De qualquer forma, estas comunicações científicas propiciarão a você leitor não somente uma experiência de acesso às situações-problemas vivenciadas pelos servidores, gestores e atores públicos, nos ambientes internos e externos dos órgãos públicos brasileiros, mas de forma complementar, ao conhecimento das ferramentas técnicas operacionais e processos administrativos, à luz de processos instrumentais para resolver ou mitigar os desafios inerentes à gestão pública. Ao iniciar a leitura, o leitor perceberá que os resultados das pesquisas aplicadas, bem como as descrições dos relatórios técnicos tecnológicos tiveram majoritariamente, como *lócus* de estudo, os ambientes (interno e externo) do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS), bem como os demais órgãos públicos por ele jurisdicionados.

Há de se reconhecer que, este resultado é proveniente de um inovador Convênio celebrado entre o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS), com a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), tendo como unidade realizadora a Escola de Administração e Negócios (Esan). Para o empreendimento desta iniciativa, o instrumento legal foi institucionalizado tendo como parceiros a Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura (Fapec) e a Agência de Internacionalização e de Inovação (Aginova-UFMS).

O Convênio, publicado no Diário Oficial da União (DOU), foi registrado de Convênio n.º 01/2021, ainda em vigência. Teve-se como objetivo

inicial oferecer 25 vagas do PROFIAP-Esan-UFMS aos servidores lotados, no TCE-MS), podendo assim promover a formação e o aperfeiçoamento dos estudantes servidores conveniados, consubstanciando na apresentação de propostas técnico-científicas às propostas de resoluções de situações-problemas e implementação de inovações tecnológicas em gestão pública, no âmbito institucional do TCE-MS, bem como nos ambientes dos demais órgãos a ele jurisdicionados.

Desta forma, o que o leitor terá a frente, resultados de esforços individuais de cada estudante servidor conveniado, aplicações derivadas de trabalhos de equipes dos mesmos, de ações de orientações dos professores orientadores, das atenções disponibilizadas pelos servidores técnicos, lotados nas secretarias de apoio da Esan-UFMS. Todos esses movimentos possibilitaram chegar as dezenove comunicações científicas, agora, disponíveis para este novo público, em especial, a você leitor desta obra. Que todos tenham prazerosas leituras

José Carlos de Jesus Lopes
(Organizador)

SUMÁRIO

PREFÁCIO I	5
PREFÁCIO II	9
AGRADECIMENTOS	11
APRESENTAÇÃO	13

PARTE A - ARTIGOS CIENTÍFICOS

GESTÃO ECONÔMICA NO SETOR PÚBLICO: Estratégias e desafios para a busca contínua da eficiência da Administração Pública brasileira.....	23
---	-----------

*Georges Elias Ayache
José Carlos de Jesus Lopes*

PROGRAMAS ORÇAMENTÁRIOS AMBIENTAIS, NAS CONTAS DE GESTÃO DE MATO GROSSO DO SUL	45
---	-----------

*Daniela Marques Caramalac
Geraldino Carneiro de Araújo
Marcelo Ribeiro Silva*

O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: Uma análise da credibilidade do orçamento em três municípios sul-mato-grossenses	73
---	-----------

*Solange Félix de Farias
Marcelo Esnarriaga de Arruda
Vinícius de O. L. Echeverria
Alessandro Gustavo Souza Arruda
Fernando Thiago
Denise Barros de Azevedo*

ANÁLISE QUANTITATIVA DOS FATORES ASSOCIADOS À EFICIÊNCIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA..... 91

*Adriano Pereira de Castro Pacheco
Carlos Rafael Ramos Dias Guarany
Élcio Gustavo Benini*

PROPOSTA DE UM MODELO DE PLANO DE AÇÃO PARA OS ÓRGÃOS LIGADOS AO SISTEMA JUDICIÁRIO BRASILEIRO, COM VISTAS AO ATENDIMENTO DA AGENDA 2030, A PARTIR DA EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DO PLANO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO APLICADO. 123

*Gabriela Casagrande Marciano Chadid
José Carlos de Jesus Lopes
Leonardo Torres de Lima
Leandro de Moura Ribeiro*

ENGAJAMENTO CIDADÃO NO CONTROLE: Um estudo com conselheiros sociais municipais 143

*Janaina Viana Adami
Fernando Thiago*

INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS E PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: O papel do Plano Plurianual no controle do desmatamento e queimadas..... 163

*Marcelo Esnariaga de Arruda
Fernando Thiago*

BREVES REFLEXÕES SOBRE AS ABRANGÊNCIAS DAS ABORDAGENS CONCEITUAIS DOS TERMOS POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS ECONÔMICAS: UMA PROPOSIÇÃO DIDÁTICO-PEDAGÓGICA PARA ESTUDOS ACADÊMICOS..... 177

*Arthur Caldeira Sanches
José Carlos de Jesus-Lopes*

**PARTE B - RELATÓRIOS TÉCNICO TECNOLÓGICOS/
PRODUTOS TÉCNICOS TECNOLÓGICOS**

**PROPOSTA PARA UM PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA
SUSTENTÁVEL: Público-alvo – Tribunal de Contas dos Estados
Federativos do Brasil 203**

*Gabriela Casagrande Marciano Chadid
José Carlos de Jesus Lopes*

**PROPOSTA DE FERRAMENTA TECNOLÓGICA PARA O PORTAL
NACIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA E PARA O PORTAL DO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL 217**

*Plínio José Tude Nakashian
Yasmin Gomes Casagrande*

ROTEIRO PRÁTICO PARA AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS 221

*Cristiane Pereira dos Santos Martins
Alberto de Barros Aguirre*

**PROPOSTA DE PLANO DE AÇÃO PARA O TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, VISANDO CONTRIBUIR COM
O APERFEIÇOAMENTO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DAS
UNIDADES GESTORAS DOS RPPS SUL-MATOGROSSENSE 227**

*Anna Karolina Monteiro dos Reis
Yasmin Gomes Casagrande*

**PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE INOVAÇÕES
ORGANIZACIONAIS NO TCE-MS 233**

*Diogo Sant'ana Salvadori
Jeovan de Carvalho Figueiredo*

**MAPEAMENTO DE PROPOSTA DE MELHORIAS PARA O PROCESSO
DE AUDITORIA DA FOLHA DE PAGAMENTO DOS ÓRGÃOS
JURISDICIONADOS DO TCE-MS 253**

*Keyla Borges Tormena
Arthur Caldeira Sanches*

REPOSITÓRIO DE PROCESSOS DE GESTÃO PARA A CAIN/TCE-MS 265

*Luísa Meinberg Cheade
Jeovan de Carvalho Figueiredo*

**INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA: Como
melhorar a credibilidade do orçamento público 297**

*Solange Felix de Farias
Denise Barros de Azevedo*

**DIRETRIZES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO, A PARTIR
DOS FATORES CORRELACIONADOS À QUALIDADE DE ENSINO, SOB
A PERSPECTIVA DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA (IDEB) 307**

*Carlos Rafael Ramos Dias Guarany
Elcio Gustavo Benini*

**AValiação DO CONTROLE INTERNO DOS MUNICÍPIOS, SOB
JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO DO SUL.. 317**

*Marcelo Pereira da Silva
Fernando Thiago*

**PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE PARECER PARA
OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE NO TCE-MS 331**

*Haroldo Oliveira de Souza
Alessandro Gustavo Souza Arruda*

SOBRE OS AUTORES 349

**DECLARAÇÃO DE NÃO CONFLITOS DE INTERESSES E DO USO DA
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL 354**

P A R T E A
ARTIGOS CIENTÍFICOS

GESTÃO ECONÔMICA NO SETOR PÚBLICO: Estratégias e desafios para a busca contínua da eficiência da Administração Pública brasileira

*Georges Elias Ayache
José Carlos de Jesus Lopes*

A literatura especializada tem publicado um conjunto de evidências, que mostram a crescente pressão da sociedade brasileira e das demais partes interessadas sobre os atos e comportamentos dos gestores e servidores públicos, com vistas à melhoria contínua da gestão pública eficiente e das ações de transparências dos arranjos legais institucionais (North, 2006). Este movimento diz respeito às alocações dos recursos públicos, potencializando assim, a boa governança pública (TCU, 2021), por parte das pessoas que atuam no setor público brasileiro.

Esta espécie de intimidação social ocorre, a partir dos mecanismos do controle social da Administração Pública brasileira (Brasil, 2011), bem como dos instrumentos de monitoramentos disponíveis sobre as ocorrências das despesas públicas e dos níveis de observações sobre o cumprimento de metas fiscais dos entes federativos (Brasil, 2000). Igualmente, esta atenção está voltada às pessoas que tomam decisões sobre as coisas públicas, o que para Pereira (2021), tem-se tornado um dos principais desafios dos gestores e servidores públicos, no Brasil.

Sob tais perspectivas e por força de lei, sob o mandamento do Decreto n.º 9.203/2017 (Brasil, 2017), os gestores e atores públicos que tomam decisões sobre as coisas públicas devem acatar os princípios e empreender as diretrizes, que coordenam os mecanismos de governança pública (Brasil, 2020). Aqui dá-se em destaque aos princípios da transparência (Nardes; Altounian; Vieira, 2018) associados ao princípio da eficiência sobre a gestão econômica, no setor público brasileiro, já disciplinado pela Emenda Constitucional n.º 19/1988 (Brasil, 1998).

Neste contexto anuncia-se a seguinte problemática central deste estudo, em formato de pergunta: Quais são os mecanismos que proporcionam a constante busca da eficiência sobre a gestão econômica, com relação à alo-

cação dos recursos públicos, no Brasil? Diante do exposto, este artigo teve como foco de estudo a gestão econômica no setor público brasileiro, cuja ênfase está na constante busca da eficiência na alocação de recursos públicos.

Especificamente, discorreu sobre a) estratégias voltadas à busca contínua da eficiência da gestão econômica no setor público brasileiro; e b) desafios referentes à busca contínua da eficiência da gestão econômica no setor público brasileiro. São expectativas sobre os mecanismos administrativos, associadas com as ferramentas técnicas instrumentais utilizadas, nos ambientes organizacionais, com vistas a garantir o desenvolvimento responsável das regiões.

A relevância deste estudo assenta-se no entendimento sobre a necessidade de estudar a gestão pública brasileira, de forma mais específica, no âmbito das regiões econômicas, bem como na oportunidade de tecer análises e reflexões sobre as ações empreendidas por gestores e servidores públicos, a partir do uso das ferramentas voltadas à aplicabilidade de políticas públicas nos sistemas administrativos ligados às instâncias governamentais, que integram a estrutura da Administração Pública, no Brasil.

Para que o objetivo deste estudo possa ser alcançado, este texto inicia com esta seção introdutória. Em seguida, são discutidos os aportes conceituais dos termos empregados, para a boa compreensão das discussões, que dar-se-ão na seção seguinte. As explicações sobre os procedimentos metodológicos são feitas na terceira seção. Logo após, são apresentadas as análises e resultados obtidos, a partir das coletas de dados empreendidas. Por fim, as considerações finais e as referências, cujos autores possibilitaram tal desafio.

APORTES CONCEITUAIS

Como meio de dar fundamentação teórica aos resultados e discussões pretendidos na quarta seção, faz-se necessário, nesta seção, definir as abordagens conceituais dos termos, que se aplicam nos setores empresariais e públicos, e que serão utilizadas nas subseções intituladas: 4.1) estratégias para a busca contínua da eficiência da Administração Pública; e 4.2) desafios referentes à busca contínua da eficiência da Administração Pública. Estas abordagens foram coletadas de acordo com os procedimentos metodológicos, a serem explicados na próxima seção.

Para o setor empresarial, de acordo com Maximiano (2018, p. 11), dentre diversas abordagens conceituais, o autor ensina que o termo administração “compreende um processo dinâmico de tomar decisões sobre a utilização de recursos, para possibilitar a realização de objetivos organizacionais”. Para Chiavenato (2003), a administração é exercida a partir da integração dos processos de planejamento, organização, direção e controle, de todas as atividades diferenciadas pela divisão de trabalho, que ocorram dentro de um ambiente organizacional.

Com relação ao setor público, o termo administração adota a extensão Administração Pública. A abordagem conceitual, postulada por Matias-Pereira (2018, p. 73), a Administração Pública designa “o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas.” De forma complementar, Di Pietro (2018) explica que a Administração Pública, enquanto macro estrutura, envolve todos os órgãos administrativos públicos, responsáveis por estabelecer os planos governamentais, bem como dirigir, liderar e controlar os recursos públicos.

Já os vocábulos eficiência, eficácia e efetividade (3E) são aplicados tanto nos ambientes organizacionais corporativos, como nos ambientes organizacionais públicos (Santos, 2018). De acordo com Maximiano (2018), eficiência é a indicação de desempenho de uma organização, quando ela utiliza produtivamente, ou de maneira econômica, seus recursos. Em outras palavras, ainda de acordo com o mesmo autor, quanto maior for a economia de recursos para a produção de seus bens e serviços, mais eficiente será qualificada a organização.

A esse respeito, cumpre destacar que desde a promulgação da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), a Administração Pública brasileira, em todos os níveis (federal, estadual e municipal), de forma direta ou indireta, foi normatizada por princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (LIMPE). No ano de 1998, incorporou-se ao texto constitucional a Emenda Constitucional n.º 19/98, que inclui o princípio da eficiência (Brasil, 1988). Este princípio busca medir a relação custo-benefício em produzir um bem ou serviço público.

Sob a dimensão jurídica, a definição conceitual ampla de eficiência, na análise de Costódio Filho (1999, p. 214), como sentido comum identifica-se,

[...] no princípio constitucional da eficiência três ideias: prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao erário público. Tais características dizem respeito quer aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão.

O mesmo autor aponta para a possível ocorrência, quando se confronta também com uma outra espécie de situação, a ser considerada quanto à Administração Pública brasileira e que não engloba diretamente os cidadãos. Trata-se das relações funcionais internas mantidas entre os agentes administrativos, sob o regime hierárquico. Neste caso, a literatura aponta para as habilidades de lideranças que precisam permear as relações chefias e subordinados na hierarquia funcional e de cargos que edificam a estrutura da Administração Pública (Bergue, 2010; 2019).

Sob tais condições, para Teixeira (2019) é fundamental que os agentes públicos que exerçam posições de chefia da mesma forma estabeleçam programas de qualidade de gestão pública, definição de metas, com critérios de medição e de auditoria e definições de resultados factíveis a serem alcançados; enfim, critérios administrativos objetivos para cobrar de seus subordinados a eficiência nas relações funcionais internas, com vistas às entregas a serem oportunizadas aos cidadãos brasileiros.

Resgatando os apontamentos de Custódio Filho (1999), ainda sob à luz do princípio da eficiência, tem-se a compreensão que cabe aquelas pessoas que lideram cargos na Administração Pública brasileira prover as necessidades básicas do cidadão, no que tange aos serviços públicos de qualidade prestados para atender os direitos fundamentais garantidos pela Carta Magna, com agilidade, mediante adequada organização interna e aproveitamento dos recursos disponíveis.

A indicação de desempenho, a ser denominada de eficácia, para Daft (2015), ocorre quando a organização consegue maximizar o objetivo organizacional, por ela planejada estrategicamente. Esta indicação de desempenho pode ser evidenciada mediante a capacidade de realizar resultados, elevar o grau de realização dos objetivos propostos, quer seja na capacidade

de resolver situações-problemas. Dito de outra forma, quanto mais alto for o grau de realização dos seus objetivos traçados, mais a organização será qualificada como eficaz.

Já a efetividade, ainda na condição de ser um indicador de desempenho de uma organização, quer seja privada ou pública, na compreensão de Maximiano (2018) é autenticada quando os níveis de desempenhos da eficiência e eficácia são obtidos, de forma continuamente crescente. Esta indicação também aponta para os impactos positivos, bem como as externalidades positivas resultantes das atividades empreendidas pelos responsáveis das gestões das empresas ou dos órgãos públicos (Matias-Pereira, 2023).

Sob tais perspectivas, o papel dos administradores de empresas ou dos administradores públicos é assegurar a potencialização e manutenção dos melhores índices de desempenho da eficiência, eficácia e efetividade das organizações, pelas quais são responsáveis, quer seja por contratação, quer seja por mandatos eletivos ou por indicações políticas, quando legais. Sob tais perspectivas de funções, devem os gestores fazer corretamente o que precisa ser feito, ao longo do tempo, sobretudo, quando são reconhecidos ao aplicar a gestão da melhoria contínua.

No que diz respeito à gestão, para o setor empresarial, de acordo com Santos (2014), este termo implica nos diversos tipos de empreendimentos ao atendimento dos objetivos organizacionais corporativos, tais como a missão, o planejamento estratégico, ao uso dos recursos (humanos, tecnológicos, financeiros), de forma eficaz, na busca constante da eficiência, da eficácia e da potencialização da efetividade, ao longo do tempo, dos propósitos organizacionais.

Para Santos (1997), o modelo de gestão empresarial tem por finalidade principal a potencialização do resultado econômico. Como meio permanente, a efetividade revela-se nos impactos positivos esperados, a partir das etapas que compreendem o alcance dos objetivos das organizações. Em termos, um determinado modelo de gestão empresarial busca definir claramente quais os propósitos da empresa, o que espera de cada um dos gestores, bem como qual será o sistema de recompensas a ser adotado. Ademais, estes modelos devem explicitar todas as regras básicas ou diretrizes principais para gestão da empresa.

Silva (2000) define a gestão para o setor público como o conjunto de atividades que envolvem o planejamento, execução e controle das políticas públicas (Secchi, 2019) e serviços públicos prestados pelo Estado brasileiro, com a finalidade de atender aos interesses e necessidades da sociedade. Para Santos (2014), a gestão pública refere-se às funções da gerência pública nos negócios do Estado e dos governos. A gestão pública também poderá ser compreendida como um mandato de Administração Pública, convertendo-se dentro de período de tempo determinado por normas legais.

No tocando à gestão econômica, Chaves (2021) ensina que esta abrangência de gestão compreende um conjunto de ações, por meio de diversos tipos de ferramentas, para mensurar os ativos de uma empresa, com vistas à otimização das receitas, racionalidade das despesas, ativos mobilizados, bem como os resultados obtidos ao longo de um processo de produção de bens ou serviços. Este tipo de pressão foca, sobretudo, nos resultados econômicos a serem aferidos ao longo de um investimento (recursos, tempo, custos de oportunidades) de um determinado empreendimento econômico (Santos, 1997).

Por sua vez, a gestão econômica, no setor público, envolve a alocação e o uso eficiente dos recursos financeiros públicos, portanto, provenientes das receitas tributárias advindas dos pagamentos dos cidadãos. Os destinos dessas receitas servem para o financiamento dos objetivos sociais e econômicos do governo, quer seja por meio da aplicação de políticas públicas, quer seja no dispêndio das atividades inerentes ao funcionamento do serviço público. Ainda sob esta perspectiva, inclui-se a administração financeira do setor público, para poder financiar as atividades da máquina do Estado.

Isto posto, por fim, há de se esclarecer as diferenças entre as abordagens conceituais dos termos governança e governança pública. A literatura especializada coloca a inexistência de uma definição consensual entre os autores e atores. De qualquer forma, para efeito deste estudo, adota-se a definição conceitual, com ênfase para o setor corporativo, dada pela OCDE (2023), como um sistema que envolve um conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu conselho, seus acionistas e outras partes interessadas.

O Decreto n.º 9.203/2017 (Brasil, 2017) institucionaliza a abordagem conceitual do termo governança pública para o âmbito da Administração Pública brasileira. O texto publicado disciplina e regula o termo como

“conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Para Nardes, Altounian e Vieira (2018, p. 149), ainda no tocante à abordagem conceitual de governança pública, os autores advertem que “implica na capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população.” Dito de outra forma, os mecanismos de governança pública têm por missão coordenar a sintonia entre a aplicação dos recursos públicos e o atendimento dos anseios sociais.

É nesta direção, que o Tribunal de Contas da União (2021), ao propor aos gestores e servidores públicos instruções sobre os dez passos para a boa governança, aponta sete princípios que devem ser acatados pelas pessoas que lidam com as coisas públicas, quer seja nas tomadas de decisões, quer seja no desenho das políticas públicas. São eles: 1) Legitimidade; 2) Equidade; 3) Responsabilidade; 4) Eficiência; 5) Probidade; 6) Transparência; e 7) *Accountability* (Brasil, 2014; 2017; 2020).

A esse respeito, é importante aqui destacar que estes princípios estabelecem limites na relação entre o principal (cidadãos) e o agente (representantes eleitos, conselhos públicos, autoridades máximas, dirigentes superiores e subalternos, gerentes, chefias e gestores e servidores públicos, que atuam no nível dos procedimentos administrativos, nas atividades meio e atividades fins. Se assim for, será possível potencializar o alcance da boa governança pública, como bem alertam Nardes, Altounian e Vieira (2018).

Destes, o mesmo órgão ainda descreve diretrizes derivadas destes princípios (Brasil, 2016). Igualmente são apontados a existência de um conjunto de quinze ferramentas para serem aplicadas na coordenação dos mecanismos de governança pública (Brasil, 2020). Estas ferramentas podem ser utilizadas para viabilizar a materialização do monitoramento e avaliação, como bem lembraram Nardes, Altounian e Vieira (2018).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os resultados obtidos a serem apresentados, a seguir, foram decorrentes da aplicação de uma revisão da literatura (Gil, 2022), no período de janeiro a junho de 2024. O conteúdo foi construído, a partir do desenvolvimento de uma estrutura exploratória, analítica e descritiva (Marconi;

Lakatos, 2021), numa abordagem qualitativa, a partir da consolidação de dados exclusivamente secundários (Gil, 2022).

A razão de ser uma estrutura exploratória é devida ao fato deste estudo buscar conhecer, examinar a proposição central questionada, ou seja, a busca contínua da eficiência da gestão econômica do setor público. Analítica, em função do texto proporcionar uma análise mais sistemática sobre os mecanismos de governança para o setor público, em especial, aos princípios da transparência e eficiência no uso dos recursos públicos. Descritivo, pois discorre sobre os instrumentos legais e administrativo, que compreendem a gestão econômica no setor público.

Para o delineamento da pesquisa, foi utilizado o *check-list* proposto por Jesus-Lopes, Maciel e Casagrande (2022), pelo qual foi possível identificar os procedimentos de levantamento de dados (pesquisa bibliográfica e documental), bem como utilizar-se dos procedimentos técnicos para o devido tratamento dos dados coletados (técnica de análise qualitativa e de conteúdo), nas obras intencionalmente selecionadas e naquelas identificadas na base de dados Scopus.

A escrita acatou as normas atualizadas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, 2023). Para o desenvolvimento do corpo textual deste estudo teve ainda como preocupação seguir os códigos de ética descritos no Manual de Boas Práticas da Publicação Científica publicados pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad, 2017) e nas diretrizes publicadas no *Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors* (COPE, 2011).

RESULTADOS E ANÁLISES

Estratégias voltadas à busca contínua da eficiência da gestão econômica no setor público brasileiro

A gestão econômica no setor público é considerada, por Gomes (2019), relevante para garantir a eficiência, transparência e responsabilidade no uso dos recursos públicos. Conforme os autores, já citados, existem ferramentas e técnicas estratégicas (Quadro 1) que podem ser usadas para melhorar a gestão econômica em instituições governamentais, contribuindo assim para uma Administração Pública mais responsável e transparente.

QUADRO 1 - ATIVIDADES E FERRAMENTAS DE GESTÃO ECONÔMICA NO SETOR PÚBLICO

Atividades do setor público	Ferramentas/Instrumentos
Planejamento Orçamentário	Planos Plurianuais (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Orçamento Anual
Controle e Avaliação	Contabilidade Pública; Auditorias Internas e Externas; e Controle Social
Gestão de Despesas	Sistemas de Informação Gerencial: Ferramentas como SIGFIS (Sistema de Gestão Fiscal) e SIA- FEM (Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios); e Análise de Custos e Benefício.
Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas	Estudos de Impacto Econômico; e Indicadores de Desempenho.
Gestão de Receitas	Sistemas de Arrecadação e Gestão de Tributos; e Previsão de Receitas.
Gestão de Dívidas Públicas	Análise da Sustentabilidade da Dívida; e Gestão Ativa da Dívida.
Transparência e Participação	Portais de Transparência; e Orçamentos Participativos
Tecnologia e Inovação	Sistemas Integrados de Gestão (ERP); e Big Data e Análise de Dados.
Gestão de Recursos Humanos	Sistemas de Gestão de Pessoas.

Fonte: Organizado pelos autores, 2025.

Como se vê, no Quadro 1, a primeira atividade de cunho obrigatório na gestão pública brasileira, de acordo com a CF-1988 (Brasil, 1988) é o Planejamento Orçamentário (PO). O modelo orçamentário brasileiro é composto por três instrumentos. São eles: 1) o Plano Plurianual – PPA; 2) a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e 3) a Lei Orçamentária Anual - LOA. O artigo da Carta Magna do País disciplina que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, os seguintes documentos legais:

- I - O Plano Plurianual;
- II - As Diretrizes Orçamentárias;
- III - Os Orçamentos Anuais.

O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da Administração Pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

Assim, de acordo com Mognatti (2008, p. 19), a LDO “ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funcionará como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA torna-se o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere”.

Com respeito ao Planejamento Orçamentário (PO), Bresser-Pereira e Lima (2011) afirmam que este instrumento envolve a definição de diretrizes e a implementação de estratégias que garantem a eficiência no uso dos recursos públicos e que devem considerar não apenas a alocação de recursos públicos, mas também a execução, com eficiência, eficácia e efetividade, além do imprescindível controle dos gastos públicos.

Ademais, Marion (2020) afirma que o PO é o processo de elaboração do orçamento, com a definição de objetivos e metas financeiras, bem como a previsão de receitas e despesas públicas para um determinado período, essencial para a gestão pública, pois permite uma visão antecipada das necessidades financeiras e facilita a tomada de decisões informadas.

Ainda para o mesmo autor, o controle e a avaliação são componentes essenciais na gestão financeira, especialmente no setor público, onde a transparência e a responsabilidade são cruciais. Esses processos ajudam a garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e que os objetivos sejam alcançados de acordo com os planos estabelecidos.

Destarte, o controle de despesas envolve a supervisão contínua dos gastos para garantir que não excedam os limites orçamentários e que sejam compatíveis com os objetivos estabelecidos, cujos mecanismos de controle, como auditorias e revisões periódicas, são essenciais para monitorar e corrigir desvios nos gastos, como bem advertiram Bresser-Pereira e Lima (2011). A contabilidade pública configura-se como um outro mecanismo de controle sobre os gastos públicos, por meio dos processos administrativos-contábeis, denominados de demonstração das receitas e despesas realizadas pelo Estado e suas entidades. Estes processos tornam-se fundamentais para assegurar a transparência e a eficiência na administração dos recursos públicos (Lima, 2018).

A relevância da aplicabilidade da Contabilidade Pública recai em três princípios, a saber: 1) Transparência e Prestação de Contas, que permite que a sociedade acompanhe e compreenda como os recursos públicos são utilizados, promovendo a transparência; 2) Planejamento e Controle, que

facilita o planejamento financeiro e o controle das despesas, ajudando na alocação eficiente dos recursos; e por fim 3) Relatórios e Demonstrações, que geram relatórios e demonstrações contábeis, reconhecidos como essenciais para a avaliação do desempenho financeiro e fiscal das entidades públicas (Gomes, 2019).

É fulcral registrar que, no Brasil, a Contabilidade Pública é regulamentada pela Lei 4.320/64, que disciplinou: as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar n.º 101/2000); e Normas do Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Outrossim, que se utiliza como mecanismo, o Sistema de Contabilidade Federal (SIAFI) para a gestão das informações contábeis e financeiras, que reverbera em Demonstrações Contábeis, no qual inclui balanços orçamentários, balanços patrimoniais e demonstrativos de resultados (Santos, 2022). Na materialidade das despesas, Pereira (2021) ressalta a relevância da gestão da administração financeira, especialmente no setor público, pois envolve o controle e monitoramento das despesas gastos públicos, para garantir que sejam realizados de acordo com o orçamento aprovado e em conformidade com as leis e regulamentos.

Ademais, como instrumento de controle e monitoramento, o gestor público pode se utilizar dos Sistemas de Informação Gerencial (SIG), ferramentas que coletam, processam e analisam dados para apoiar a tomada de decisões e o gerenciamento eficiente de recursos públicos em uma organização pública e controle social, assim como o Sistema de Gestão Fiscal (SIGFIS).

Em especial, o SIGFIS é um sistema utilizado para a gestão fiscal no setor público, com foco no acompanhamento e controle das finanças públicas, incluindo receitas, despesas e orçamentos. Ambos os sistemas visam melhorar a eficiência na administração fiscal, o controle orçamentário, a transparência e integração para garantir o cumprimento das normas e regulamentos (Barreto, 2021).

De forma complementar, a literatura na área da gestão pública financeira sugere estratégias para melhorar a eficiência da gestão econômica, como a implementação dos arranjos ligados à Tecnologias de Informação e

Comunicação (TIC), a promover a cultura da transparência e a adoção de práticas de responsabilidade fiscal, no setor público que se utiliza do erário público, financiado pelos consumidores-cidadãos.

Para o gestor público, a principal atividade administrativa é a gestão de receitas, pois envolve a arrecadação, alocação e utilização dos recursos financeiros de um governo. Isso inclui impostos, taxas, contribuições e outras fontes de receita que o governo utiliza para financiar suas operações e políticas públicas. É fundamental que esse processo seja eficiente e justo para garantir a conformidade dos contribuintes e maximizar a arrecadação (Gomes, 2019).

No processo de qualificar cada vez mais a gestão financeira do município é importante a periodicidade do planejamento e a avaliação de políticas públicas para a criação, implementação e revisão de ações governamentais com o objetivo de atender às necessidades da sociedade de forma eficiente e eficaz, estudos de impacto econômico e indicadores de desempenho (Pereira, 2021).

Cabe destacar outro aspecto importante que o gestor público precisa ater-se que é a gestão de dívidas públicas, que envolve o planejamento, controle e administração dos recursos necessários para financiar as atividades do governo quando os recursos próprios são insuficientes, como bem já alertou Hoji (2014).

Para Barboza (2022), a eficiência da gestão da dívida pública ajuda a garantir a sustentabilidade fiscal e econômica do governo e a confiança dos investidores e da população. A sustentabilidade fiscal assegura que a dívida pública seja gerida de forma a evitar crises fiscais e garantir a capacidade do governo de honrar seus compromissos.

Em relação à credibilidade e confiança, estas perspectivas mantêm a força de confiança dos investidores e das instituições financeiras no compromisso do governo com a estabilidade fiscal, e por último a flexibilidade orçamentária, que permite ao governo a capacidade de responder a choques econômicos e mudanças nas necessidades de financiamento (Barreto, 2021). De acordo com o TCU (2014; 2020), as diretrizes contidas na governança pública, os princípios da transparência e da participação social são princípios fundamentais para garantir a boa governança e a eficiência

na Administração Pública. Ademais, elas permitem que os cidadãos acompanhem, compreendam e influenciem as decisões governamentais, promovendo a responsabilidade e a legitimidade das ações públicas.

No que diz respeito aos mecanismos de garantia e participação, estes são efetivados mediante os instrumentos como Portais de Transparência e Orçamentos Participativos. Portais de Transparência são plataformas *on-line* onde o governo publica informações sobre receitas, despesas, contratos, e outras atividades financeiras e administrativas.

O objetivo deste tipo de plataforma digital é permitir que o público acesse e analise dados sobre a Administração Pública para promover a responsabilidade e a eficiência. Orçamentos Participativos é um processo pelo qual os cidadãos participam diretamente na elaboração do orçamento público. Isso pode incluir a definição de prioridades orçamentárias, a seleção de projetos e a alocação de recursos (Pereira, 2021).

Todas as ferramentas e mecanismos apresentados até o momento perpassam pelo processo de inovação e tecnologia, características fundamentais que demarcaram a passagem de um modelo de gestão burocrático para descentralizado e participativo. Na contemporaneidade a tecnologia e a inovação desempenham um papel fundamental na modernização e na eficiência da gestão pública. Conforme destacam Ceolin *et.al* (2020, s/p.)

O uso do sistema ERP na Administração Pública pode ser considerado um reflexo do uso da iniciativa privada. É considerado um diferencial na gerência dos recursos e de qualidade de informações de forma integrada, pois o sistema integrado, além de impulsionar o desenvolvimento da organização reavendo a forma de como as atividades são executadas, também permite maior transparência nos processos, culminando para que os gestores tenham materiais adequados para a tomada de decisão.

Compreende-se que a adoção do uso de ERPs na gestão pública propiciam a integração de diversos processos organizacionais em um único sistema, facilitando o fluxo de informações entre diferentes departamentos. Na Administração Pública, a implementação de ERPs tem sido uma iniciativa inovadora para buscar eficiência organizacional e melhoria dos serviços prestados à sociedade

Em relação a Big Data refere-se ao processamento e análise de grandes volumes de dados que não podem ser tratados com métodos tradicionais. Na gestão pública, essas tecnologias são utilizadas para melhorar a eficiência, prever tendências e tomar decisões baseadas em dados concretos (Ribeiro, 2020).

Compreende-se que a automação de processos, a integração de dados e a melhoria da transparência e do controle são alcançadas por meio da implementação desses sistemas, proporcionando uma gestão mais eficiente e informada. Contudo, todo o trabalho que permeia o contexto da gestão pública como um todo, perpassa pela gestão de recursos humanos.

DESAFIOS REFERENTES À BUSCA CONTÍNUA DA EFICIÊNCIA DA GESTÃO ECONÔMICA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Em âmbito mundial, a gestão pública encontra-se em um contexto revolucionário, isto é, passa por alterações, consideradas desafiantes, por exemplo, no modelo burocrático para uma visão de gestão pública que prioriza as ênfases do Planejamento Estratégico Governamental (PEG) (Huertas, 1996), o aumento da produtividade e a melhoria contínua dos resultados e das entregas dos órgãos públicos à coletividade (Barbosa, 2020), a fim de responder com eficácia às demandas da sociedade de cada país (Abrucio, 2005).

No Brasil, na atualidade, um dos desafios do gestor público é implementar um modelo gestão pública que se adeque à realidade da contemporaneidade, principalmente, no que diz respeito ao rompimento do modelo burocrático clássico de Administração (Benini, Goulart, Maciel, 2014), pautado nos princípios defendidos por Weber¹ (2015), que estruturou a gestão pública, por meio de normas, procedimentos, formulários e por uma série de ferramentas administrativas e de controle (Santos, 2017).

1 Oliveira (1970, p. 2) explica que ao descrever e analisar os fundamentos da organização burocrática, como uma construção do tipo *idea1*, Weber (2015) desenvolveu seu trabalho sobre três aspectos fundamentais, estreitamente interrelacionados e interdependentes; mas, que devem ser considerados de maneira isolada, conforme o fez o autor, para melhor compreensão e posterior discussão do conceito de burocracia. Tais aspectos são os seguintes: a) aceitação da validade das ideias em que repousa a autoridade racional-legal; b) a organização fundamental necessária para o exercício da autoridade racional-legal; e c) o exercício da autoridade racional-legal no quarto administrativo do tipo ideal que Weber¹ chamou de burocracia.

Contudo, o excesso dessa estrutura é apontado, na literatura especializada (Daft, 2015; Maximiano, 2018), como disfunções da burocracia, que engessa o fluxo dos processos administrativos e decisórios inerentes à Administração Pública brasileira, que é empreendido no interior de cada órgão público (Araújo; Barp; Nummer, 2019). De forma decorrente, este excesso de burocracia potencializa a ineficiência, a ineficácia e a não efetividade, além do aumento do custo econômico dos serviços públicos, que integram o chamado Custo Brasil (Brasil, 2024).

Santos (2017) salienta que as ferramentas, técnicas e atividades desenvolvidas na gestão pública brasileira, inclusive, a partir dos princípios constitucionais, visam por meio do Planejamento Estratégico Governamental (PEG), a autonomia gerencial, transparência, responsabilidade fiscal, social e ambiental, além da elaboração de indicadores de desempenho das pessoas (Bergue, 2019) e principalmente da avaliação dos resultados dos serviços públicos prestados.

Contudo, uma parcela considerável de gestores públicos, deparam-se com a limitação dos recursos financeiros, a complexidade das políticas econômicas e a necessidade de equilibrar objetivos sociais e econômicos, que podem comprometer a eficácia das políticas públicas (Gomes, 2019). Diante do exposto busca-se compreender quais são as estratégias que podem melhorar a gestão econômica no setor público brasileiro.

Para Bergue (2019), a gestão de recursos humanos (RH) é um campo crítico na Administração Pública brasileira, desempenhando um papel fundamental no desenvolvimento e na eficiência das organizações. Este tipo de gestão envolve uma série de práticas e processos destinados a recrutar, desenvolver, motivar e reter o pessoal, além de garantir que a força de trabalho esteja alinhada com os objetivos da organização pública (Lima, 2019).

Lima (2020) destaca, como desafio, a implementação dos Sistemas de Gestão de Pessoas (SGP), que são ferramentas tecnológicas projetadas para integrar e otimizar os processos relacionados à administração de recursos humanos dentro de uma organização. Esses sistemas facilitam a gestão de dados e processos relacionados ao pessoal, abrangendo recrutamento, treinamento, folha de pagamento, avaliações de desempenho, entre outros. No contexto da Administração Pública brasileira, a implementação e o uso eficaz desses sistemas podem trazer benefícios significativos em termos de eficiência (Bergue, 2010).

As estratégias e instrumentos para melhorar a eficiência da gestão pública, analisadas no texto permitiu uma visão geral dos processos que devem ser executados visando para além da eficiência, a transparência a qualidade e a legitimidade dos recursos públicos destinados a melhorar a vida dos cidadãos. Apresenta-se na sequencia uma breve discussão do que foi apresentado até o momento.

ANÁLISES E REFLEXÕES

Com vistas ao que foi apresentado, foi possível compreender que a gestão econômica no setor público brasileiro enfrenta desafios significativos, mas que a adoção de tecnologias avançadas e práticas de transparência pode ajudar a superar esses desafios, conforme citam Bresser-Pereira e Lima (2011) e posteriormente Gomes (2019).

Analisa-se que a gestão de recursos financeiros no setor público (Hoji, 2019) é fundamental para garantir a eficiência e a eficácia das operações governamentais e a implementação bem-sucedida de políticas públicas. Ao gerenciar finanças públicas, os gestores e servidores públicos enfrentam o desafio de equilibrar a alocação de recursos limitados com as demandas crescentes da sociedade, sempre com o objetivo de promover o bem-estar coletivo e a justiça social.

Os Sistemas de Gestão de Pessoas são ferramentas essenciais para modernizar e otimizar a administração de recursos humanos no setor público (Bergue, 2019). Eles proporcionam uma gestão mais integrada e eficiente dos processos relacionados ao pessoal, melhorando a tomada de decisões e a transparência. Os autores mencionados no estudo fornecem uma análise aprofundada sobre a implementação e os benefícios desses sistemas no contexto da Administração Pública brasileira.

Foi possível entender, por meio dos estudos realizados de Ribeiro (2020), Ceolin *et.al* (2020), Pereira (2021) que os Sistemas ERP e Big Data na gestão de recursos humanos são fundamentais para modernizar e otimizar a Administração Pública brasileira. A implementação de sistemas ERP proporciona uma gestão integrada e eficiente do pessoal, enquanto o uso de Big Data e análise de dados oferece *insights* valiosos para melhorar a tomada de decisões e a eficiência operacional.

Nas explicações de Hoji (2014), há de que se compreender a gestão de receitas públicas é uma parte crucial da administração financeira pública,

que envolve a arrecadação, administração e alocação de recursos. Para o mesmo autor, uma gestão eficiente é vital para garantir o financiamento adequado dos serviços públicos, a sustentabilidade fiscal e a justiça no sistema tributário.

Os desafios incluem a evasão e ilusão fiscal, a equidade e justiça fiscal, e a manutenção da sustentabilidade fiscal. A implementação de práticas eficazes e o uso de sistemas de controle e monitoramento são essenciais para enfrentar esses desafios e garantir uma gestão eficaz das receitas, conforme destacou Gomes (2019).

Por fim entende-se que a gestão econômica no setor público é essencial para a estabilidade financeira e o desenvolvimento sustentável. Os gestores públicos devem enfrentar desafios como a limitação de recursos e a complexidade das políticas econômicas, mas podem melhorar a eficiência através da transparência, inovação e participação cidadã. Estudos futuros podem explorar a eficácia de diferentes estratégias em contextos variados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como foco de estudo a gestão econômica no setor público brasileiro, cuja ênfase está na constante busca da eficiência na alocação de recursos públicos. Discorreu, especificamente sobre as estratégias voltadas à busca contínua da eficiência da gestão econômica no setor público brasileiro e sobre os desafios referentes à busca contínua da eficiência da gestão econômica no setor público brasileiro.

Por conta dos procedimentos metodológicos adotados, os objetivos declarados foram alcançados e que permitiram tecer algumas considerações finais. Considerou-se que a gestão econômica no setor público convive com desafios, mesmo recorrendo aos instrumentos legais, apoiados por um conjunto de ferramentas administrativas, que permitem criar estratégias voltadas à melhoria contínua da eficiência no âmbito da Administração Pública brasileira.

Infere-se que os mecanismos desenvolvidos na Administração Pública brasileira, sobretudo, aplicados na gestão financeira tem buscado na contemporaneidade implementar processos mais ágeis e eficientes, que integram a alocação de recurso financeiros, sua aplicabilidade com ênfase na eficiência e transparência com intuito de mitigar a distância entre os ges-

tores e sociedade, melhorando a qualidade dos serviços prestados e preservando direitos tanto da Administração Pública como do cidadão.

Considera-se que gestão financeira no setor público brasileiro exige uma abordagem estratégica e integrada, que considere tanto as necessidades atuais quanto as projeções futuras. As estratégias e mecanismos adotados, como o planejamento orçamentário detalhado, o controle e monitoramento rigoroso, a gestão eficiente da dívida, e a promoção da transparência e participação cidadã, são fundamentais para assegurar a boa administração dos recursos públicos.

Apesar dos desafios enfrentados, as oportunidades oferecidas pela tecnologia e pela participação cidadã podem contribuir para uma gestão financeira mais eficaz e responsável. Todos esses arranjos são relevantes para o desenvolvimento responsável das regiões econômicas em todo o território nacional, fazendo com que os órgãos que integram a estrutura da Administração Pública brasileira possam cumprir com o digno papel do Estado brasileiro.

Acredita-se que os resultados aqui trazidos possam contribuir com os alunos, docentes, pesquisadores que participam do meio acadêmico, bem como aos atores, agentes e servidores públicos, que desenham políticas públicas voltadas ao crescimento econômico e no bem estar dos cidadãos brasileiros, bem como aquelas pessoas que tomam decisões estratégicas, em nome do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os Avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). Reforma do estado e Administração Pública gerencial. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

ARAUJO, Mayara; BARP, Wilson José Barp; NUMMER, Fernanda Valli. Evidências das disfunções na burocracia: um estudo sobre a implementação do módulo BAPM. **O Público e o Privado**, n. 33, jan/jun., 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT NBR 10520:2023**. Informação e documentação - Citações em documentos – Apresentação. 2. ed. Rio de Janeiro: ABNT, jun, 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ANPAD). **Boas Práticas de Publicação Científica**: Manual para autores, revisores, editores e integrantes de corpos editoriais. ANPAD, Curitiba (PR), atualizado para versão 2.0, EnANPAD, 2017. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/boas_praticas.pdf.

BARBOSA, Milton de Almeida. **Planejamento estratégico para gestão pública**. São Paulo: Contentus, 2020.

BARBOZA, Heloisa Helena. **Finanças públicas tributação e desenvolvimento: o futuro do direito**. Rio de Janeiro: Processo, 2022.

BARDIN L. **Análise de conteúdo**. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70 Bras, 2016.

BENINI, Elcio Gustavo; GOULART, Gislayne da Silva; MACIEL, Wilson Ravelli Elizeu (Org.). **Clássicos da administração**: coletânea didática. Campo Grande, MS: Editora Oeste, 2014.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de Pessoas em Organizações Públicas**. 3. ed. Caxias do Sul (RS): Educs, 2010.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público**. Brasília (DF): Escola Nacional de Administração Pública, Enap, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.

BRASIL. **Decreto n.º 9.203**, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19**, de 1988, que modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. 1988b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicao-demotivos-148914-pl.html>.

BRASIL. **Lei n.º 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 n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101**, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

BRASIL, LEI No 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

BRASIL. SENADO FEDERAL. Secretaria de Comunicação. Manual de Comunicação da Secom. **Custo Brasil**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/custo-brasil>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Tribunal de Contas da União. Versão 2 – Brasília (DF): TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Tribunal de Contas da União. Brasília (DF): TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília (DF):

Tribunal de Contas da União, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Dez passos para a boa governança**. 2. ed. Brasília (DF): TCU - Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; LIMA, J. A. **Planejamento orçamentário**: Diretrizes e estratégias. São Paulo: Editora FGV, 2011.

CEOLIN, Alessandra Carla; *et.al.* Sistema integrado de gestão na Administração Pública. **In: Anais ...** Congresso Internacional de Administração: As novas fronteiras da Administração. Evento 100% On-line. Universidade Estadual de Ponta Grossa, 19 a 21 de outubro de 2020. Ponta Grossa, Paraná. <https://admpg.com.br/2020/anais/>

CODE OF CONDUCT AND BEST PRACTICE GUIDELINES FOR JOURNAL EDITORS (COPE). **Code of Conduct**. 2011. Disponível em: <https://publicationethics.org/files/u7141/1999pdf13.pdf>.

CHAVES, Iara. **Gestão econômica para o setor de serviços**. Curitiba (PR): Intersaberes, 2021.

CHIAVENATO, I. **Introdução a Teoria Geral da Administração**: uma Visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COSTODIO FILHO, Ubirajara. A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: **Revista dos Tribunais**, v. 7, n. 27, p. 210-217, abr./jul., 1999.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

DAFT, Richard L. **Organizações**: Teoria e Projeto. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GOMES, R. **Desafios da Gestão Econômica no Setor Público**. Vitória (ES): Editora Universitária, 2019.

HOJI, Masakazu. **Administração Financeira e Orçamentária**. Matemática financeira aplicada. Estratégias financeiras. Orçamento empresarial. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HOJI, Masakazu. **Administração Financeira na Prática**. Guia para educação financeira corporativa e gestão financeira pessoal. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2019;

HUERTAS, Franco. **O método PES**. Entrevista com Matus. São Paulo: Editora Fundesp, 1996.

JESUS-LOPES, J. C.; MACIEL, W. R. E.; CASAGRANDA, Y. G. Check-list dos elementos constituintes dos delineamentos das pesquisas científicas. **Desafio Online**, vol. 1, n.1, p.1-13, 2022. DOI: <https://doi.org/10.55028/don.v10i1.14846>.

LIMA, J. **Manual de Contabilidade Pública**. Vitória (ES): Editora Universitária, 2018.

LIMA, A. S. **Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública**, Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2020.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnica de Pesquisa**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MARION, J. C. **Contabilidade pública**: Planejamento orçamentário e gestão. São Paulo: Atlas, 2020.

- MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública**. Foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. ver. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.
- MATIAS-PEREIRA, José. New Public Governance: Melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos. **GIGAPP** Estudos Working Papers, vol.10, núm. 248, págs.1-20, 2023.
- MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 8. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2018.
- MOGNATTI, Marcos César de Farias. **Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União**. Monografia (Curso de Especialização em Orçamento Público). Tribunal de Contas da União (TCU), Câmara dos Deputados e Senado Federal. Brasília (DF), 2008.
- MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. O estruturalismo na teoria das organizações. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 10, n. 4, p. 23–41, 1970.
- MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. 3. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança Pública**. O desafio do Brasil 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- NORTH, Douglas C. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2006.
- OLIVEIRA, G.A. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. **R. Adm. públ.**, 4 (2): 47-74, jul./dez., 1970.
- PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PEREIRA, L. **Eficiência e Transparência na Administração Pública**. São Paulo: Editora Gestão, 2021.
- RIBEIRO, F. D. **Análise de Dados e Gestão Pública**: Uma Abordagem Baseada em Big Data. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), 2020.
- RIBEIRO, Priscilla Bortolotto. **Planejamento estratégico na gestão pública municipal**. São Paulo: Contentus, 2020.
- SANTOS, C. S. **Introdução à Gestão Pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- SANTOS, A. **Sistema de Contabilidade Federal**: Guia Prático. São Paulo: Editora Contábil, 2022.
- SANTOS, Roberto Vatan dos. Gestão Econômica (GECON): Novos Desafios da Controladoria na Gestão Empresarial. In: **Anais ...** IV Congresso Brasileiro de Gestão Estratégica de Custos. Belo Horizonte (MG), 28 a 30 de novembro e 01 de dezembro de 1997.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning Brasil. 2019.
- SILVA, J. A. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- TEIXEIRA, Juliane Marise Barbosa. **Gestão de pessoas na Administração Pública**: teorias e conceitos. Curitiba: Intersaberes, 2019.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade**: volume 2 : fundamentos da sociologia compreensiva. 5. ed. Brasília (DF): Ed. UnB, 2015.

PROGRAMAS ORÇAMENTÁRIOS AMBIENTAIS, NAS CONTAS DE GESTÃO DE MATO GROSSO DO SUL

*Daniela Marques Caramalac
Geraldino Carneiro de Araújo
Marcelo Ribeiro Silva*

O orçamento público é o instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados (impostos e outras receitas estimadas) e a destinação desses recursos (ou seja, em quais despesas esses recursos serão utilizados) a cada ano (Giacomoni, 2009; Santos; Camacho, 2014). Ao englobar receitas e despesas, este tipo de orçamento é peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas e indica as prioridades dos governos (união, estados e municípios) para a sociedade (Ministério da Economia, 2023).

No Brasil, os orçamentos públicos possuem um ciclo de quatro anos, que é formado por três instrumentos legais, a saber: 1) o Plano Plurianual (PPA), que é uma lei com vigência de quatro anos; 2) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), votada anualmente, na qual são estabelecidos como as programações do PPA que serão executadas no ano seguinte; e 3) a Lei Orçamentária Anual (LOA), também votada anualmente, na qual a execução dos programas orçamentários é apresentada de forma detalhada, inclusive com a previsão das despesas e das receitas necessárias para a concretização das metas para o ano que se inicia (Speeden; Perez, 2020).

Espera-se que o volume de recursos públicos seja suficiente para o atendimento das demandas públicas e sociais, que podem ser diretas, como a manutenção das vias públicas, o funcionamento adequado das repartições públicas, dos hospitais públicos, das escolas públicas; ou indiretas, como o investimento dos recursos do Estado em obras de infraestrutura que possibilitem o crescimento das empresas, a chegada de novas tecnologias e o crescimento econômico do país (Giacomoni, 2009).

Santiso (2015) destaca que o crescimento da gestão pública por resultados e da auditoria baseada na performance colaboram para que hoje os orçamentos públicos sejam analisados de forma crítica e com base no

cumprimento das metas estabelecidas para o ciclo orçamentário público. Para tanto, faz-se necessário que o Estado se planeje de forma adequada, considerando o volume de recursos disponíveis (materiais, pessoal, financeiros e tecnológicos), bem como as necessidades da sociedade, e organize os meios para o cumprimento das metas estabelecidas, no Brasil, através do processo democrático (Giacomoni, 2009).

É evidente a importância do Poder Legislativo e dos órgãos de auditoria no processo para fiscalizar e acompanhar o cumprimento dos orçamentos públicos, e também para a responsabilização dos governantes em caso de descumprimento (Santiso, 2015). A esse respeito, alguns estudos (Rubin, 2019; Khan *et al.*, 2020; Ahmed *et al.*, 2021; Tao *et al.*, 2022) focaram suas análises na execução de programas específicos, em especial relacionados aos temas das mudanças climáticas e ao uso das energias renováveis.

Anteriormente, Moura *et al.* (2017) realizaram um estudo sobre os gastos ambientais, no Brasil, com a apresentação de uma proposta metodológica para o orçamento federal. Mujannah, Artinah e Safriansyah (2019) realizaram uma análise quantitativa, por meio de entrevistas entre os servidores públicos locais para avaliar a importância da atuação dos gestores públicos na execução dos programas orçamentários.

Pelo princípio da simetria (Leoncy, 2011), o modelo orçamentário brasileiro existe nos âmbitos federal, estadual e municipal. Dessa forma, o tema da execução orçamentária pública pode ser estudado em cada uma dessas esferas (nacional, regional e local). De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2019), em âmbito nacional, destaca-se o grande volume de recursos, o tamanho e a extensão dos programas, bem como o número de cidadãos afetados pelas decisões orçamentárias.

Na esfera regional, com menor volume de recursos, também os programas orçamentários são menores em tamanho e complexidade dos programas, o que facilita o acompanhamento da sua execução e de seus resultados. Na esfera local existe a pulverização dos recursos e o alcance da população com a concretização das políticas públicas perante os usuários.

O Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC, 2013) destacou a necessidade de mudanças urgentes no comportamento humano, sob a pena de uma catástrofe ambiental em 2050, com o aumento das pessoas em situação de pobreza. No primeiro semestre de 2022, as queimadas no Pantanal Sul-Mato-Grossense atingiram 134 mil hectares, uma área

queimada 26% maior do que o ano de 2021 (Correia, 2022). Sob tais condições, torna-se fundamental que os atores, gestores e servidores da Administração Pública desenvolvam políticas públicas com o planejamento e aplicação dos recursos orçamentários com vistas a fazer frente aos desafios ambientais. Ao garantir que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o artigo 225 da Constituição Federal do Brasil (CF-1988) impõe ao poder público o dever de defender e preservar o meio ambiente (Brasil, 1988). A Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul (CEMS, 1989) dedica o capítulo VIII ao meio ambiente e está alinhada com o Artigo 225 da CF-1988.

Neste sentido, no que diz respeito às políticas públicas e projetos institucionais voltados ao meio ambiente, para a aplicação dos recursos públicos no cumprimento de suas finalidades, existe a necessidade de que todas as despesas e receitas estejam previstas na lei orçamentária (LO). O artigo 2º da Lei n.º 4.320/1964 (Brasil, 1964) determina que a LO deve discriminar as receitas e despesas de modo a evidenciar o programa de trabalho, exposto no quadro demonstrativo do Plano Anual.

Para o cumprimento da missão constitucional de proteção ao meio ambiente o Estado deve incluir em sua LO orçamentária os respectivos programas orçamentários de natureza ambiental e alocar recursos financeiros para o seu atendimento. Diante de tal condição, surge então a seguinte questão de pesquisa: o PPA de Mato Grosso do Sul, a LOA, e as informações contidas nas prestações de contas de gestão, das unidades estaduais apresentam dados suficientes para a análise do cumprimento das ações ambientais anteriormente planejadas?

Sendo assim, o objetivo desse trabalho é verificar, nas prestações de contas de gestão, a existência de documentos que forneçam informações quanto à execução de ações ambientais anteriormente planejadas, bem como quanto à suficiência de dados que comprovem o cumprimento.

Uma das motivações/justificativas importante das pesquisas sobre a participação do Estado como agente de desenvolvimento sustentável é a constatação de que ainda existem muitas lacunas teóricas e empíricas que precisam ser investigadas para maior compreensão do campo teórico e das práticas associadas (Araújo; Teixeira, 2016).

Nesse sentido, o presente estudo contribui para a compreensão no processo de fiscalização e implementação das políticas públicas que possam

colaborar para que o Estado de Mato Grosso do Sul alcance um modelo de desenvolvimento sustentável, que é uma das metas no PPA 2016-2019 (Mato Grosso do Sul, 2015a) e os compromissos da Agenda 2030 (ONU, 2015).

Este trabalho está estruturado da seguinte forma. Inicia-se com esta parte introdutória apresentando o contexto da pesquisa, a justificativa e o objetivo. A segunda seção trata da fundamentação teórica e aportes normativos sobre meio ambiente e orçamento público. Os procedimentos metodológicos são expostos na terceira parte, apresentando as características da pesquisa, a coleta e o tratamento dos dados.

Na quarta parte são apresentados os resultados e análises demonstrando a execução das ações orçamentárias quanto as ações de meio ambiente. As considerações finais são apresentadas na quinta seção mostrando os principais achados da pesquisa. E, por fim, apresentam-se os agradecimentos e referências.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E APORTES NORMATIVOS

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito social cuja concretização envolve a prestação de serviços públicos pelo Estado brasileiro, em suas federais, estaduais e municipais. O parágrafo 1º do artigo 225 da CF (Brasil, 1988) descreve diversos deveres do poder público em relação ao meio ambiente. Os mecanismos de governança pública (Nardes; Altounian; Vieira, 2018) se apresenta como um conjunto de uma princípios e diretrizes para lidar com a diversidade dos atores sociais, a incapacidade do Estado em lidar com os problemas coletivos.

Este conjunto normativo descreve encaminhamentos para a Administração Pública Gerencial (Bresser Pereira; Spink, 2015), apresentando modelos de coordenações que buscam o fortalecimento das políticas públicas (Secchi, 2009). Para Secchi (2009) e Teixeira e Gomes, (2019), os sistemas de coordenações propõem maior interação entre o Estado e os demais *stakeholders*. Apresenta-se assim como instrumentos de fortalecimento da democracia, pois proporciona maior participação popular na elaboração das políticas públicas.

Um exemplo de aplicação dos mecanismos da governança pública, no Brasil, são as experiências de orçamento participativo. No modelo de governança pública, ocorre a superação da distinção entre política e Administração Pública, com destaque para as funções de controle e coordenação para os entes administrativos, e o cidadão que atua ao lado da Administração Pública (Secchi, 2009). Por outro lado, a governança pública envolve

o desenvolvimento de mecanismos que proporcionem maior efetividade às políticas públicas, transparência e fortalecimento das instituições (Teixeira; Gomes, 2019).

Secchi, Coelho e Pires (2019) colocam que diversos mecanismos incluem o conceito de governança durante o processo orçamentário, desde o planejamento até a sua aprovação. A realização de audiências públicas nas quais os cidadãos têm a oportunidade de ouvir as propostas dos governantes para as diversas áreas de interesse social, oportunidade para que os diferentes *stakeholders* apresentem suas propostas e contribuições, transparência na apresentação nas propostas e no processo decisório.

Durante a fase de implementação dos programas e ações orçamentárias aprovadas, no entendimento Moura (2016) os mecanismos de governança pública podem colaborar com o acesso às informações, seja por meio de um canal direto de comunicação, mas também por Portais de Transparência com informações acessíveis e compreensíveis, por qualquer cidadão. O meio ambiente é tema a ser contemplado nesse processo, cabendo ao poder público o desafio de conciliar as necessidades econômicas e de desenvolvimento regional, a qualidade de vida dos cidadãos e o desenvolvimento sustentável.

Na acepção de Canotilho (2010), o sistema de governança pública se apresenta como um dos mecanismos que pode fazer frente aos desafios que compõem o tripé da sustentabilidade, na busca pela conciliação dos interesses e necessidades da economia, da sociedade e do meio ambiente. A esse respeito, também defende que as metas ambientais podem ser alcançadas com o uso das ferramentas de governança.

Para Neves *et al.* (2017), a governança pública e a sustentabilidade são desafios que o Estado precisa enfrentar para fazer frente aos seus deveres perante a sociedade. Canotilho (2010) defende a sustentabilidade como princípio estruturante do estado constitucional, deve ser concretizado pela atuação dos gestores.

A maior participação dos *stakeholders* em diferentes fases do processo, a amplo acesso à informação e a implementação dos mecanismos de *accountability* são favoráveis ao desenho de políticas públicas mais próximas das necessidades sociais e aumenta também a chance da sua concretização - pela pressão dos interessados (Secchi; Coelho; Pires, 2019). A partir do orçamento público, é possível compreender quais são as ações pretendidas pelo chefe do Poder Executivo para o seu mandato, quais serão as políticas públicas priorizadas pela sua Administração Pública, e assim compreender o plano de governo da sua gestão (Abreu; Câmara, 2015).

Sob tais perspectivas, de acordo com os ensinamentos de Giacomoni (2009), no Brasil, na década de 1960, foram aprovadas leis federais que trouxeram para o tema elementos que permitiram compreender o orçamento público como algo além de uma peça contábil: a Lei Federal n.º 4320/1964, que institui as normas de direito financeiro e incorporou aos normativos o termo “programa”, embora não apresentasse a sua conceituação e o Decreto-Lei 200/1967 que, por sua vez, apresentou o conceito de planejamento.

Por outro lado, Abreu e Câmara (2015) fazem críticas ao modelo, pois entendem que se tratou de um movimento de modernização conservadora e com pouca representatividade, considerando que as decisões eram concentradas junto ao Poder Executivo e com pouca participação do Poder Legislativo.

O movimento de aproximar o orçamento público da característica de um instrumento de planejamento governamental se consolidou com a CF-1988 (Brasil, 1988), que recepcionou as normas federais e apresentou um modelo de ciclo orçamentário composto por normas interdependentes, com o objetivo de integrar planejamento e orçamento (Silva; Izá, 2020).

Desde então, o modelo orçamentário é composto pelo PPA, pela LDO e pela LOA. Compete ao chefe do Poder Executivo a execução dos programas orçamentários nos termos estabelecidos pelas leis orçamentárias (LO). Embora a proposta das LO seja do Poder Executivo, ela pode sofrer alterações mediante emendas pelos membros do Poder Legislativo, aos quais compete a sua aprovação (Silva; Izá, 2020).

O PPA é um documento formulado para regular a execução dos programas de governo e aplicação dos recursos orçamentários pelo período de quatro anos. Na compreensão de Silva (2005), o PPA é um instrumento que deve orientar os investimentos, planos e programas nacionais, regionais e setoriais.

Segundo Secchi, Coelho e Pires (2019), é possível compreender a relação entre os orçamentos públicos e as políticas públicas, por meio do PPA, já que esse deve incluir as políticas públicas que já foram discutidas e escolhidas como prioritárias pelos governos, em suas respectivas instâncias. Dessa forma, a inclusão de uma política pública no PPA representa a tomada de decisão de uma gestão pública, que a partir de então deverá cumprir metas anuais de concretização dessas políticas.

De forma complementar, na acepção de Abreu e Câmara (2015), por sua vez, a LDO deve ser elaborada considerando o andamento dos programas e projetos estabelecidos no PPA, tendo em vista possíveis atrasos, queda de arrecadação, necessidade de alocação de recursos, com vistas a garantir a execução do planejamento. Além disso, ainda de acordo com os mesmos autores, a LDO deve trazer os elementos que irão orientar a elaboração da LOA e conter as metas e programas que serão executadas no próximo exercício com fundamento no elenco de prioridades estabelecido pela LDO.

Assim sendo, a LOA, por se tratar da lei mais próxima da execução orçamentária, possui nível de detalhamento que a faz ser composta por três orçamentos, quais sejam: o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social (Silva, 2005). Seu conteúdo deve ter coerência com as demais leis orçamentárias (PPA e LDO) e apresentar informações detalhadas acerca dos recursos que serão destinados aos programas, projetos e atividades (Tribunal de Contas da União, 2020).

Dessa forma, e ao concordar com Marinho (2017), uma vez que o meio ambiente consiste em um direito fundamental, com a imposição constitucional ao poder público de assegurar a efetividade a esse direito, é possível afirmar que as políticas públicas e os programas voltados ao meio ambiente devem ser incluídos no orçamento público, com a adequada previsão dos recursos necessários para a sua realização.

O orçamento público envolve os processos de planejamento, execução, monitoramento e auditoria dos programas financeiros para uma das tarefas mais desafiadoras da gestão pública, qual seja, a alocação dos recursos limitados entre bens e serviços que atendam aos cidadãos de forma eficaz e eficiente (McQuestin; Noguchi; Drew, 2021).

O sucesso no cumprimento dos programas orçamentários representa benefícios para o País, pois além de ser indicativo do compromisso dos agentes públicos com o projeto por meio dos quais eles foram eleitos, também demonstra a aplicação dos recursos públicos para a sua finalidade e para o atendimento das necessidades da sociedade.

Dessa forma, o cumprimento dos projetos e programas governamentais são elementos que contribuem para o crescimento nacional (Patanakul *et al.*, 2015). Sob tais perspectivas, as informações sobre gastos ambientais se constituem em um elemento essencial para apoiar a mensuração da efici-

ência e eficácia das políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente e a obtenção de indicadores de desenvolvimento sustentável (Moura, 2016, ONU, 2015) que possam ir além do PIB, em um sistema de contas econômicas e ambientais (Moura *et al.*, 2017). Para Rubin (2019) o meio ambiente é tema de destaque no orçamento público nacional. Isso porque, além do cumprimento das metas que foram aprovadas, o mesmo orçamento ainda deve estar preparado para eventual incremento na destinação de recursos para a área ambiental, com margem de gastos e flexibilidade.

Para o mesmo autor, o orçamento público Ele deve estar preparado para as diversas situações relacionadas à questão ambiental, a exemplo dos desastres naturais. Também, para ele, deve ser apto a se adaptar às necessidades dos stakeholders.

Monteiro (2012) ensina que o modelo de orçamento público busca conciliar diversos tipos de controle e planejamento administrativo em um único documento. Para tanto, de acordo com ele(a), a peça orçamentária reúne as informações sobre o volume de recursos previstos pela gestão (receitas), a previsão de gastos (despesas), e as ações que serão realizadas como a realização de obras, projetos sociais, contratações, implementação de políticas públicas, detalhadas por meio dos programas e ações orçamentárias.

De forma corrente, nas explicações complementares de Giacomoni (2009), os programas tornam-se os instrumentos de integração dos esforços governamentais, no sentido da concretização dos seus objetivos, representando assim o detalhamento das políticas públicas que os governos, em suas respectivas instâncias e poderes constitucionais planejam executar durante a sua gestão.

Para Secchi, Coelho e Pires (2019), a elaboração do PPA, com a definição dos programas e ações orçamentárias, bem como da previsão de recursos destinados, representa a etapa da tomada de decisão. A elaboração do orçamento público exige esforço de planejamento, detalhamento dos objetivos, estudos técnicos, metas claras, objetivas e mensuráveis (indicadores). A esse respeito e de forma complementar, Giacomoni (2019) adverte aos gestores públicos que é preciso estabelecer de forma adequada quais serão as competências dos demais gestores para a implementação da programação dentro do horizonte de tempo estabelecido, considerando que o ciclo do orçamento plurianual é de quatro anos.

A esse respeito, Nunes, Oliveira e Beú (2015) destacam, ainda, a importância do programa orçamentário dentro dessa estrutura, pois ele representa o elo entre os planos administrativos da gestão pública e o orçamento financeiro que pretende ser executado durante o exercício. O Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (2020) destaca que a realização da auditoria deve levar em conta as práticas de governança adotadas pelo ente, bem como a necessidade de que todas as políticas públicas e governamentais estejam previstas nas LO, por exigência constitucional.

Quanto aos elementos básicos que devem constar no programa, à luz dos mandamentos legais da Lei Federal n.º 12.527/2011, reconhecida como a Lei de Acesso à Informação, há de se relacionar os seguintes procedimentos estratégicos: a) delimitação do problema a ser enfrentado ou mitigado; b) as alternativas existentes para combater o problema e indicação de seus respectivos custos; c) os resultados pretendidos pela intervenção; e d) o volume de recursos financeiros estimados. No tocante aos meios de fiscalização da implementação dos programas cabe ao gestor público cumprir o estabelecido na referida lei.

Os ministros do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) já se manifestaram sobre a obrigatoriedade de divulgação, em formato adequado, de dados necessários ao acompanhamento de políticas e programas, em formato eletrônico, aberto e acessível, bem como da necessidade a existência de sistema de indicadores que permitam o acompanhamento da realização das políticas públicas, com a inclusão dos indicadores no PPA.

A decisão dos ministros foi tomada a partir do entendimento legal que a apresentação de relatórios é uma maneira de tornar públicas as informações para os diferentes *stakeholders* ampliando o acesso à informação, dando publicidade à aplicação dos recursos públicos e atuando como ferramenta com potencial de conscientizar os cidadãos do acompanhamento da execução orçamentária (Cruz; Marques; Ferreira, 2009).

Assim como no âmbito federal, é a Constituição Estadual quem traz as regras centrais para o sistema orçamentário, em Mato Grosso do Sul, como ente federado, a CEMS (1989), trouxe as regras orçamentárias. Trata-se de sistema estruturado nos mesmos moldes do modelo federal. O PPA é o instrumento de planejamento governamental quadrienal. Como ferramenta de planejamento e de gestão, organiza as ações do Estado, defi-

ne os objetivos e as metas. Ele se submete às revisões anuais para adequação ao andamento das ações ao longo do período, e está previsto no artigo 160 da CEMS. A lei que estabelece o PPA apresenta as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública estadual para despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A CEMS (Mato Grosso do Sul, 1989; 2019) regulamenta a elaboração das leis orçamentárias nos artigos 160 a 165.

Para a organização das informações no orçamento público estadual, a Administração Pública estabeleceu um sistema de dados padronizados, que é descrito no Manual Técnico Orçamentário (Mato Grosso do Sul, 2019). Ele permite a apresentação das informações de forma padronizada e acessível para os gestores públicos e para a sociedade, além de definir a função como o maior nível de agregação das diversas áreas do setor público.

O texto ainda reflete a competência institucional do órgão, como por exemplo, educação, cultura e meio ambiente (Mato Grosso do Sul, 2019). A subfunção é uma categoria de detalhamento da função e evidencia a natureza da ação governamental, contribuindo assim para a efetividade dos mecanismos de governança pública no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul.

Os programas orçamentários, por sua vez, são o conjunto estruturado das ações orçamentárias públicas, orientadas para a realização dos objetivos estratégicos da Administração Pública estadual, durante o período de quatro anos (Mato Grosso do Sul, 2019). Os programas se localizam num nível abaixo das subfunções. Já as ações orçamentárias registram a operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. O MTO classifica os programas em três categorias: 1) programas temáticos; 2) programas de gestão e manutenção; e 3) programas de operações especiais. Os programas temáticos reúnem as ações governamentais dirigidas à entrega de bens e serviços à sociedade elencados a partir das políticas públicas. Os programas de gestão e manutenção são compostos por ações relacionadas ao apoio, gestão e manutenção da atuação governamental (Mato Grosso do Sul, 2019). São os custos operacionais das unidades, para o alcance das suas finalidades legais.

Ainda de acordo com o mesmo instrumento, os programas de operações especiais são criados para fins de organização orçamentária e administrativa, como por exemplo o programa de encargos financeiros (Mato

Grosso do Sul, 2015a). Dentro do universo do orçamento público, a gestão ambiental está classificada como função orçamentária, cuja finalidade se refere ao planejamento das políticas públicas ambientais (Miscali *et al.*, 2020).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foi selecionado como ambiente de estudo, os programas estaduais relacionados ao meio ambiente, bem como as unidades jurisdicionadas, que possuem competência para a execução desses programas. Neste sentido a pesquisa se caracteriza como descritiva, cujo objetivo está em descrever as características de uma população ou de um fenômeno (Sampieri; Collado; Lucio, 2013). A descrição dos fenômenos é realizada de forma a aumentar o nível de compreensão do objeto de estudo, além de traçar um retrato da realidade (Birochi, 2015).

A pesquisa descritiva pode estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza e, embora não tenha o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, serve de base para explicá-los (Vergara, 2015). Utilizou-se a metodologia transversal (Bordalo, 2006) como técnica de análise de dados dentro de uma pesquisa. O estudo transversal faz a observação das variáveis que podem ser diversas, vários casos, vários indivíduos.

As variáveis podem ser diversificadas. O estudo transversal irá analisar essa variabilidade de dados num mesmo momento. Ou seja, ele se fixa num dado momento do tempo, não se preocupa com o que aconteceu antes ou depois. É a técnica mais empregada pois tem menor custo de coleta de dados. Analisa um só período. Esse estudo é uma espécie de fotografia dos dados daquele momento (Birochi, 2015).

Esse estudo é transversal porque o objeto de pesquisa é um período de PPA 2016-2019 (Mato Grosso do Sul, 2015a) e dentro dele são analisados como dados o texto do PPA, o texto das leis orçamentárias anuais do período e a execução orçamentária realizada dentro do período pelos órgãos ambientais do estado de MS, com base nas documentações levantadas.

A base de dados da pesquisa é composta pelo PPA 2016 (Mato Grosso do Sul, 2015a), as LOAS de 2016, 2017, 2018, e 2019 (Mato Grosso do Sul, 2015b, 2016b, 2017c, 2018b), além dos demonstrativos contábeis de despesas por funções, programas e subprogramas, que compõem as contas de gestão das unidades gestoras: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e

Desenvolvimento (Semade); Secretaria de Estado de Produção, Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Agricultura Familiar (Semagro) e Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (Imasul), disponíveis no Portal da Transparência do Estado de MS (2023) e a legislação pertinente.

Os indicadores utilizados foram o valor total da despesa orçamentária prevista por ação orçamentária e o total da despesa empenhada na unidade gestora por ação orçamentária. Os dados foram organizados em tabelas e procedeu-se ao cálculo matemático para verificar qual foi o percentual de recursos previstos efetivamente empenhado para a execução das ações orçamentárias durante o exercício. Depois de colhidos, os dados foram selecionados, categorizados, organizados e classificados, sendo que a análise qualitativa (Jesus-Lopes; Maciel; Casagrande, 2022) se presta a destacar as relações observadas entre o objeto do estudo e os aspectos correlacionados.

A pesquisa analisou o PPA 2016-2019 (Mato Grosso do Sul, 2015a), pelo aspecto qualitativo, com base em dois critérios. Em primeiro lugar, dentro do universo das unidades gestoras, que compõe a estrutura administrativa do Poder Executivo do MS, foram selecionadas as três unidades que possuem competência legal para atuar na área da gestão ambiental. A partir do universo das ações orçamentárias foram selecionadas 10 ações orçamentárias que foram executadas pelas unidades que compõe o tema ambiental.

A partir de então foi realizada a comparação entre os valores absolutos da previsão de orçamentária de despesa com o total de despesa empenhada em cada ação orçamentária pública, por exercício, com a apresentação do resultado expressa em margem percentual. As informações foram apresentadas nos resultados em formato de tabelas, acompanhado da descrição dos resultados encontrados.

Este trabalho considerou os programas orçamentários em duas perspectivas, a saber, planejamento e execução. Para tanto, realizou a análise da LO para avaliar o quanto seus elementos foram positivos ou negativos para a execução dos programas ali expostos. Por um lado, considerou-se a existência de metas definidas, critérios de avaliação e de medição, que permitam o acompanhamento da execução dos programas no bojo da LO.

O trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa documental, que consistiu no exame dos instrumentos que integram as diversas etapas de

planejamento, elaboração e monitoramento do orçamento público, em especial os PPAs, as LDOs e as LOs, referentes aos anos de 2016 a 2021. De forma complementar, foram analisadas as normas estaduais relativas à atividade desenvolvida.

Foi analisado o PPA 2016-2019 (Mato Grosso do Sul, 2015a), a escolha se deu pelo fato do período já ter sido finalizado e devido aos dados serem os mais atuais. Considerou-se também as revisões anuais do PPA e as estimativas de receita e fixação da despesa do Estado *locus* para o exercício financeiro, disponibilizados no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul.

Das legislações utilizadas, foram coletados os seguintes dados: ações orçamentárias que compõe as subfunções “122 - Administração Geral”; “541 - Preservação e Conservação Ambiental” da função “18 - Gestão Ambiental”; previsão orçamentária para cada uma das ações orçamentárias estabelecidas pelo PPA 2016-2019 (Mato Grosso do Sul, 2015a), pelas três revisões do PPA 2016-2019 (Mato Grosso do Sul, 2016a, 2017b, 2018a) e pelas quatro LOAs do período analisado (Mato Grosso do Sul, 2015b, 2016b, 2017c, 2018b).

Também se procedeu a leitura e análise do PPA 2016-2019 (Mato Grosso do Sul, 2015a), em especial dos itens 6 (desafios econômicos) e 7 (preservação do meio ambiente), bem como os anexos 6, 7 e 8. As unidades gestoras analisadas foram a Semade/Semagro e o Imasul. Elas foram escolhidas porque têm competências legais para a execução dos programas ambientais, conforme a estrutura do Poder Executivo estadual de Mato Grosso do Sul.

Para análise da execução orçamentária, foram analisados os dados apresentados no anexo 6 – programa de trabalho por órgão e unidade orçamentária, detalhado por projeto e atividades, no anexo 7 - demonstrativo de funções, programas e subprogramas por projetos e atividades, no anexo 8 - demonstrativo de despesas por funções, programas e subprogramas, conforme o vínculo com os recursos, e no relatório de gestão orçamentária e financeira, dos exercícios financeiros 2016, 2017, 2018 e 2019.

Foram escolhidos esses documentos por serem os documentos exigidos na prestação de contas anual de gestão e se encontram disponibilizados pelo governo no Estado de Mato Grosso do Sul, no Portal da Transparência (2023). Após a coleta de dados, foi feita a análise comparativa do valor

financeiro orçado previsto para cada ação e o valor financeiro executado, e apresentado o resultado em forma de percentual. Para o exercício 2019, em razão de mudança na Resolução n.º 88/2018 (TCE-MS, 2018), houve a inclusão de nova peça obrigatória, qual seja, o relatório de gestão financeira e orçamentária, esse documento também foi analisado.

RESULTADOS E ANÁLISES

No mapa estratégico do PPA, as dimensões do desenvolvimento sustentável são apresentadas como um dos princípios norteadores. Entretanto, não existe um eixo ambiental em separado; e sim um eixo duplo econômico e ambiental. Na descrição do eixo econômico e ambiental, foram apresentadas quatro diretrizes, mas apenas uma delas fala em sustentabilidade e não há menções propriamente ditas ao eixo ambiental.

Embora exista uma menção inicial à qualidade de vida, ao mencionar os desafios nas áreas de cultura, lazer e esporte, o meio ambiente não é tratado como patrimônio estadual, mesmo presente como elemento estético. O tema da qualidade de vida é apresentado como relacionado às práticas esportivas para combate à obesidade, e não ao meio ambiente; e ao tratar dos desafios econômicos, coloca como problema relevante de natureza ambiental que é a recuperação de 9 milhões de hectares de áreas degradadas (Mato Grosso do Sul, 2015a).

Ainda assim, no Programa de Recuperação de Áreas Degradadas não existe enquanto programa orçamentário, como se observa no demonstrativo de despesa por programa. Ao tratar especificamente da preservação do meio ambiente, na Seção 7, o PPA 2016-2019 (Mato Grosso do Sul, 2015a) destaca que o Imasul está implantando os novos procedimentos de licenciamento ambiental e ao fortalecimento do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Todavia, não remete à programas específicos, o que é um complicador pois não há como avaliar o projeto, as metas, os indicadores e os resultados alcançados, caracterizando problema de transparência nas ações do estado.

Ainda na Seção 7, o PPA informa que o Imasul, em parceria com a Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (Agraer), participa do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Taquari; no entanto, esse programa também não foi localizado no demonstrativo de despesa por programa, assim como o programa de recuperação de áreas degradadas.

O único programa que se identificou como específico ao meio ambiente foi o programa 2029 - Programa de Valorização e Preservação do

Meio Ambiente (Mato Grosso do Sul, 2015a). No demonstrativo de despesas por função e subfunção existe a função 18 – Gestão Ambiental, composta por 5 subfunções distribuídas nos seguintes programas. No texto do PPA 2016-2019 (Mato Grosso do Sul, 2015a) foram descritos apresentados como programas para execução das políticas públicas o Programa de Recuperação de Áreas Degradadas e o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Taquari.

No entanto, na classificação funcional, foram relacionados como programas ambientais o Programa de Gestão e Manutenção da Semade e Vinculadas e o Programa de Valorização e Preservação do Meio Ambiente. Para Moura *et al.* (2017) isso não significa necessariamente uma contradição, mas poderia ser um problema no uso dos conceitos, já que se trata de estruturas diversas.

No texto do PPA 2016-2019 (Mato Grosso do Sul, 2015a) existe a classificação programática que retrata a agenda do governo, e nas funções se identifica em que área da despesa a ação governamental foi realizada. Dessa forma, verificou-se que na classificação funcional, algumas subfunções foram nominadas como programas, enquanto os programas apresentados na classificação funcional foram executados como ações.

Diante do apresentado neste tópico, decidiu-se pela análise das subfunções 122 – Administração Geral, e 541 – Preservação e Conservação Ambiental, que compõe a função 18 – Gestão Ambiental. As subfunções escolhidas são compostas pelo programa 0063 - Programa de Gestão e Manutenção da Semade e Vinculadas e pelo programa 2029 – Programa de Valorização e Preservação do Meio Ambiente.

O programa de gestão e manutenção da Semade e vinculadas não apresentaram indicadores ou metas objetivas no PPA 2016-2019 (Mato Grosso do Sul, 2015a). O programa de valorização e preservação do meio ambiente possui três indicadores: 1) tempo médio para averbação de reserva legal; 2) tempo médio para obtenção de licença ambiental; e, 3) número de visitantes em unidades de conservação.

Observou-se, porém, que a unidade de medida para o tempo médio para averbação de reserva legal está em metros, o mesmo ocorreu para o indicador tempo médio para obtenção de licença ambiental. Para o indicador número de visitantes em unidades de conservação a unidade de medida está em metro quadrado. Tal situação evidencia a necessidade de incremento na atuação dos controles internos no processo de elaboração do orçamento e de auxílio na gestão.

Thomé e Tinoco (2005) destacam o papel do controle interno na elaboração das peças orçamentárias públicas, pois é seu papel institucional e funcional participar do processo de planejamento e posteriormente de avaliação do trabalho realizado.

Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento (Semade) e Secretaria de Estado de Produção, Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Agricultura Familiar (Semagro)

Na execução das ações orçamentárias pela Semade, no exercício 2016, comparando à previsão orçamentária do PPA e da LOA com os dados do anexo 6, verificou-se que nenhuma das ações previstas nas subfunções 122 (administração geral) e 541 (preservação e conservação ambiental) foi executada. Todavia, nos anexos 7 e 8 constam informações de que houve a execução de R\$ 4.209.596,38 na subfunção 122 (administração geral).

Os demonstrativos analisados não foram acompanhados de notas explicativas ou outras anotações que tragam mais informações sobre as razões pela qual não houve execução orçamentária das ações e a divergência de dados. Em análise ao PPA verificou-se que a função 122 é composta por dois programas orçamentários e duas ações orçamentárias executadas em unidades gestoras diversas.

Procedeu-se então à análise dos mesmos anexos 6, 7 e 8, referentes à unidade gestora Imasul, no exercício financeiro 2016. O anexo 6 do Imasul informa a execução orçamentária de R\$ 27.086.467,16 na ação 6561/8185 (administração, manutenção e implementação de ações de gestão ambiental). Porém, não houve identidade de valores que permitisse afirmar que o valor registrado nos anexos 7 e 8 da Semade fazem referência à execução do mesmo programa no Imasul.

Ademais, o valor executado no Imasul é coerente com a previsão orçamentária para respectiva a unidade. Com a reforma administrativa estadual, no ano de 2017, a secretaria competente para a execução da gestão ambiental passou a ser a Semagro. No exercício financeiro 2017, verificou-se que não houve execução das ações orçamentárias analisadas neste trabalho.

No ano de 2018, verificou-se que a ação 1667 (readequação dos processos internos/externos e atualização tecnológica) não foi elencada na LOA (Mato Grosso do Sul, 2017b). Houve também alteração no código que identifica as ações orçamentárias, embora o descritivo permaneça. Das três ações orçamentárias remanescentes, apenas uma apresentou execução

financeira. No entanto, o valor foi bem abaixo da dotação prevista, perfazendo 3% do montante aprovado.

No exercício de 2019, a execução financeira manteve o padrão, observou-se o aumento do percentual de execução da ação 1661/7105 (MS Bioma Pantanal), no entanto, ainda foi inferior a 50%. Em análise às ações da função 541 (preservação e conservação ambiental), observou-se que durante o período do PPA, 75% das ações orçamentárias não foram executadas. Apenas a ação 1661/7105 foi executada, nos dois últimos anos do PPA, sendo que no exercício 2018 foi executado apenas 3% do valor previsto.

No ano de 2019 houve execução de 39% do orçamento anual. No exercício 2019 a unidade gestora apresentou também o relatório de gestão financeira e orçamentária, por exigência de alteração na Resolução 88/2018 (Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, 2018). O documento não trouxe informações sobre a gestão ambiental.

Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (Imasul)

O Imasul apresentou mais ações orçamentárias de gestão ambiental do que a Semade/Semagro. No total, foram 10 ações orçamentárias para o Imasul e 4 para as secretarias, considerando as subfunções analisadas no trabalho. No exercício 2016, houve execução financeira em 60% das ações orçamentárias, mas apenas na ação 6561/8185 - administração, manutenção e implementação de ações de gestão ambiental, o valor superou 50% da previsão.

O percentual de execução das ações orçamentárias também foi maior em todos os exercícios financeiros analisados. O maior percentual de execução foi observado na ação 6561/8185 com alcance de 82% de execução no exercício 2017. O modelo de documentação apresentado pelas unidades gestoras não inclui documentos que possibilitem a visualização da aplicação dos recursos públicos em nível de detalhamento além da ação orçamentária.

Isso porque os demonstrativos da execução financeira, como balanço financeiro e o demonstrativo dos fluxos de caixa não trouxeram informações orçamentárias e não possuem comparabilidade. A Resolução 88/2018 (Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, 2018) adotou como modelo de estrutura para os demonstrativos contábeis, a Lei 4320/1964 (Brasil,

1964) e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (Secretaria do Tesouro Nacional, 2018).

No processo de convergência das normas contábeis brasileiras de contabilidade pública com as normas internacionais, o MCASP regulamentou a estrutura de cinco demonstrativos contábeis, a saber: a) balanço orçamentário; b) balanço financeiro; c) balanço patrimonial; d) demonstração das variações patrimoniais; e, e) demonstração dos fluxos de caixa (Secretaria do Tesouro Nacional, 2018).

No balanço orçamentário, a estrutura para apresentação das despesas se divide apenas em despesas correntes e despesas de capital, e não permite a visualização das despesas no nível de detalhamento das ações orçamentárias. Até o momento, o MCASP (Secretaria do Tesouro Nacional, 2018) não apresentou atualização para as estruturas para os anexos 6, 7, 8 e 9, que seguem o modelo da Lei n.º 4320/1964 (Brasil, 1964).

Dessa forma, o nível de detalhamento da ação orçamentária impacta na qualidade da fiscalização, no modelo atual, pois permite que em poucas ações se executem grandes volumes de recursos, cuja composição não pode ser visualizada com a documentação obrigatória estabelecida pela Resolução n.º 88/2018 (Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, 2018). A participação social passa pela necessidade da disponibilização das informações com transparência, como mecanismo de tomada de consciência da importância dos recursos ambientais e também da gestão dos tributos, haja vista que a máquina pública é mantida a partir da contribuição de toda a sociedade com o pagamento dos tributos (Cruz; Marques; Ferreira, 2019).

A informação contábil, para ser válida, deve preencher suas características qualitativas dentre as quais destacam-se a relevância, compreensibilidade e verificabilidade. A divulgação as informações contábeis não se limitam à prestação de contas, ela deve fornecer elementos que permitam a responsabilização dos gestores e a tomada de decisão com substrato em informações que sejam relevantes, e compreensíveis a todos os usuários (Tribunal de Contas de Mato Grosso

Na análise dos demonstrativos de execução da programação orçamentária dos exercícios de 2017, 2018 e 2019, verificou-se que na ação 6561/8185 houve execução média de 66% da ação orçamentária. Observou-se discrepância nos dados do exercício 2018, no qual houve execução orçamentária 6.931% maior do que o valor previsto na LOA. No entanto,

em análise ao conjunto dos documentos é possível supor que se trate de um erro no valor lançado na LOA.

Isso porque foi possível observar, em todos os anos e em todas as unidades gestoras analisadas, a existência de coerência entre os valores previstos no PPA e na LOA. Todavia, no exercício 2018, enquanto a previsão do PPA para a ação 8185 foi de R\$ 54.192.200,00, a LOA previu R\$ 440.000,00. Caso se compare o valor executado de R\$ 30.496.608,07 com a previsão do PPA, alcança-se o percentual de execução de 56,3%, que é coerente com o percentual de execução orçamentária da ação para os demais anos analisados.

O fato dessas informações não serem complementadas em notas explicativas ou com a apresentação de um relatório voluntário da unidade, evidencia o nível do compromisso com o cumprimento apenas das exigências legais (Cruz; Marques; Ferreira, 2019). A informação prestada pelos documentos oficiais não preenche as características qualitativas da informação contábil, em especial a representação fidedigna, a tempestividade, a comparabilidade e a verificabilidade.

A informação prestada deve ser completa, neutra e livre de erro material, podendo ser corrigida tão logo seja constatada a inconsistência, sob pena de não poder ser utilizada pelos usuários na tomada de decisão (Secretaria do Tesouro Nacional, 2018). Tal situação evidencia a necessidade de fortalecimento dos controles internos, que possuem competência para acompanhar o processo de elaboração das peças orçamentárias, seja por meio de auxílio às unidades, e no processo de revisão, de modo a minimizar as inconsistências no texto final (Thomé; Tinoco, 2005).

No exercício 2019, a execução orçamentária observou o mesmo padrão dos exercícios anteriores. Em que pese o Imasul apresentar o melhor índice de execução dentre as unidades analisadas, ainda assim, das dez ações orçamentárias analisadas, quatro não registraram execução financeira ao longo do PPA 2016-2019 (Mato Grosso do Sul, 2015a).

Assim, a avaliação do PPA 2016-2019 (Mato Grosso do Sul, 2015a) depende também da qualidade da elaboração do plano, pois se ele não trazer indicadores coerentes com as ações a serem executadas, metas claras e mensuráveis, há dificuldade para fazer a avaliação objetiva. Também, faz-se necessária que a proposta do PPA esteja em harmonia com a estrutura orçamentária-financeira, sob pena de prejuízo na avaliação, como a

do Programa de Recuperação de Áreas Degradadas e do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Taquari, citados pelo PPA, mas que não foram relacionados no demonstrativo de programas e ações (Mato Grosso do Sul, 2015a).

O baixo índice de execução das ações orçamentárias por sua vez exige reflexão acerca da importância do tema ambiental dentro da política estadual. A documentação exigida por meio de resoluções para as prestações de contas anuais de gestão mostrou-se de alcance limitado, pois permite avaliar apenas a execução financeira das ações e dos programas orçamentários.

Não foi identificado um documento que permita análise de metas e indicadores, bem como documento por meio do qual a unidade gestora informe quais foram os bens e serviços oferecidos à sociedade por meio da execução orçamentária, e apresente justificativas pela não execução das ações orçamentárias.

A Resolução n.º 88/2018 (Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, 2018) inovou ao incluir uma nova modalidade de documento, o relatório de gestão financeira e orçamentária; no entanto, ela não deixou claro que informações devem compor esse relatório, de modo que para o exercício 2019 ele não trouxe novos dados para a gestão ambiental.

Panorama da execução orçamentária ao final do PPA 2016-2019

Com o final do ciclo do PPA 2016-2019 (Tabela 1) verificou que a execução orçamentária ficou aquém do previsto, pois do total de R\$ 361.100.900,00, foram executados R\$ 136.161.615,19 (37,7% da previsão inicial). Do total de recursos executados, 86,7% dos recursos estão concentrados na função 6561/8185 - Administração, manutenção e implementação de ações de gestão ambiental, totalizou R\$ 118.035.372,96.

Das quatorze ações analisadas, 57% tiveram execução parcial, contra 43% de ações que não receberam qualquer recurso. Dentro das ações executadas, a que teve o menor percentual executado foi a ação 2720/8180 - Elaborar, Implantar e Implementar a Política e o Programa Estadual de Educação Ambiental, na qual foram apenas 0,3% dos recursos previstos, no total de R\$ 1.602,35, apesar do tema da educação estar incluído entre as diretrizes estratégicas do eixo econômico e ambiental. A ação 1718/7168 - Sistema Estadual de Informações em Educação Ambiental de MS - SISEA/MS, não recebeu recursos no período.

O fato de os demonstrativos contábeis que foram apresentados pelas unidades gestoras apresentarem grande volume de recursos concentrados no nível de ação orçamentária limita a análise, pois não é possível ao usuário da informação visualizar a maneira como o recurso foi efetivamente

aplicado. Para ao MCASP, a elaboração de demonstrativo que apresenta e compara a execução do orçamento com o orçamento previsto é o mecanismo normalmente utilizado para demonstrar a conformidade com os requisitos legais relativos às finanças públicas (Secretaria do Tesouro Nacional, 2018).

TABELA 1 - EXECUÇÃO DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS AO FINAL DO PPA 2016-2019.

AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	PPA 2016-2019 (em mil R\$)	Total empenhado (em mil)	EXE- CU- ÇÃO (%)
1667 - Readequação dos Processos Internos/ Externos e Atualização Tecnológica	1.000	0	0
1661 - MS Bioma Pantanal	1.818	185	10,2
1668 - Realização de Estudos com Objetivo de Propor Ações de Curto e Longo Prazo para a Recuperação do Rio Taquari	200	0	0
1669 - Implantação de Projetos com Soluções de Curto e Longo Prazo para a Recuperação da Bacia do Rio Taquari	800	0	0%
6561/8185 - Administração, manutenção e implementação de ações de gestão ambiental	182.201	118	64,8
1711/7161 - Avaliação Ambiental Estratégica - PRODETUR SUL	290	0	0%
1713/7163 - Reestruturação e Fortalecimento da Gestão Ambiental do Estado do MS	3.434	244	7,1
1718/7168- Sistema Estadual de Informações em Educação Ambiental de MS - SISEA/MS	573	0	0
2716/8176 - Conservação e Manejo da Fauna Silvestre	4.300	933	21,7
2717/8177 - Gestão de Recursos Pesqueiros	448	149	33,2
2718/8178 - Centro de Pesquisa em Bio- diversidade Aquática Pantaneira - Aquário Pantanal	19.486	0	0
2719/8179 - Gestão de Unidades de Conser- vação	114.358	15.314	13,4
2720/8180 - Elaborar, Implantar e Imple- mentar a Política e o Programa Estadual de Educação Ambiental	545	1,6	0,3
2722/8181 - Desconcentração da Gestão Ambiental e Recursos Hídricos	31.643	1.297	4,1
TOTAL	361.100	136.161	37,7

Fonte: Elaborado pelos autores.

No entanto, observou-se que o alcance das informações dos demonstrativos é limitado, pois ela permitiu visualizar quais políticas públicas não foram executadas com base a destinação de recursos, mas não permitiu extrair informações sobre como os recursos aplicados refletiram na gestão ambiental, na preservação ambiental e no compromisso do Estado de MS com a sustentabilidade (Mato Grosso do Sul, 2015a).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo verificar, nas prestações de contas de gestão, a existência de documentos que forneçam informações quanto à execução de ações ambientais anteriormente planejadas, bem como quanto à suficiência de dados que comprovem o cumprimento.

Por conta dos procedimentos metodológicos aplicados e a partir da análise dos documentos das prestações de contas que apresentam informações orçamentárias e do conteúdo das leis orçamentárias estaduais esse objetivo foi alcançado. Os programas destacados no mapa estratégico na exposição de motivos do PPA 2016-2019, que são o Programa de Recuperação de Áreas Degradadas e o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Taquari, ficaram limitados ao nível de ação orçamentária na classificação por função.

Outras ações relevantes como Conservação e Manejo da Fauna Silvestre, Avaliação Ambiental Estratégica e o Sistema Estadual de Informações em Educação Ambiental de MS não são citados no mapa estratégico. Observou-se falha nos controles internos, com a ausência de indicadores que permitam acompanhar e avaliar o cumprimento das metas e programas orçamentários e erros de preenchimento das unidades de medida dos indicadores.

Verificou-se que junto com as prestações de contas de gestão, que foram enviados pelos gestores das unidades jurisdicionadas demonstrativos contábeis que informam os valores orçados para a despesa anual da unidade, e o montante executado durante o exercício. Como resultado, observou-se um baixo índice de ações executadas, e dificuldade de visualização da destinação final dos recursos, pois o detalhamento do demonstrativo até nível de ação orçamentária ainda representa o grande montante de recursos.

Com a documentação que compõe as prestações de contas no período da pesquisa, não é possível correlacionar a composição do montante da

ação orçamentária com as despesas empenhadas descritas no balanço orçamentário, pois o modelo do anexo 8 segue a Lei 4320/1964, enquanto o modelo do balanço orçamentário foi atualizado no processo de convergência das normas de contabilidade pública sem considerar as informações dos demonstrativos que tratam da programação orçamentária, e dessa forma a comparabilidade entre os demonstrativos restou prejudicada.

Quanto ao relatório de gestão financeira e orçamentária, seu conteúdo não foi regulamentado, de modo que as informações ali apresentadas são as mesmas que já constam nos demais demonstrativos, não trouxe novos dados que pudessem auxiliar na compreensão da aplicação dos recursos. Quanto às propostas de melhorias, sugere-se ao Tribunal de Contas que regulamente o conteúdo do relatório de gestão financeira e orçamentária nos moldes do relatório integrado.

Dessa forma, a visualização de informações que podem contribuir para a melhor gestão dos recursos públicos destinados às políticas públicas ambientais. A ausência de indicadores com mensuração adequada à respectiva ação orçamentária nas leis limitou a pesquisa quanto aos resultados concretos obtidos com a execução orçamentária dos exercícios financeiros analisados. Não foi possível visualizar se as políticas públicas elencadas no PPA geraram resultados concretos nas comunidades às quais elas se destinam, o número de pessoas beneficiadas pela aplicação dos recursos bem como a mensuração dos benefícios ambientais gerais ao longo do ciclo orçamentário.

Como sugestão para trabalhos futuros, recomenda-se a ampliação da pesquisa para outros estados, municípios que possuam biomas específicos que permitam o estudo das políticas públicas a eles relacionadas e o tratamento orçamentário dado ao tema. Além disso, uma vez que a pesquisa constatou a existência de volume de recursos previstos e não utilizados, recomenda-se a ampliação da pesquisa para investigação das razões pelas quais os órgãos ambientais não tiveram dificuldade em executar as ações orçamentárias.

REFERÊNCIAS

ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 73-90, 2015.

AHMED, Z.; ARY, M.; SHAHBAZ, M.; VO, X. V. Asymmetric nexus between economic policy uncertainty, renewable energy technology budgets, and environmental sustainability: evidence from the United States. **Journal of Cleaner Production**, v. 313, p. 127723, 2021.

ARAÚJO, G. C.; TEIXEIRA, C. E. Operacionalização das compras públicas sustentáveis na secretaria de administração penitenciária do estado de São Paulo. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, v. 6, n.º 3, p. 63-86, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT NBR 10520** – Informação e documentação – Referências – Elaboração. 2. ed. Rio de Janeiro (RJ): ABNT, 2023.

BIROCHI, R. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES:UAB, 2015.

BORDALO, A. A. Estudo transversal e/ou longitudinal. **Revista Paraense de Medicina**, v. 20, n. 4, p. 5, 2006.

BRASIL. **Lei n.º 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 17 out de 2022

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Presidência da República. 1988.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). **Orçamento Público**. Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento>. Acesso em 10 set. 2023.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2015.

CANOTILHO, J. J. G. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**, Barcelos, v. 8, n.º 13, p. 7-18, 2010.

CORREIA, G. **Em 2022, área queimada no Pantanal já é 26% maior que no ano passado**. Campo Grande News, 2022. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/meio-ambiente/em-2022-area-queimada-no-pantanal-ja-e-26-maior-que-no-ano-passado>. Acesso em 18 out 22.

CRUZ, C. F.; MARQUES, A. L.; FERREIRA, A. C. S. Informações Ambientais na Contabilidade Pública: Reconhecimento de sua Importância para a Sustentabilidade. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 4, n.º 2., p. 7-23, 2009.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2009.

JESUS-LOPES, J. C.; MACIEL, W. R. E.; CASAGRANDA, Y. G. Check-list dos elementos constituintes dos delineamentos das pesquisas científicas. **Revista Desafio Online**, v. 10, n. 1, 2022. DOI: <https://doi.org/10.55028/don.v10i1.14846>

KHAN, Z.; ALI, M.; KIRIKKALELI, D.; WAHAB, S.; JIAO, Z. The impact of technological innovation and public private partnership investment on sustainable environment in China: Consumption based carbon emissions analysis. **Sustainable Development**, v. 28, n. 5, p. 1317-1330, 2020.

LEONCY, L. F. **Princípio da simetria e argumento análogo**: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente. 2011 189f. Tese (Doutorado em Direito)- Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), 2011. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.2.2011.tde-03092012-143741>.

MARINHO, J. L. **A parceria público-privada nas relações com os resíduos da construção civil**: desafios contemporâneos fundamentados na solidariedade para a concretização de um direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. 2017. 153f. Dissertação (Mestrado em Direito)- Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul (RS), 2017.

MATO GROSSO DO SUL (MS). **Constituição Estadual**, de 5 de outubro de 1989. Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, 1989.

MATO GROSSO DO SUL (MS). Lei n.º 4.640, de 24 de dezembro de 2014. Reorganiza a Estrutura Básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.

Campo Grande-MS: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2014. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**, n.º 8.829, de 29 de dezembro de 2014, p. 3-15.

MATO GROSSO DO SUL (MS). Lei n.º 4.806, de 21 de dezembro de 2015a. Institui o PPA para o período de 2016/2019. Campo Grande-MS: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2015. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**, n.º 9.071, de 22 de dezembro de 2015, p. 1-265.

MATO GROSSO DO SUL (MS). Lei n.º 4.087, de 21 de dezembro de 2015b. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro do ano de 2016. Campo Grande-MS: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2015. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**, n.º 9.071, suplemento II, de 22 de dezembro de 2015, p. 1-385.

MATO GROSSO DO SUL (MS). Lei n.º 4.975, de 29 de dezembro de 2016a. Aprova a primeira revisão do PPA para o período de 2016/2019. Campo Grande-MS: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2016. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**, n.º 9.318, de 30 de dezembro de 2016, p. 1-206.

MATO GROSSO DO SUL (MS). Lei n.º 4.976, de 29 de dezembro de 2016b. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro do ano de 2017. Campo Grande-MS: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2016. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**, n.º 9.318, suplemento II, de 30 de dezembro de 2016, p. 1-257.

MATO GROSSO DO SUL (MS). Lei n.º 4.982, de 14 de março de 2017a. Altera e acrescenta dispositivos à Lei n.º 4.640, de 24 de dezembro de 2014, que reorganiza a Estrutura Básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Campo Grande-MS: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2017. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**, n.º 9.369, de 15 de março de 2017, p. 1-6.

MATO GROSSO DO SUL (MS). Lei n.º 5.151, de 27 de dezembro de 2017b. Aprova a segunda revisão do PPA para o período de 2016/2019. Campo Grande-MS: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2017. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**, n.º 9.562, de 28 de dezembro de 2017, p. 1-357.

MATO GROSSO DO SUL (MS). Lei n.º 5.152, de 27 de dezembro de 2017c. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro do ano de 2018. Campo Grande-MS: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2017. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**, n.º 9.562, suplemento II, de 28 de dezembro de 2017, p. 1-410.

MATO GROSSO DO SUL (MS). Lei n.º 5.309, de 21 de dezembro de 2018a. Aprova a terceira revisão do PPA para o período de 2016/2019. Campo Grande-MS: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2018. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**, n.º 9.807, de 26 de dezembro de 2018, p. 1-364.

MATO GROSSO DO SUL (MS). **Lei n.º 5.310**, de 21 de dezembro de 2018b. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro do ano de 2019. Campo Grande-MS: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2018. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**, n.º 9.807, suplemento II, de 26 de dezembro de 2018, p. 1-643.

MATO GROSSO DO SUL (MS). **Lei n.º 4.640**, de 24 de dezembro de 2014. Reorganiza a Estrutura Básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponível em: https://www.tjms.jus.br/legislacao/public/pdf-legislacoes/lei_n._4.640-a.pdf.

MATO GROSSO DO SUL (MS). **Manual Técnico Orçamentário 2019**. Secretaria de Estado de Fazenda. Superintendência de Orçamento. Campo Grande: 2019.

MATO GROSSO DO SUL (MS). Portaria Conjunta Imasul/SAD n.º 1, de 18 de dezembro de 2014. Aprova o Regimento Interno do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul - IMASUL. Campo Grande-MS: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2014. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**, n.º 8.824, de 19 de dezembro de 2014, p. 62-74.

MCQUESTIN, D.; NOGUCHI, M.; DREW, J. The association between budget inaccuracy and technical efficiency in Australian local government. **Public Money & Management**, p. 1-11, 2021.

MISCALI, S. R. S.; REIS, F. A. R.; CARVALHO, R.; VITORINO, K. N.º S.; ARAUJO, I. R. A gestão ambiental a partir do orçamento público: uma análise das despesas referentes ao orçamento

do município de São João da Barra. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**. Ano XVII, n.º 65. Campos de Goytacazes. RJ: 2020, p. 21-34.

MONTEIRO, B. R. P. **Aplicabilidade do orçamento público por regime de competência no modelo orçamentário brasileiro**. 2012. 93 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MOURA, A. M. M. Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: avanços e desafios. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, p.111-145, 2016.

MOURA, A. M. M.; SILVA, A. P. M.; VIANA, J. P.; SANTANA, J. F.; ROMA, J. C.; SACCARO JÚNIOR, N. L.; SAMBUICHI, R. H. R.; DIABATE, R. S. Gastos ambientais no Brasil: proposta metodológica para aplicação no orçamento federal. Rio de Janeiro: **Ipea**, 2017. 70 p. (Texto para Discussão, n.º 2354).

MUJENNAH, M.; ARTINAH, B.; SAFRIANSYAH, S. Performance-based budgeting as surveillance for the *accountability* of local governments. **Asia Proceedings of Social Sciences**, v. 4, n. 3, p. 125-128, 2019.

NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança Pública**. O desafio do Brasil 3. ed. Belo Horizonte (MG): Fórum, 2018.

NEVES, F. P.; ALLEDI FILHO, C.; QUELHAS, O.; BONINA, N.º; VIEIRA, J.; MARQUES, V. Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: uma análise conceitual comparativa. **Revista Espacios**, v. 38, n. 7. 2017.

NUNES, A.; OLIVEIRA, R. B.; BEÚ, R. B. O orçamento-programa no contexto da gestão pública. **Revista eletrônica em gestão, educação e tecnologia ambiental**, p. 424-432, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro, 13 out. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.

PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (PBMC). **Relatório da ONU prevê 'catástrofe ambiental' no mundo em 2050**. Painel Brasileiro de Mudanças climáticas, 2013. Disponível em: <http://pbmc.coppe.ufrj.br/index.php/en/news/326-relatorio-da-onu-preve-catastrofe-ambiental-no-mundo-em-2050>.

PATANAKUL, P.; KWAK, Y. H.; ZWIKAEL, O.; LIU, M. What impacts the performance of large-scale government projects? **International Journal of Project Management**, v. 34, n.º 3, p. 452-466, 2016.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Prestação de Contas por Unidades Gestoras. **Responsabilidade Fiscal**. 2023. Disponível em: <http://www.transparencia.ms.gov.br/#/ResponsabilidadeFiscal>.

RUBIN, I. S. **The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing**. 9. ed. Northern Illinois: CQ Press, 2019.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia da Pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTISO, C. Why budget *accountability* fails? The elusive links between parliaments and audit agencies in the oversight of the budget. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 35, p. 601-621, 2015.

SANTOS, L. A.; CAMACHO, E. U. Uma Análise no Município de Cosmópolis/SP com Enfoque no Equilíbrio das Receitas X Despesas no Período de 2007 a 2012. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, v. 2, n. 2, p. 82-94, 2014.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar/abr., 2009.

SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL (STN). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 8. ed. 2018. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, J. B.; IZÁ, A. O. A importância da participação popular na elaboração do orçamento e os limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal para a Administração Pública. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**. v. 8, n.º 2, p. 83-111, 2020.

SPEEDEN, E. A.; PEREZ, O. C. Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 1, p. 1-17, 2020.

TAO, H; ZHUANG, S.; XUE, R.; CAO, W.; TIAN, J.; SHAN, Y. Environmental finance: an interdisciplinary review. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 179, p.121639, 2022.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília (DF), v. 70, n.º 4, p. 519-550, out/dez., 2019.

THOMÉ, V. A.; TINOCO, J. E. P. A existência do Controle Interno como auxílio à governança para gerar informações aos *stakeholders* das entidades públicas: a realidade em 20 prefeituras do estado do Paraná-Brasil. In: **Anais eletrônicos...** Congresso USP Controladoria e Contabilidade, 5., 2005, São Paulo: USP, 2005. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos52005/253.pdf>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília. 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/38/E5/9A/67/23887710828C1877E18818A8/Referencial%20Controle%20de%20Políticas%20Publicas_v2.pdf.

TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO DO SUL (TCE-MS) **Resolução n.º 54**, de 14 de dezembro de 2016. Dispõe sobre o manual de remessa de informações, dados, documentos e demonstrativos ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://www.TCE.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/11562/46db781f5ceab313001d8a0668c88a7a.pdf>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (TCE-MS). **Resolução n.º 88**, de 03 de outubro 2018. Dispõe sobre o manual de remessa de informações, dados, documentos e demonstrativos ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências Disponível em: <http://www.TCE.ms.gov.br/legislacao/manual-de-pecas-obrigatorias>.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: Uma análise da credibilidade do orçamento em três municípios sul-mato-grossenses

*Solange Félix de Farias
Marcelo Esnarriaga de Arruda
Vinícius de O. L. Echeverria
Alessandro Gustavo Souza Arruda
Fernando Thiago
Denise Barros de Azevedo*

O orçamento público brasileiro tem sua estrutura definida na Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1988). É formado por três peças distintas, expressas no art. 165, da Carta Magna: O Plano Plurianual – PPA, que tem por objetivo estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para um período de quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que compreende as metas e prioridades da administração para o período de um ano e serve de norte para elaboração do orçamento; e a Lei Orçamentária Anual – LOA, composta pelo orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos das empresas estatais dependentes (BRASIL, 1988).

As alterações orçamentárias estão previstas no Título V, artigos 40 a 46, da Lei Federal n.º. 4.320/1964. Essa lei define Créditos Adicionais como autorizações legislativas para execução de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas no orçamento aprovado. Por sua natureza, os créditos adicionais têm o poder de alterar o orçamento inicialmente elaborado, suplementando dotações cuja fixação inicial seja insuficiente para cobrir as despesas a serem executadas ou adicionando, quando se fizer necessária a execução de uma despesa para a qual não foi destinado nenhum recurso no orçamento e indica os recursos que podem ser utilizados (BRASIL, 1964).

O estudo abrange a análise da execução orçamentária de três municípios do Estado de Mato Grosso do Sul – MS, quais sejam, Campo Grande, Dourados e Três Lagoas, nos exercícios de 2019 a 2021, e considera os da-

dos dos orçamentos originais, dos créditos adicionais abertos nos períodos e a execução da despesa, com o intuito de verificar se a abertura de créditos adicionais causou distorções no planejamento orçamentário desses entes federativos.

Este estudo é composto por quatro seções além desta introdução. Na seção dois, apresenta-se o referencial teórico que embasou esta pesquisa e permitiu chegarmos aos resultados aqui demonstrados. Na seção três, tratou-se sobre a metodologia utilizada na pesquisa. Na seção quatro, analisou-se os orçamentos dos municípios de Campo Grande, Dourados e Três Lagoas.

Por fim, na seção cinco, apresentou-se as considerações finais sobre o que foi analisado, o que se pôde concluir com a observação dos dados e as inferências acerca da execução orçamentária dos três municípios. Ainda, sugeriu-se possibilidades de pesquisas futuras pois, esse trabalho não esgotou o tema, foi apenas uma pequena contribuição nesse universo tão fértil para pesquisas que é o orçamento público e a gestão das finanças públicas.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os Instrumentos de Planejamento da Gestão Pública

O planejamento é essencial para o sucesso de qualquer organização, seja ela pública ou privada. No setor público brasileiro, ele é positivado, em atenção ao disposto no artigo 165, da CF/88. O referido dispositivo legal elenca três leis, de iniciativa do Poder Executivo, que compõem os chamados instrumentos de planejamento da gestão pública: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA (BRASIL, 1988).

O Plano Plurianual – PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital (principal e acessório) e, ainda, para as aquelas que ultrapassem um exercício financeiro (programa de duração continuada), é o que dispõe o § 1º, do art. 165, da CF/1988 (BRASIL, 1988). De acordo com Giacomoni (2017), o PPA se constitui na síntese dos esforços de planejamento da Administração Pública.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO está prevista no Art. 165, II, da CF/88 e, segundo esse dispositivo, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, estabelecerá as diretrizes e metas da política fiscal, orientará a elaboração da LOA, disporá sobre as alterações

na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Por fim, quanto a LOA, a CF/1988 dispõe que ela compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Ainda, que as regras contidas nos § 1º, § 2º e §5º, do artigo 165, apesar de tratarem da esfera federal, de acordo com o princípio do paralelismo das formas, são extensíveis aos Estados e aos Municípios (BRASIL, 1988).

Atualmente os orçamentos dos entes públicos brasileiros são elaborados com base em programas previamente definidos. A Lei n.º 4.320/1964 pode ser considerada o embrião do orçamento programa pois, em seu art. 2º define que a LOA deve conter a discriminação da receita e despesa de maneira tal que se possa evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo (BRASIL, 1964).

Pode-se dizer que o conceito de orçamento programa foi positivado no Decreto Lei n.º 200, de 1967. Esse normativo dispunha, em seu artigo 16, *caput*, que, anualmente seria elaborado um orçamento-programa contendo a etapa do programa de governo que seria executada no exercício seguinte (BRASIL, 1967). Portanto, a execução anual das despesas dos entes públicos, que será realizada de acordo com programas previamente definidos, deve ser precedida do adequado planejamento.

A existência de planejamento prévio, que resulta na elaboração da lei orçamentária anual, não impede que alterações precisem ser feitas tão logo detectada a necessidade de correção de rota. Existem diversos fatores que podem levar a alterações no planejamento, como, por exemplo, desastres naturais, epidemias, alterações das políticas públicas etc. Nesses casos, a alteração do planejamento e as consequentes mudanças na destinação dos recursos do orçamento podem ser formalizadas por meio dos Créditos Adicionais (BRASIL, 1964).

Créditos Adicionais

Os créditos adicionais são valores que se adicionam ao orçamento para suprir despesas não previstas na dotação inicial, atender a novos serviços ou aquisição de bens ou para suporte a situações imprevisíveis e urgentes (Kohama, 2000). São legalmente definidos como autorizações de despesas não

computadas ou insuficientemente dotadas no orçamento e são classificadas em suplementares, especiais e extraordinários (BRASIL, 1964).

Rocha, Marcelino e Santana (2013) conceituam os três tipos de créditos adicionais em função de suas características. Para eles o crédito suplementar é utilizado para reforçar dotação orçamentária, o crédito especial destina-se a modificar a lei orçamentária acrescentando despesas não orçadas inicialmente e o crédito extraordinário serve de lastro para despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Kohama (2000) questiona a utilização desse mecanismo de ajuste do orçamento público, haja vista a existência de um processo de planejamento e orçamento integrado, elaborado com a utilização de técnicas que visam à concretização de objetivos e metas, consubstanciado no Orçamento Programa.

Segundo esse autor, os créditos adicionais deveriam ser utilizados em casos excepcionais. Ele argumenta que a falta de um planejamento de longo e médio prazos, com definição clara de objetivos e metas e de um sistema de controle e avaliação de resultados contribuem para a utilização desmedida desses instrumentos de modificação da peça orçamentária.

Os créditos suplementares são abertos por decreto do Executivo e sua autorização pode ser dada na própria LOA. A autorização para abertura dos créditos especiais deve ser dada por meio de promulgação de lei específica, diferente da LOA, essa modalidade de crédito adicional também é aberta por decreto do Poder Executivo. Os créditos extraordinários são abertos por decreto ou Medida Provisória do Poder Executivo que deles dará ciência imediata ao Legislativo (BRASIL, 1964).

Programa Despesa Pública e Responsabilidade Fiscal - PEFA

Esse programa foi iniciado em 2001, e contava com a participação da Comissão Europeia, do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e dos Governos da França, Noruega, Suíça e Reino Unido. Em 2019 foram incorporados ao grupo o Ministério das Finanças da República Eslovaca e do Grão-Ducado do Luxemburgo. Seu objetivo era criar uma forma de harmonizar a avaliação da Gestão das Finanças Públicas – GFP nas organizações parceiras.

Desde sua criação, tornou-se um padrão reconhecido para a avaliação da GFP. O programa fornece uma estrutura para avaliar os pontos fortes e fracos da gestão das finanças públicas por meio de indicadores quantitativos de medição do desempenho. Essa metodologia divide-se em 7 pilares,

que são subdivididos em 31 componentes-chave da GFP, que se desdobram em 94 dimensões (PEFA, 2019).

Em linhas gerais, o Quadro PEFA fornece uma posição do desempenho da GFP em dado momento. A metodologia pode ser reaplicada, apresentando resumos e perspectivas das alterações ao longo do tempo. O relatório permite medir o desempenho do sistema de GFP e avaliar suas implicações, demonstra os resultados desejáveis e, ainda, as bases para o planejamento das reformas que se fizerem necessárias e para o diálogo sobre prioridades e monitoramento contínuos (PEFA, 2019).

Baseia-se em normas internacionais e boas práticas da GFP. O relatório PEFA apresenta a pontuação dos indicadores, descreve o ambiente econômico do país em análise, examina a natureza da estratégia, planejamento e como as decisões orçamentais são implementadas. Também examina os controles, a transparência e responsabilidade, relatórios e auditoria. Considera as leis, instituições, normas e regulamentos observados na GFP. Os resultados decorrentes das ações da GFP como a execução do orçamento, a eficácia dos controles e a pontualidade dos relatórios de auditoria também são considerados (PEFA, 2019).

Os governos aparecem como grandes usuários do relatório PEFA, tendo em vista que ele fornece tanto uma visão do desempenho da GFP como também a base para o seu exame. Contudo, outros organismos e entidades podem fazer uso das informações contidas nesse relatório, tais como, a sociedade civil organizada, instituições internacionais de desenvolvimento (PEFA, 2019).

Os usuários da informação do relatório PEFA verificam as implicações que os resultados globais de desempenho têm sobre os objetivos fundamentais da disciplina fiscal, da alocação estratégica de recursos e da prestação eficiente de serviços. É uma análise que contribui para diálogo sobre se uma reforma da GFP é necessária e, sendo esse o caso, o que deve ser priorizado (PEFA, 2019).

A finalidade de um sistema de GFP é garantir que as políticas dos governos sejam implementadas como previstas e alcancem os resultados desejados. É o conceito que se extrai do documento intitulado “Quadro de Avaliação da Gestão das Finanças Públicas”, disponibilizado no sítio oficial do PEFA na rede mundial de computadores, *pefa.org*. Esse documento elenca três elementos necessários para que um sistema de GFP seja considerado de excelência:

- **Disciplina fiscal agregada** exige um controle eficaz do orçamento total e gestão de riscos fiscais.

- **Alocação estratégica de recursos** implica o planejamento e a execução do orçamento de acordo com as prioridades do governo com vista a alcançar os objetivos de política estabelecidos.

- **Prestação eficiente de serviços** requer a utilização adequada das receitas orçadas para alcançar os melhores níveis de prestação de serviços públicos dentro dos recursos disponíveis.

Considerando esses três elementos, descreve os sete pilares essenciais sobre os quais deve ser baseado um sistema de GFP de excelência: I. Credibilidade do orçamento; II. Transparência das finanças públicas; III. Gestão de ativos e passivos; IV. Estratégia fiscal e orçamentação baseadas em políticas; V. Previsibilidade e controle na execução do orçamento; VI. Contabilidade e relatórios e VII. Escrutínio e auditoria externa.

Nesses sete pilares são distribuídos trinta e um indicadores PEFA, os Pilares - PIs, que propiciam uma avaliação integrada do sistema de GFP. A análise desses indicadores fornece uma visão do impacto dos níveis de desempenho da GFP nos três elementos essenciais vistos acima (PEFA, 2019).

Indicadores de Desempenho PEFA

São trinta e um os indicadores PEFA utilizados para avaliar o desempenho da GFP, distribuídos nos sete pilares apresentados acima. O Quadro 1, a seguir, ilustra a decomposição em indicadores e dimensões do Pilar I – Credibilidade do Orçamento, que será utilizado para análise da execução das despesas aprovadas no orçamento dos municípios de Campo Grande, Dourados e Três Lagoas, nos exercícios de 2019 a 2021.

Pontuar os indicadores de desempenho é a parte central da avaliação pelo método PEFA. As dimensões são avaliadas numa escala ordinal de quatro pontos: “A”, “B”, “C” e “D”, sendo o “A” o nível de excelência, por assim dizer, e o “D” aquele que está abaixo do nível básico definido para o indicador. A pontuação “D” também pode ser atribuída quando não há informação suficiente para determinar o nível real de desempenho. (PEFA, 2019).

Tem-se, ainda, situações em que não é possível atribuir pontuação a determinada dimensão. A anotação “NA” (não aplicável) é atribuída quando a dimensão não é aplicável ao sistema de governo analisado. Já a “NU”

(não usado) é aplicada aos casos em que o indicador não será utilizado para avaliação em curso.

QUADRO 1 - COMPOSIÇÃO DO PILAR I - CREDIBILIDADE DO ORÇAMENTO

Pilares - Indicadores – Dimensões		
Pilares	Indicadores	Dimensões
I. Credibilidade do Orçamento	1. Despesa total efetiva	1.1 Despesas Totais Efetivas.
	2. Composição das despesas realizadas	2.1 Composição da execução das despesas por função; 2.2 Composição da execução das despesas por natureza econômica; e 2.3 Despesas de reservas para contingências.
	3. Execução da receita	3.1 Receitas totais efetivas; e 3.2 Execução da composição das receitas.

Fonte: Quadro de Avaliação da Gestão das Finanças Públicas. Disponível em: pefa.org -
Elaboração: Os autores.

Nos dois casos, deverá conter no relatório a justificativa da utilização desses requisitos. O documento ainda sugere que, avaliações que abrangem menos de dois terços dos indicadores devem ser identificadas como “avaliações PEFA parciais” (PEFA, 2019). Indicadores que possuem duas ou mais dimensões podem ser pontuados de duas formas distintas:

- O método do elo mais fraco: M1 (WL), no qual um desempenho fraco pode prejudicar um forte dentro de um mesmo indicador; e
- O método do cálculo da média: M2 (AV), aqui a pontuação é atribuída com base numa tabela de conversão construída para esse fim.

A metodologia PEFA foi utilizada nesta pesquisa para avaliar a credibilidade dos orçamentos dos municípios de Campo Grande, Dourados e Três Lagoas, no que se refere à execução da despesa, portanto, descrevemos nesse tópico os requisitos para a pontuação e análise dos resultados dos indicadores. São eles:

- ✓ PI-1 – Despesa Total, dimensão: 1.1 – Despesa total efetiva; e
- ✓ PI-2, dimensões: 2.1 – Composição das despesas por função; 2.2 – Composição da execução da despesa por natureza econômica e 2.3 – Despesas de reserva de contingência.

A dimensão 1.1 – Despesa total executada é pontuada com base na tabela constante do “Quadro de Avaliação da Gestão das Finanças Públicas”. É a análise da execução das despesas aprovadas no orçamento. Deve observar os três últimos exercícios fiscais encerrados. Na análise deve-se considerar os acontecimentos excepcionais que possam desviar o curso normal

da execução orçamentária. Essa dimensão avalia se as despesas executadas no decorrer do exercício refletem o montante aprovado inicialmente no orçamento.

Ressalta-se que, os cálculos dos indicadores são ajustados com base na relação entre o valor total da despesa efetivamente executada, daí a terminologia utilizada no PEFA “despesas totais efetivas”, e o valor do orçamento aprovado para eliminar os efeitos das alterações da despesa total. Os requisitos para pontuação dessa dimensão são os listados abaixo, extraídos do “Quadro de Avaliação da Gestão das Finanças Públicas”:

Para a dimensão 1.1. Despesas totais executadas:

- ✓ A – Se as despesas totais executadas ficarem entre 95% e 105% do total das despesas fixadas no orçamento inicial, em pelo menos dois dos três exercícios;
- ✓ B – Se as despesas totais executadas ficarem entre 90% e 110% do total das despesas fixadas no orçamento inicial, em pelo menos dois dos três exercícios;
- ✓ C – Se as despesas totais executadas ficarem entre 85% e 115% do total das despesas fixadas no orçamento inicial, em pelo menos dois dos três exercícios;
- ✓ D – O desempenho é inferior ao necessário para uma pontuação C.

Para a dimensão 2.1 – Composição da Execução das Despesas por Função, que apura a diferença entre o orçamento fixado e o executado e a dimensão 2.2 – Composição da Execução das Despesas por Grupo de Natureza de Despesa, os requisitos para pontuação são os listados abaixo:

- ✓ A – Se a variância na composição das despesas por função ou grupo de natureza de despesa foi inferior a 5% em pelo menos dois dos três exercícios;
- ✓ B – Se a variância na composição das despesas por função ou grupo de natureza de despesa foi inferior a 10% em pelo menos dois dos três exercícios;
- ✓ C – Se a variância na composição das despesas por função ou grupo de natureza de despesa foi inferior a 15% em pelo menos dois dos três exercícios;
- ✓ D – O desempenho é inferior ao necessário para uma pontuação C.
- ✓ A dimensão 2.3 – Despesas de reservas de contingência, apura os gastos efetivamente imputados a este item. Seus requisitos de pontuação são:
- ✓ A – Se as despesas executadas imputadas à reserva de contingência forem, em média, menores de 3% do valor do orçamento original;

- ✓ B – Se as despesas executadas imputadas à reserva de contingência forem, em média, maiores que 3% e não superiores a 6% do valor do orçamento original;
- ✓ C – Se as despesas executadas imputadas à reserva de contingência forem, em média, maiores que 6% e inferiores a 10% do valor do orçamento original;
- ✓ D – O desempenho é inferior ao necessário para uma pontuação C.

Essa dimensão avalia o nível de comprometimento do orçamento com reserva para contingência em relação ao total das despesas executadas no exercício com ela custeadas. A metodologia PEFA entende ser prudente o contingenciamento do orçamento como medida de segurança, contudo, alerta que essa reserva não deve comprometer a sua credibilidade (PEFA, 2019).

Assim, esta pesquisa não tem por objetivo elaborar um Relatório PEFA nos moldes do previsto no site pefa.org. Entretanto, o método aqui relatado ajudou a identificar os desvios provocados pela abertura de créditos adicionais na execução orçamentária dos municípios em análise.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Conforme as diretrizes propostas por Jesus-Lopes, Maciel e Casagrande (2022), este estudo se concentra na área das Ciências Sociais Aplicadas. Configura-se como uma pesquisa com abordagem qualitativa, pura ou básica por método indutivo exploratório, com a utilização de dados secundários. Os procedimentos metodológicos incluem análise dos dados com a utilização da metodologia desenvolvida no programa Despesa Pública e Responsabilidade Fiscal – PEFA. (PEFA, 2019).

Os dados utilizados nesta pesquisa foram extraídos dos demonstrativos fiscais e das Leis Orçamentárias Anuais, disponíveis nos portais da internet dos municípios de Campo Grande, Dourados e Três Lagoas. Foram elaboradas planilhas de cálculos comparativas para verificar as diferenças entre os valores orçados, valores fixados na LOA aprovada pelo Poder Legislativo, e os valores efetivamente executados no exercício, pela edição de decretos de abertura de créditos adicionais, por função de governo e por grupo de natureza de despesa. Os demais dados que serviram de base para tal discussão encontram-se fielmente explicados na pesquisa realizada por Farias (2024), em nível de mestrado.

No próximo passo, confrontou-se os valores orçados, por função de governo e grupo de natureza de despesa, com os valores efetivamente exe-

cutados. Utilizando as folhas de cálculos disponibilizadas no site pefa.org, apurou-se o desvio da execução orçamentária em face do que foi planejado. Esse procedimento permitiu aferir a credibilidade do orçamento, um os sete pilares da metodologia PEFA para análise da GFP.

DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Esta pesquisa tem como objetivo verificar se a execução das despesas nos municípios de Campo Grande, Dourados e Três Lagoas, nos três últimos exercícios financeiros, 2019, 2020 e 2021, ocorreu em conformidade com o que foi fixado na Lei Orçamentária Anual – LOA. Busca, ainda, identificar se os créditos adicionais têm impacto nessa relação entre o orçamento aprovado e o efetivamente executado.

Foram elaborados os cálculos referentes aos desvios entre os valores da despesa fixadas nos orçamentos e os valores efetivamente executados, utilizando as folhas de cálculo disponibilizadas no site pefa.org, para o Pilar I – Credibilidade do Orçamento. Por não se tratar da elaboração de um relatório PEFA, as pontuações apontadas nos resultados deste trabalho não refletem a pontuação para esse relatório. A seguir, apresentamos esses resultados.

Os Orçamentos do Município de Campo Grande

No município de Campo Grande, a Lei Orçamentária Anual – LOA, estimou as receitas, fixou as despesas e autorizou a abertura de créditos adicionais nos montantes demonstrados na Tabela 1 abaixo:

TABELA 1 – RECEITAS, DESPESAS E CRÉDITOS ADICIONAIS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO

Município/Descrição	Exercícios		
	2019	2020	2021
Campo Grande			
Receita Prevista	4.008.320.000	4.303.005.317	4.651.921.451
Despesa Fixada	3.999.248.000	4.303.005.317	4.651.921.451
Créditos Adicionais Autorizados*	199.962.400	215.150.266	232.596.073

Fonte: Lei Orçamentária Anual exercícios 2019, 2020 e 2021. (*) 5% do valor da despesa fixada nos três exercícios estudados

No exercício de 2019, a LOA autorizou o remanejamento de dotações orçamentárias nas respectivas categorias econômicas, envolvendo recursos de mesma fonte e unidade gestora, desde que submetido ao crivo da Câmara de Vereadores. A alteração orçamentária prevista no inciso II, do Art. 5º, deveria, ainda, se restringir a utilização de recursos provenientes da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei (CAMPO GRANDE, 2019).

Os créditos suplementares abertos para atendimento das despesas com pessoal e encargos sociais e previdenciários, precatórios judiciais e com recursos advindos de operações de crédito autorizadas por lei, bem como os créditos abertos com recursos de transferências voluntárias, não necessitariam observar o limite previsto no Art. 5º, é o que previu o parágrafo único e incisos, do referido dispositivo legal.

Verificou-se similaridades no texto da LOA/2020 e LOA/2021 com o texto da lei orçamentária do exercício de 2019. A diferença textual fica por conta do teor do Inciso II, do Art. 5º que, para 2021, prevê a transposição, o remanejamento e a transferência de dotações (CAMPO GRANDE, 2021), termos esses expressos no Inciso VI, do Art. 167, da Constituição Federal de 1988.

Ao analisar os orçamentos dos exercícios de 2019, 2020 e 2021, do município de Campo Grande, verificou-se que o texto da Lei Orçamentária Anual, para os três exercícios objeto desta pesquisa, são praticamente iguais e autorizam: 1 - Abertura de crédito suplementar no percentual de 5%; 2 - Remanejamento, transposição e transferência de dotações fora do limite de 5%, os dois últimos para o exercício de 2021 e 3 - Exclusão dos créditos suplementares abertos para atender despesas de pessoal e encargos sociais e previdenciários, precatórios judiciais e com recursos provenientes de operações de crédito autorizadas por lei, do limite de 5%.

Os Orçamentos do Município de Dourados

No município de Dourados, a Lei Orçamentária Anual – LOA, estimou as receitas, fixou as despesas e autorizou a abertura de créditos adicionais nos montantes demonstrados na Tabela 2, a seguir.

O Parágrafo único, do Art. 9º, permitiu a abertura de crédito suplementar e especial até o limite do excesso de arrecadação verificado, não limitados ao percentual previsto no *caput*. Houve, ainda, autorização para remanejamento de dotações entre as unidades orçamentárias e as fontes de recursos, atividades e projetos (DOURADOS, 2018).

Foram excepcionadas do limite previsto no *caput* do Art. 9º, os créditos adicionais abertos para suprir: insuficiência de dotação num mesmo grupo de despesa, de despesas pessoal e encargos, de juros e encargos da dívida, de amortização da dívida. Suplementações para atender a despesas com ensino fundamental e infantil, com ações e serviços de saúde, insuficiência de dotação num mesmo grupo de fonte de recursos. Os remanejamentos para atender às alterações na estrutura do estado também foram excluídas do cômputo desse percentual (DOURADOS, 2018).

TABELA 2 – RECEITAS, DESPESAS E CRÉDITOS ADICIONAIS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO

Município/Descrição	Exercícios		
	2019	2020	2021
Dourados			
Receita Prevista	1.018.000.000	1.110.000.000	1.164.000.000
Despesa Fixada	1.018.000.000	1.110.000.000	1.164.000.000
Créditos Adicionais Autorizados*	152.700.000	277.500.000	291.000.000

Fonte: Lei Orçamentária Anual exercícios 2019, 2020 e 2021. (*) 15% em 2019 e 25% em 2020 e 2021 do valor da despesa fixada. Elaboração: os autores.

A análise dos orçamentos do município de Dourados, demonstrou que, o texto da Lei Orçamentária Anual são praticamente iguais para os três exercícios e autorizam: Abertura de crédito suplementar nos percentuais fixados em cada exercício; Abertura de créditos suplementares e especiais com recursos do superávit financeiro e do excesso de arrecadação, sem a observância do limite fixado na LOA; Abertura de créditos adicionais especiais dentro limite autorizado; Remanejamento, transposição e transferência de dotações fora do limite (DOURADOS, 2019; 2021).

Autorizam, ainda, a exclusão dos créditos suplementares abertos para atender despesas de pessoal e encargos sociais e previdenciários, precatórios judiciais e com recursos provenientes de operações de crédito autorizadas por lei, do limite aprovado e a exclusão das suplementações para atender despesa com educação, saúde, para ajustes do duodécimo repassado à Câmara (DOURADOS, 2019; 2021).

Os Orçamentos do Município de Três Lagoas

No município de Três Lagoas, a Lei Orçamentária Anual – LOA, estimou as receitas, fixou as despesas e autorizou a abertura de créditos adicionais nos montantes demonstrados na Tabela 3, a seguir.

TABELA 3 – RECEITAS, DESPESAS E CRÉDITOS ADICIONAIS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO

Município/Descrição	Exercícios		
	2019	2020	2021
Três Lagoas			
Receita Prevista	530.000.000	700.000.000	730.000.000
Despesa Fixada	530.000.000	700.000.000	730.000.000
Créditos Adicionais Autorizados*	159.000.000	210.000.000	219.000.000

Fonte: Lei Orçamentária Anual exercícios 2019, 2020 e 2021. (*) 30% do valor da despesa fixada nos três exercícios estudados. Elaboração: os autores.

A LOA/2019, excepcionou os créditos suplementares e especiais abertos para atender insuficiência de dotação para a despesa com Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida, Amortização da Dívida, Precatórios Judiciais, despesas com educação do ensino fundamental e infantil e despesas com ações e serviços de saúde (TRÊS LAGOAS, 2018).

Quanto à fonte de recursos, foram excluídos do cômputo do limite os créditos suplementares abertos com recursos do superávit financeiro, do excesso de arrecadação e os abertos com recursos vinculados para atender as despesas objeto dessa vinculação, desde que autorizadas por lei, convênios, auxílios e/ou contribuições transferidas da União, do Estado e de suas Entidades (TRÊS LAGOAS, 2018).

Para os exercícios de 2020 e 2021, não foram identificadas alterações significativas no que se refere às exclusões e exceções do cômputo do limite autorizado para abertura de créditos adicionais (TRÊS LAGOAS, 2019; 2020). Ao analisar os orçamentos dos exercícios de 2019, 2020 e 2021, do município de Três Lagoas verificamos que, o texto da Lei Orçamentária Anual, para os três exercícios objeto desta pesquisa, são praticamente iguais e excepcionam quase a totalidade da execução orçamentária.

Elas autorizam entre outras situações: Abertura de crédito suplementar no percentual de 30%; Abertura de créditos adicionais especiais com recursos do superávit financeiro e excesso de arrecadação dentro limite autorizado de 30%, no exercício de 2020 e fora dele, em 2021.

Autorizam, ainda, o remanejamento, transposição e transferência de dotações fora do limite de 30%; a exclusão dos créditos suplementares abertos para atender despesas de pessoal e encargos sociais e previdenciários, precatórios judiciais e com recursos provenientes de operações de crédito autorizadas por lei, do limite de 30%; Exclusão das suplementações para atender despesa com educação, saúde, para ajustes do duodécimo re-passado à Câmara.

Matriz de Resultados

Após elaboradas as planilhas de cálculos constantes do Apêndice I, elaborou-se a Matriz de Resultados por Função de Governo para cada município, com o objetivo de identificar a pontuação alcançada.

A Tabela 4 – Matriz de Resultados por Função de Governo, evidenciou que, em relação a dimensão PI – 1.1. Despesa Efetiva Total (DET), os municípios de Campo Grande e Três Lagoas apresentaram pontuação “A”, ou seja, a despesa efetiva em dois dos exercícios estudados situou-se

entre 95% e 105% do total da despesa fixada, o município de Dourados, que obteve pontuação “B”.

Quanto à dimensão PI – 2.1 – Composição da Execução das Despesas (CV), verificou-se que os municípios alcançaram desempenho inferior ao desejável para que seus orçamentos fossem considerados críveis, conforme os padrões internacionais definidos no programa PEFA.

TABELA 4 – MATRIZ DE RESULTADOS POR FUNÇÃO DE GOVERNO

Matriz de Resultados – Por Função de Governo						
Ano	PI-1.1			PI-2.1		
	DET – CGE* “A”	DET – DOS* “B”	DET – TLS* “A”	VC – CGE “D+”	VC – DOS “D”	VC – TLS “D”
2019	97,83%	87,54%	115,66%	11,60%	26,41%	18,09%
2020	95,95%	85,67%	100,25%	18,25%	26,68%	26,40%
2021	102,56%	84,93%	104,25%	16,34%	25,31%	30,98%

Fonte: Demonstrativos fiscais e Lei Orçamentária Anual dos exercícios 2019, 2020 e 2021. (*) CGE – Campo Grande; DOS – Dourados; TLS – Três Lagoas. Elaboração: os autores.

Já a Matriz de Resultados por Categoria Econômica, Tabela 5, evidenciou que, em relação à dimensão 2.2. Composição da Execução das Despesas por Grupo de Natureza de Despesa, os municípios alcançaram desempenho inferior ao desejável para seus orçamentos fossem considerados críveis, conforme os padrões internacionais definidos no programa PEFA.

TABELA 5 – MATRIZ DE RESULTADOS POR CATEGORIA ECONÔMICA

Matriz de Resultados - Por Grupo de Natureza de Despesa			
Ano	PI - 2.2 - Variação da Composição		
	Campo Grande “D”	Dourados “D”	Três Lagoas “D+”
2019	15,48%	33,14%	4,21%
2020	19,60%	43,75%	15,72%
2021	25,56%	35,67%	25,64%

Fonte: Demonstrativos fiscais e Lei Orçamentária Anual dos exercícios 2019, 2020 e 2021. Elaboração: os autores.

Quanto à edição de decretos de abertura de créditos adicionais

A análise da execução orçamentária da despesa demonstrou que a abertura de créditos adicionais ao longo do exercício financeiro, nos três municípios estudados, é uma prática recorrente. Importante ressaltar que, a quantidade de atos editados independe do valor do orçamento fixado, haja vista a edição desse normativo pelo município de Dourados, cujo or-

çamento representa, em média, 25% do valor do maior orçamento contido neste estudo.

O estudo demonstrou, ainda, que esses decretos são editados e publicados nos primeiros dias do exercício financeiro, como ocorreu com o Decreto n.º 2332/2020, editado e publicado no dia 02/01/2020, Decretos n.º 01/2021 e n.º 06/2021, de 06/01/2021, suplementando, anulando e criando dotação orçamentária.

A utilização desse mecanismo de alteração orçamentária no início do exercício financeiro pode ser um indicativo de que o planejamento orçamentário precisa ser revisto para identificar se os recursos estão sendo alocados onde são efetivamente necessários. Na Tabela 6, apresentamos um quadro demonstrativo da quantidade de decretos editados por exercício analisado em cada município:

TABELA 6 - DEMONSTRATIVO DA QUANTIDADE DE DECRETOS EDITADOS POR EXERCÍCIO ANALISADO

Quantidade de Decretos/Ano			
Município	Exercício	Orçamento Aprovado (Em mil R\$)	Decretos Editados
Campo Grande	2019	3.999.248	75
	2020	4.303.005	90
	2021	4.652.021	174
Dourados	2019	1.018.000	276
	2020	1.110.000	292
	2021	1.164.000	283
Três Lagoas	2019	530.000	120
	2020	700.000	68
	2021	730.000	59

Fonte: Demonstrativos Fiscais e Leis Orçamentárias do Município. Elaboração: Os autores

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização da metodologia PEFA permitiu responder as duas questões que ensejaram essa pesquisa: a execução orçamentária acompanha o que foi planejado na LOA? Os Créditos Adicionais provocam distorções na execução orçamentaria em relação com o que foi planejado? Como demonstrado, o orçamento dos municípios que compuseram esta pesquisa não é executado da maneira como foi planejado. Quanto à segunda questão,

pode-se perceber que os créditos adicionais impactam na execução orçamentária provocando desvios consideráveis em relação ao que foi planejado.

Os resultados obtidos nas folhas de cálculos demonstrados em Farias (2024) permitiram inferir que os percentuais de alteração do orçamento autorizados na lei orçamentária não chegam a ser utilizados pelo Poder Executivo e, quando o são, ocorre em percentuais mínimos. A execução orçamentária, nos municípios analisados, gira em torno das excepcionalidades que, em alguns casos, contemplam quase a totalidade das operações envolvendo os Grupos de Natureza de Despesas.

Tomemos como exemplo o município de Campo Grande, cuja autorização para a abertura de créditos adicionais foi de 5%, no período da pesquisa. Quando analisamos o PI – 1 Resultado Agregado, observou-se que a execução do orçamento se deu entre 4,05% para menos e 2,57% para mais. No entanto, em algumas funções, o desvio apurado supera os 5%, com destaque para a função 22 – Indústria, cuja execução desviou-se do que foi planejado em 93,42% (2019), 97,07% (2020) e 91,18% (2021).

Destaque também para a execução do Grupo de Natureza de Despesa Investimentos que, em 2019, desviou-se do que foi inicialmente planejado em 54,88%, seguido do percentual de 64,55%, em 2020 e 65,93% em 2021. Considerando que o Estado é composto por 79 municípios, e que foram estudados apenas três exercícios financeiros, pois esse é o lapso temporal utilizado na metodologia PEFA, os resultados encontrados não podem ser generalizados, sendo esta, uma limitação deste estudo.

Outros estudos podem ser realizados utilizando uma amostra maior em que o resultado possa ser generalizado. A metodologia PEFA pode ser utilizada para analisar outras dimensões do orçamento e da Gestão das Finanças Públicas. A credibilidade do orçamento é apenas um de seus pilares. Esse relatório é considerado um padrão mundial na avaliação do desempenho da GFP. Os Créditos Adicionais, operacionalizados da forma verificada neste artigo, pode contribuir para colocar o país na contramão da excelência que se busca, em nível mundial, para a Gestão das Finanças Públicas e esse é um campo fértil para pesquisas futuras.

Pode-se argumentar também que, apesar destas alterações serem verificadas ao longo dos três anos de análise, não se percebe que tais alterações são utilizadas como embasamento para promover um reordenamento na peça orçamentária do próximo exercício com o intuito de diminuir a incidência de abertura de créditos adicionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 de março de 1964.

BRASIL. Decreto-lei n.º 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 República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

CAMPO GRANDE. Lei n.º 6.158, de 7 de janeiro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício de 2019 e dá outras providências. Campo Grande: Câmara Municipal, 2019. **Diogrande**, Campo Grande, 8 de janeiro de 2019.

CAMPO GRANDE. Lei n.º 6.408, de 14 de janeiro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício de 2020 e dá outras providências. Campo Grande: Câmara Municipal, 2020. **Diogrande**, Campo Grande, 21 de janeiro de 2020.

CAMPO GRANDE. Lei n.º 6.536, de 7 de janeiro de 2021. Estima a receita e fixa a despesa do município de Campo Grande para o exercício de 2021 e dá outras providências. Campo Grande: Câmara Municipal, 2021. **Diogrande**, Campo Grande, 08 de janeiro de 2020.

DOURADOS. **Lei n.º 4.234, de 21 de dezembro de 2018**. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Dourados (MS), para o exercício financeiro de 2019 e dá outras providências. Dourados: Câmara Municipal, 2018. **Diário Oficial de Dourados**, 24 de dezembro de 2018.

DOURADOS. **Lei n.º 4.399, de 18 de dezembro de 2019**. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Dourados (MS), para o exercício financeiro de 2020 e dá outras providências. Dourados: Câmara Municipal, 2019. **Diário Oficial, Dourados**, 27 de dezembro de 2019.

DOURADOS. **Lei n.º 4.576, de 1º de janeiro de 2021**. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Dourados (MS), para o exercício financeiro de 2021 e dá outras providências. Dourados: Câmara Municipal, 2020. **Diário Oficial, Dourados**, 12 de janeiro de 2021.

FARIAS, Solange Félix. **O planejamento e as alterações orçamentárias**: Análise da credibilidade do orçamento de três municípios Sul-Mato-Grossenses nos anos de 2015 a 2022. (Dissertação), fls. 213. Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). Escola de Administração e Negócios (Esan). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande (MS), jun., 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br/retrieve/add20dd6-d456-41bd-bc70-55f0d51a62f2/2024-07-24%20-%20O%20Planejamento%20e%20as%20Alteracoes%20Orçamentarias%20-%20Versao%20Final.pdf>.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**: Teoria e Prática. 7ª Edição. São Paulo: Atlas, 2000.

JESUS-LOPES, José Carlos de; MACIEL, Wilson Ravelli Eliseu; CASAGRANDA, Yasmim Gomes. Check-List dos elementos constituintes dos delineamentos das pesquisas científicas. **Revista Desafio Online**, v. 10, n. 1, p. 1-13, jan./abr. 2022.

PEFA. Secretaria: *Public Expenditure and Financial Accountability*, 2022. Página inicial. Disponível em: <https://www.pefa.org/index.php/>. Acesso em: 18 de nov. de 2022.

ROCHA, Diones Gomes; MARCELINO, Gileno Fernandes; SANTANA, Cláudio Moreira. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **Revista de Administração**, v. 48, n. 4, p. 813-827, 2013.

TRÊS LAGOAS. **Lei n.º 3.482, de 18 de dezembro de 2018**. Estima a receita e fica a despesa do município de Três Lagoas – MS, para o exercício financeiro de 2019. Três Lagoas: Câmara Municipal, 2018. **Diário Oficial dos Municípios do Estado do Mato Grosso do Sul**, Mato Grosso do Sul, 28 de dezembro de 2018.

TRÊS LAGOAS. **Lei n.º 3.635, de 17 de dezembro de 2019**. Estima a receita e fica a despesa do município de Três Lagoas – MS, para o exercício financeiro de 2020. Três Lagoas: Câmara Municipal, 2019. **Diário Oficial dos Municípios do Estado do Mato Grosso do Sul**, Mato Grosso do Sul, 20 de dezembro de 2019.

TRÊS LAGOAS. **Lei n.º 3.755, de 22 de dezembro de 2020**. Estima a receita e fica a despesa do município de Três Lagoas – MS, para o exercício financeiro de 2021. Três Lagoas: Câmara Municipal, 2020. **Diário Oficial dos Municípios do Estado do Mato Grosso do Sul**, Mato Grosso do Sul, 30 de dezembro de 2020.

ANÁLISE QUANTITATIVA DOS FATORES ASSOCIADOS À EFICIÊNCIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA

*Adriano Pereira de Castro Pacheco
Carlos Rafael Ramos Dias Guarany
Élcio Gustavo Benini*

A consciência sobre o poder transformador que a educação pode exercer sobre o rumo social e econômico de um país tem se mantido sólido ao longo do tempo e, por isso, a oferta de educação de qualidade precisa ser prioridade em toda sociedade que almeja melhorar a qualidade de vida e bem-estar das pessoas. Não é por outro motivo que, junto com a longevidade e renda, a educação compõe um dos três pilares do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH¹.

No Brasil, por meio de previsão expressa na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a educação consolidou-se como direito fundamental. Referido normativo prescreve, ainda, que na prestação desse serviço sejam observados padrões de qualidade. Com a intenção de acompanhar a evolução da qualidade da educação no país, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, que tem como principal missão promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro, criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

O IDEB foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações de larga escala realizadas nas séries finais de cada etapa de ensino. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica

1 O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida geral e sintética usada para classificar o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida dos países. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idh>. Acesso realizado em 9/2/2023.

(Saeb) (BRASIL, 2007). Trata-se, portanto, de uma iniciativa institucional de mensurar a evolução da qualidade da educação nacional.

Definir parâmetros para traduzir em dados quantitativos a complexidade da educação não é tarefa fácil, entretanto, é necessária. Nesse sentido, em pesquisa de natureza quali-quantitativa, cujo objetivo foi analisar indicadores relacionados aos docentes em escolas de alto e baixo desempenho da rede pública estadual do Ceará. A esse respeito, Ferreira Filho et. al. (2020) defendem que os indicadores educacionais são ferramentas que possibilitam a construção de panoramas mais ou menos aproximados da realidade, o que favorece o entendimento dos fatores que margeiam e influenciam na qualidade educacional ofertada.

Contudo, é necessário ter em mente que o IDEB tão somente sinaliza parcialmente se as decisões políticas de determinado sistema de ensino se mostraram eficientes, sem, contudo, explicitar os fatores associados ao retrocesso, estagnação ou desenvolvimento da educação básica de determinada rede de ensino. Objetivamente, esse indicador é uma nota que vai de 0 a 10, tal qual as notas que são obtidas nas avaliações as quais o estudante é submetido ao longo de sua trajetória escolar ou acadêmica. Entretanto, no caso do IDEB, as notas são obtidas pelas unidades de ensino públicas e particulares do país, desde que contemplem os requisitos definidos pelo Saeb para participação no processo.

Ocorre que, nas avaliações escolares ou acadêmicas, é possível atribuir o bom rendimento, por exemplo, às horas dedicadas ao estudo da matéria, ao local apropriado para o estudo (se é silencioso, climatizado e com pouca distração visual), à afinidade com o conteúdo, dentre tantos outros fatores. No mesmo sentido, quando o resultado não foi o esperado, é possível ao menos justificar esse resultado pouco proveitoso, relacionando-o, por exemplo, a variáveis associadas à rotina intensa de trabalho, dificuldade de acesso a materiais de pesquisa, local de estudo com muitas distrações e outras tantas variáveis que podem interferir nesse desfecho.

Portanto, conhecer os fatores associados ao resultado obtido é imprescindível ao planejamento eficiente. Conhecê-los permite identificar estratégias exitosas e os benefícios de sua continuidade, assim como auxilia na correção das que não apresentaram contribuições efetivas à aprendizagem. Os resultados das escolas no IDEB, indubitavelmente, também são afetados por inúmeros fatores, muitos dos quais são até mesmo externos à

escola. Todavia, conforme mencionado, esse indicador apenas exhibe o valor obtido a partir dos dados sobre aprovação escolar e médias de desempenho das avaliações do Saeb, sem, contudo, considerar o contexto fático sobre o qual esse resultado foi construído.

Isto posto, identificar quais fatores contribuem com a qualidade da educação (representada pelo indicador IDEB) parece ser condição *sine qua non* para o desenvolvimento da educação básica. Nessa perspectiva, o objeto de estudo repousa na preocupação em identificar as relações existentes entre as ações realizadas em âmbito municipal, para as quais é possível identificar certa governabilidade decisória e a eficiência da educação básica, mensurada pelo IDEB nas escolas das redes públicas de ensino do estado de Mato Grosso do Sul.

Reitera-se que o IDEB não interfere nos processos que envolvem o ensino-aprendizagem, sejam eles oriundos de aspectos pedagógicos, da realidade socioeconômica dos alunos, da infraestrutura proporcionada pelo sistema de ensino e de tantos outros aspectos que, direta ou indiretamente, influenciam nos resultados obtidos nas avaliações padronizadas ou de rendimento dos alunos. Ele limita-se a medi-los e convertê-los em uma nota de 0 a 10. É, portanto, a partir desse cenário que surge o questionamento sobre quais fatores estariam associados à eficiência educacional, que, no Brasil, é demonstrada nos resultados obtidos nesse indicador educacional.

O Decreto Presidencial nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007), que introduziu o IDEB como o instrumento pelo qual se avalia a qualidade da educação no Brasil, ganhou adesão de grande parcela dos pesquisadores. Sobre esse indicador, Alves e Soares (2013, f.181) ao citar Fernandes e Gremaud (2009) defendem que o indicador e suas metas “proporcionariam incentivos para que as escolas e os gestores se esforcem para melhorar simultaneamente o desempenho e o rendimento dos alunos, elevando, assim, a qualidade educacional”.

A partir desse cenário, os autores buscaram identificar quais fatores poderiam influenciar nos resultados do IDEB. Alves e Soares (2013, p.190), em pesquisa que buscava analisar a relação entre o indicador e o contexto escolar, dentre outros resultados, concluíram que “escolas que congregam mais alunos com condições socioeconômicas desfavoráveis é muito mais difícil atingir as metas associadas ao Ideb”. Além disso, o estudo indicou que a infraestrutura da escola é um fator que contribui com a

qualidade da educação, pois “para terem seu direito educacional atendido, os alunos que trazem menos de casa precisam de escolas com melhor infraestrutura e mais focadas em suas necessidades de aprendizado” (ALVES; SOARES, 2013, p.191).

Sob a perspectiva do docente, Ferreira Filho et. al. (2020, p.12) apontam que os aspectos que contribuem para a sobrecarga no exercício da profissão demonstram que “quanto maior o esforço docente, mais entaves há para alcançar bons resultados no Spaece² e em outros indicadores de desempenho acadêmico”. Além desses autores, Mello e Souza (2005), Gramani (2017); Matos e Rodrigues (2016); Costa Silva (2021) e Crozatti (2021), no intuito final de contribuir para o alcance da eficiência educacional, também se empenharam em identificar quais fatores poderiam se relacionar com mais intensidade aos resultados do IDEB. De forma geral, a partir da bibliografia levantada sobre o tema, a literatura indica que as variáveis econômicas dos alunos, de infraestrutura das unidades de ensino e da demanda de trabalho dos professores (esforço docente) possuem forte relação com o desempenho no índice de desenvolvimento da educação básica.

Aprender os fatores e compreender as ações que concorrem para esses resultados pode contribuir para que se tenha uma visão mais precisa a respeito das fragilidades e potencialidades no processo educacional. Portanto, espera-se que os resultados da pesquisa possam contribuir com uma formulação mais precisa de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade da educação e dos serviços oferecidos à sociedade pela escola. Diante desse cenário, esta pesquisa tem como objetivo principal analisar os fatores associados à eficiência da educação básica, a partir dos resultados obtidos no IDEB, referentes ao ensino fundamental final das escolas das redes públicas de ensino do estado de Mato Grosso do Sul (MS).

Especificamente, de modo a alcançar o objetivo proposto, busca-se observar os indicadores socioeconômicos e educacionais dos municípios do estado de Mato Grosso do Sul; identificar as características convergentes entre municípios que tiveram bom desempenho no IDEB, assim como entre os que não alcançaram os resultados esperados; e propor trilhas de gestão e de políticas públicas educacionais a partir das informações obtidas na análise. Metodologicamente, dada a natureza correlacional pretendida, o estudo se utilizou da pesquisa *ex-post-facto*. Ademais, esse tipo de pesquisa é adequado quando o fenômeno já aconteceu e não há possibilidade de

2 Spaece – Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará.

controlar as variáveis. Lehman e Mehrens (1971, p. 251) *apud* Sigelmann (1984) apontam que a pesquisa *ex-post-facto*:

É descritiva porque o pesquisador descreve os fatos como os observa. É correlacional porque tenta atribuir relações ao que observa. É experimental porque tenta deduzir ou descobrir como e porque um fenômeno ocorre. Mas difere da descritiva e da correlacional porque se propõe explicar, sem, contudo, dispor do mesmo grau de certeza, manipulação e controle da experimental (SIGELMANN, 1984). Quanto aos objetivos, a pesquisa foi exploratória, tendo em vista a necessidade inicial de aprofundamento do objeto de estudo e dos grupos observados, como também, descritiva, na medida em que se pretendeu descrever as características desses grupos.

Quanto à abordagem, trata-se de pesquisa quantitativa. Todavia, não obstante os dados quantitativos, uma análise qualitativa também foi realizada, sobretudo quando da interpretação dos resultados dos testes estatísticos, considerando aspectos encontrados pela literatura como possíveis de influenciar em determinado resultado. Não se vislumbra a possibilidade de se lançar mão apenas dos números apresentados pelos testes estatísticos quando se trata das ciências humanas, uma vez que a relação de causa-efeito nem sempre poderá ser repetida no campo das ciências sociais.

Nesse sentido, embora se pretendesse encontrar associações e correlações entre o IDEB 2019 e as demais variáveis, isso não implicou em concluir sobre a existência de uma relação invariável de causa-efeito, pois nada garante que elas se repetirão. Por esse motivo, a análise dos resultados, apoiada em bases sólidas da literatura, torna-se imprescindível. Ademais, justifica-se o aspecto qualitativo do estudo pela necessidade de se compreender fenômenos sociais imperceptíveis ao se utilizar somente técnicas quantitativas de análise.

Além da pesquisa bibliográfica referente às variáveis do estudo, utilizada principalmente na análise dos resultados dos testes estatísticos, também foram fontes de pesquisa os questionários estruturados do Saeb, disponíveis no portal oficial do INEP³, bem como informações coletadas pelo Censo Escolar e disponibilizadas também no portal oficial do INEP⁴. De acordo com essa instituição, o Censo Escolar é o principal instrumento

3 Disponível em: www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/testes-e-questionarios. Acesso realizado em 15/02/2023.

4 Disponível em: www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar. Acesso realizado em 15/02/2023.

de coleta de informações da educação básica e a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira.

Ademais, quando se fez necessário, os dados foram compilados em planilhas elaboradas pelo autor da pesquisa, como também organizados ou transformados para que pudessem ser importados pelos programas computacionais de análise estatística de dados. Referidos dados foram analisados por testes estatísticos de correlação, associação e por modelagem de equações estruturais.

INDICADORES EDUCACIONAIS DO SAEB

É importante pontuar que embora seja o IDEB seja o indicador oficial do desenvolvimento da educação básica brasileira, a qualidade da educação não se resume apenas aos resultados desse indicador. Ocorre que taxas de aprovação elevadas e resultados aceitáveis nas avaliações de aprendizagem são, na verdade, o final do percurso percorrido no processo de ensino-aprendizagem. Sob essa ótica, ganham relevo justamente os fatores que direta ou indiretamente podem influenciar nesse processo.

Chirinéa (2010, p.12) sobre o IDEB, discorre sobre fatores que são negligenciados pelos testes padronizados. Para a pesquisadora, mesmo constituindo variáveis determinantes para a qualidade, na medida em que se articulam em prol de um bom desempenho escolar, como “o tipo de gestão, o ambiente educativo, a formação e as condições de trabalho dos profissionais da escola, sua estrutura física e a prática didático-pedagógica” não são consideradas na aferição do IDEB.

Sobre esses outros fatores, a partir da coleta de informações provenientes do Censo Escolar realizado anualmente e dos questionários do Saeb, o Governo Federal, mediante metodologias registradas em notas técnicas, utiliza referidos dados para formação dos denominados “indicadores educacionais”. Esses indicadores contemplam a complexidade de fatores sociais, econômicos e físico-estruturais que permeiam as relações que se formam no contexto escolar, como: informações a respeito dos docentes, situação socioeconômica dos alunos, complexidade da gestão da escola, infraestrutura e muitas outras características do sistema de ensino.

A respeito desses indicadores, em seu portal oficial, o Ministério da Educação os descreve como capazes de agregar valor analítico e avaliativo às estatísticas, permitindo conhecer não apenas o desempenho dos alunos, mas também o contexto socioeconômico e as condições de em que se dá o processo ensino-aprendizagem no qual os resultados foram obtidos.

São úteis principalmente para o monitoramento dos sistemas educacionais, considerando o acesso, a permanência e a aprendizagem de todos os alunos. Dessa forma, contribuem para a criação e o acompanhamento de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade da educação. Os estudos realizados na área parecem estar, em sua maioria, alinhados no entendimento de que alguns fatores se correlacionam em maior ou menor medida com o IDEB, sendo, portanto, indicadores importantes para o desenvolvimento da educação básica.

Nessa linha, Riscal (2020, p.307-308) em sua tese de Doutorado denominada “Correlação do Ideb 2015 com os indicadores educacionais: a situação atual das unidades federativas do Brasil” conclui, a partir dos testes estatísticos realizados, que há de forma efetiva uma relação entre as características do perfil do diretor, adequação da formação docente, presença de itens de apoio à prática pedagógica, práticas de gestão escolar democrática e outros indicadores educacionais e o desempenho de escolas públicas no IDEB.

MÉTODOS

A partir dessas considerações e da literatura apresentada, que indicam os fatores amplamente aceitos como importantes para o avanço da qualidade educacional, foram utilizados os indicadores educacionais fornecidos pelo Saeb e dados das unidades escolares da rede pública de ensino do estado de MS, obtidos no Censo Escolar. Para cumprir os objetivos da pesquisa foram selecionadas variáveis presentes no contexto escolar da educação básica (no Quadro 1), as quais serão testadas quanto à sua associação ou correlação com a eficiência educacional, expressa pelos resultados do IDEB.

Para os testes, foram utilizadas as informações de todas as escolas das redes públicas de ensino do estado de Mato Grosso do Sul que tiveram suas notas do IDEB – Ensino Fundamental Final, divulgadas no Portal do INEP, sendo o total de 374 observações, compreendendo 165 escolas da rede municipal de ensino de 75 municípios de MS, 181 escolas da rede estadual de ensino de MS e uma escola da rede federal de ensino. Quanto ao recorte temporal, é imprescindível registrar que com o surgimento do novo coronavírus (SARS-Cov-2), em dezembro de 2019, e o estabelecimento de um cenário pandêmico ao longo de 2020 e 2021, enormes desafios em escala global foram postos. A rotina das escolas sofreu impacto direto das ações necessárias ao enfrentamento da pandemia.

QUADRO 1 – VARIÁVEIS OBSERVADAS NO ESTUDO

VARIÁVEL ⁵	FONTE
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB	MEC/INEP
Adequação da Formação Docente	Indicadores Educacionais - INEP
Indicador de Complexidade de Gestão da Escola	Indicadores Educacionais - INEP
Indicador de Esforço Docente	Indicadores Educacionais - INEP
Média de Alunos por Turma	Indicadores Educacionais - INEP
Média de Horas-aula Diária	Indicadores Educacionais - INEP
Indicador de Nível Socioeconômico do Saeb	Indicadores Educacionais - INEP
Percentual de Docente com Curso Superior	Indicadores Educacionais - INEP
Indicador de Regularidade do Docente da Educação Básica	Indicadores Educacionais - INEP
Taxas de Distorção Idade-série	Indicadores Educacionais - INEP
A escola possui laboratório de informática	Questionário do Diretor - Saeb
A escola possui biblioteca	Questionário do Diretor - Saeb
A escola possui desktop/notebook para uso dos alunos	Questionário do Diretor - Saeb
A escola possui internet para uso dos alunos	Questionário do Diretor - Saeb
A escola possui internet para uso em processos de ensino-aprendizagem	Questionário do Diretor - Saeb
A escola possui psicólogo escolar	Questionário do Diretor - Saeb
A escola utiliza espaços/equipamentos do entorno escolar	Questionário do Diretor - Saeb
A escola oferece atividade complementar	Questionário do Diretor - Saeb
Total de docentes com pós-graduação concluída	Questionário do Professor - Saeb
Total de docentes com formação continuada de no mínimo 80 horas	Questionário do Professor - Saeb
O gestor escolar possui pós-graduação	Questionário do Diretor - Saeb
O gestor escolar possui formação continuada de no mínimo 80 horas em gestão escolar	Questionário do Diretor - Saeb
O gestor escolar foi eleito pela comunidade	Questionário do Secretário de Educação - Saeb

Fonte: Elaboração própria (2025).

5 O detalhamento das variáveis podem ser acessados no portal do INEP em [Indicadores Educacionais](#) e [Testes e Questionários](#).

Isso porque em decorrência da dinâmica epidemiológica da doença com o crescimento acentuado no número de casos confirmados no mês de março de 2020, as diferentes Unidades da Federação iniciaram a implementação de medidas de distanciamento social e restrição de atividades presenciais (SILVA *et al.*, 2020). As consequências desse cenário pandêmico tiveram impacto nos resultados do IDEB 2021. Em decorrência disso, e tendo em vista que até o momento não houve divulgação do IDEB 2023, optou-se pela utilização dos dados referentes ao ano de 2019, tanto em relação ao IDEB, quanto em relação às demais variáveis da pesquisa.

Dos Testes Estatísticos

Para a observação da correlação (ou não) estatisticamente significativa entre a variável IDEB 2019 e as demais variáveis numéricas do estudo foi utilizado o Teste de Correlação de Spearman. A escolha desse teste não paramétrico residiu essencialmente porque a variável de referência (IDEB 2019) não possui distribuição normal dos dados, exigindo, portanto, a realização de testes não paramétricos. Quanto à observação da associação (ou não) estatisticamente significativa da variável IDEB 2019 e as variáveis binárias, foi utilizado o teste Qui-Quadrado, e conforme a particularidade das variáveis exigiu, aplicou-se a correção de continuidade.

De forma complementar aos testes de correlação e associação foi realizada a modelagem de equações estruturais, com a finalidade de verificar as variáveis que teriam a maior influência sobre o IDEB 2019. As correlações estatisticamente significativas estão identificadas por um, dois ou três asteriscos (*), significando o seguinte: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$. Para esse estudo serão consideradas significativas as associações ou correlações com o valor de p igual ou menor a 0.05. Nos casos onde não houver o caractere asterisco, significa que não foi identificada associação ou correlação estatisticamente significativa. Para as correlações e associações, o software utilizado foi o Jamovi, na versão 2.3.28.0. Para a modelagem de equações estruturais foi utilizado o software Smartpls 4.0.

Teste de Correlação de Spearman

O coeficiente de Spearman, que é uma medida não paramétrica, mede a intensidade da relação entre variáveis no mínimo ordinais. Usa, em vez do valor observado, apenas a ordem das observações, sem fazer nenhuma suposição sobre a distribuição de frequência das variáveis. Deste modo, este coeficiente não é sensível a assimetrias na distribuição, nem à

presença de *outliers*, não exigindo, portanto, que os dados provenham de populações normais (SIEGEL; CASTELLAN Jr., 2006).

O coeficiente de correlação de Spearman varia de -1 a 1, sendo -1 o máximo de correlação negativa, e 1 o máximo de correlação positiva, 0 indica ausência de correlação. Correlação negativa significa que se o valor de uma variável aumenta, o valor da variável correlacionada diminui. Correlação positiva importa dizer que, se o valor de uma variável aumenta, a outra variável também terá o seu valor aumentado.

Teste Qui-Quadrado

Em síntese, é um teste de hipóteses que se destina a encontrar um valor da dispersão para duas variáveis categóricas nominais e avaliar a associação existente entre variáveis qualitativas. O princípio básico deste teste é comparar proporções, ou seja, possíveis divergências entre as frequências observadas e esperadas para um certo evento. A título de exemplo, nesta pesquisa, o teste poderá indicar se as unidades de ensino que possuem sala de tecnologia estão associadas com maior frequência com as escolas que possuem IDEB considerado alto ou se estão mais associadas com as escolas que possuem IDEB mais baixo. Também pode indicar que não há diferença significativa de distribuição entre essas variáveis.

Ajuste dos dados do IDEB 2019 para o teste Qui-quadrado

Conforme mencionado, o teste qui-quadrado é um teste de hipóteses que se destina a encontrar um valor da dispersão para duas variáveis categóricas nominais e avaliar a associação existente entre variáveis qualitativas. Não é o caso da variável IDEB 2019, visto que o seu valor é de natureza quantitativa. Caso o teste fosse realizado da forma que se encontram as informações, os resultados poderiam apresentar distorções importantes.

Por este motivo, como se lê na Tabela 1, a variável IDEB 2019 foi ajustada para três categorias: baixo, intermediário e alto. Na categoria “alto” se encontram as unidades de ensino com valor igual ou superior a 5,2. Esse valor foi escolhido tendo como referência a meta 7 do Plano Nacional de Educação, que estabelece o fomento à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:

As categorias “intermediário” e “baixo” foram obtidas a partir da proporção entre a menor nota obtida no IDEB por uma escola dentre as observadas no estudo (2,0) e o valor considerado “alto” (5,2). Portanto, na categoria baixo estão as escolas com o IDEB compreendido entre 2.0 e 3.5 e na categoria intermediário estão as escolas com o IDEB entre 3.6 e 5.1

TABELA 1 – VALORES ESPERADOS DA META 7 DO PNE PARA O IDEB 2019

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Modelagem de Equações Estruturais

A Modelagem de Equações Estruturais (SEM) é uma técnica de modelagem estatística multivariada de caráter geral. Pode ser vista como uma combinação de análise fatorial com análise de regressão múltipla para estimar, simultaneamente, uma série de relações de dependência (MALHOTRA, 2012). Em outras palavras, a SEM une técnicas multivariadas em um único método de análise e apresenta o resultado em um gráfico conhecido como diagrama de caminhos. Esse modelo permite avaliar a relação entre as variáveis independentes, a magnitude da influência dessas na variável dependente e a relação entre as variáveis externas ao modelo e as variáveis independentes.

A variável dependente pode ser entendida como aquela que pode ou não ser influenciada por outras variáveis, chamadas de independentes. Para Kohn *et al.* (2011), a SEM é uma metodologia que usa evidências empíricas para confirmar um conjunto de hipóteses representando uma teoria amplamente aceita. Dito de outra forma, os modelos SEM demonstram a interpretação de uma série de relações hipotéticas de causa-efeito entre variáveis para uma composição de hipóteses, que considera os padrões de dependência estatística. Os relacionamentos nessa composição são descritos pela magnitude do efeito (direto ou indireto) que as variáveis independentes (observada ou latentes) têm nas variáveis dependentes (observada ou latentes) (HERSHBERGER; MARCOULIDES; PARRAMORE, 2003).

RESULTADOS DOS TESTES ESTATÍSTICOS

Nesta seção são apresentados os resultados dos testes estatísticos e a análise da correlação ou associação que possuem individualmente com o resultado do IDEB nas redes públicas de ensino. Ao final é apresentada uma planilha com a síntese das associações e correlações encontradas, bem como o resultado obtido no modelo de equações estruturais.

Adequação da Formação Docente (AFD)

Os dados apresentados na Tabela 2 indicam que a variável AFD GRUPO 1 (grupo dos docentes com formação superior de licenciatura (ou ba-

charelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona) apresentou correlação positiva. O que significa dizer que os valores mais altos dessa variável estão correlacionados com as unidades de ensino que possuem o IDEB mais elevado. As variáveis ADF GRUPO 3 e ADF GRUPO 4 também apresentaram correlação com o IDEB, entretanto, no caso dessas variáveis, o coeficiente de correlação de Spearman foi negativo. Isso indica que na medida em que os valores dessas duas variáveis aumentam, o valor do IDEB tende a se apresentar menor. Não é demais lembrar que essas variáveis se distanciam da ADF GRUPO 1, que é a formação esperada para o docente.

TABELA 2 - TESTE DE CORRELAÇÃO DE SPEARMAN – IDEB 2019 E ADEQUAÇÃO DA FORMAÇÃO DOCENTE

IDEB 2019		AFD GRUPO 1	AFD GRUPO 2	AFD GRUPO 3	AFD GRUPO 4	AFD GRUPO 5
	Rho de Spearman	0.245 ***	-0.012	-0.129*	-0.194***	-0.098
p-valor	<.001	0.818	0.016	<.001	0.069	

Fonte: Elaboração própria (2025).

Indicador de Complexidade de Gestão da Escola (ICG)

O Teste de Correlação de Spearman indicou que o p-valor do teste foi de 0.863, portanto, superior a 0.05, o que revela que o indicador de complexidade de gestão da escola, considerando as observações desta pesquisa e o recorte temporal estabelecido, não apresentou correlação estatisticamente significativa com o IDEB.

Indicador de Esforço Docente (IED)

O p-valor do teste para esse indicador em relação ao IDEB foi superior a 0.05 em todos os 6 (seis) níveis, assim é possível concluir que esta variável, considerando as observações desta pesquisa e o recorte temporal estabelecido (2019), não apresentou correlação estatisticamente significativa com o IDEB.

Média de Alunos por Turma (ATU)

Os dados da tabela 4 indicam a existência de correlação positiva entre a média de alunos por turma e o IDEB. Portanto, a partir desse conjunto de observações, as escolas com notas mais elevadas no IDEB 2019 também possuem maiores médias de alunos por turma.

Média de Horas-aula Diária (MHA)

O p-valor obtido no teste foi de 0.397, portanto, superior a 0.05. Esse resultado, mostrado na Tabela 3, indica que não foi identificada correlação estatisticamente significativa entre a média de horas-aula diária e o IDEB.

TABELA 3 - TESTE DE CORRELAÇÃO DE SPEARMAN – IDEB 2019 X MÉDIA DE ALUNOS POR TURMA.

		IDEB 2019
ATU	Rho de Spearman	0.192 ***
	p-valor	<.001

Fonte: Elaboração própria.

Indicador de Nível Socioeconômico do Saeb (INSE)

Com p-valor menor que 0.01 e coeficiente de correlação de 0.423, ambos demonstrados na Tabela 4, verifica-se que há correlação estatisticamente significativa entre o IDEB 2019 e a variável INSE. Significa dizer que as escolas que possuem maior percentual de alunos situados no nível socioeconômico mais alto apresentaram também as maiores notas no IDEB. O inverso também é verdadeiro, ou seja, as escolas nas quais o percentual de alunos é maior nos níveis socioeconômicos mais baixos, apresentaram as menores notas do IDEB.

TABELA 4 - TESTE DE CORRELAÇÃO DE SPEARMAN – IDEB 2019 X INDICADOR DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO DO SAEB

		IDEB 2019
INSE	Rho de Spearman	0.423 ***
	p-valor	<.001

Fonte: Elaboração própria.

Percentual de Docente com Curso Superior (DSU)

Dado que o p-valor obtido no teste foi de 0.097, portanto, superior a 0.05, depreende-se que não foi identificada a existência de correlação estatisticamente significativa entre o IDEB 2019 e a variável DSU.

Indicador de Regularidade do Docente da Educação Básica (IRD)

Dado que a significância estatística é percebida quando o p-valor é igual ou menor que 0.05, a partir do resultado apresentado no teste (p-valor = 0.860), verifica-se não haver correlação estatisticamente significativa entre o indicador de regularidade do docente da educação básica e o IDEB 2019, considerando-se as unidades de ensino observadas e o recorte tem-

Taxas de Distorção Idade-série (TDI)

Quando o aluno reprova ou abandona os estudos por dois anos ou mais, durante a trajetória de escolarização, ele acaba repetindo uma mesma série. Nesta situação, ele dá continuidade aos estudos, mas com defasagem em relação à idade considerada adequada para cada ano de estudo. Do mesmo modo, ocorre a defasagem quando o aluno inicia os estudos tardiamente ao que propõe a legislação educacional do país. Nessas três situações o aluno será contabilizado na situação de distorção idade-série.

As Tabelas 5 e 6 revelam os resultados do teste, indicando a existência de correlação significativa entre o IDEB e a taxa de distorção idade-série dos alunos. Dado que o coeficiente de Spearman foi negativo (-0.543), significa dizer que quanto maior o valor desse indicador, menor são as notas obtidas no IDEB. Cumpre destacar que a TDI foi a variável com o maior coeficiente de correlação obtido dentre todas as variáveis. Apenas a variável INSE se aproximou desse coeficiente.

TABELA 5 - TESTE DE CORRELAÇÃO DE SPEARMAN – IDEB 2019 X TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE

		IDEB 2019	
TDI	Rho de Spearman	-0.543	***
	p-valor	<.001	

Fonte: Elaboração própria.

TABELA 6 - TESTE QUI-QUADRADO ENTRE O IDEB 2019 E A VARIÁVEL “A ESCOLA POSSUI LABORATÓRIO DE INFORMÁTICA”

Tabelas de Contingência			
IDEB 2019		A escola possui laboratório de informática	
		0 (Não)	1 (Sim)
Alto	Observado	5.1% (5)	94.9% (94)
Intermediário	Observado	10.1% (22)	89.9% (196)
Baixo	Observado	26.7% (8)	73.3% (22)
Testes χ^2			
	Valor	gl	p-valor
χ^2	11.9	2	0.003
N	347		

Fonte: Elaboração própria.

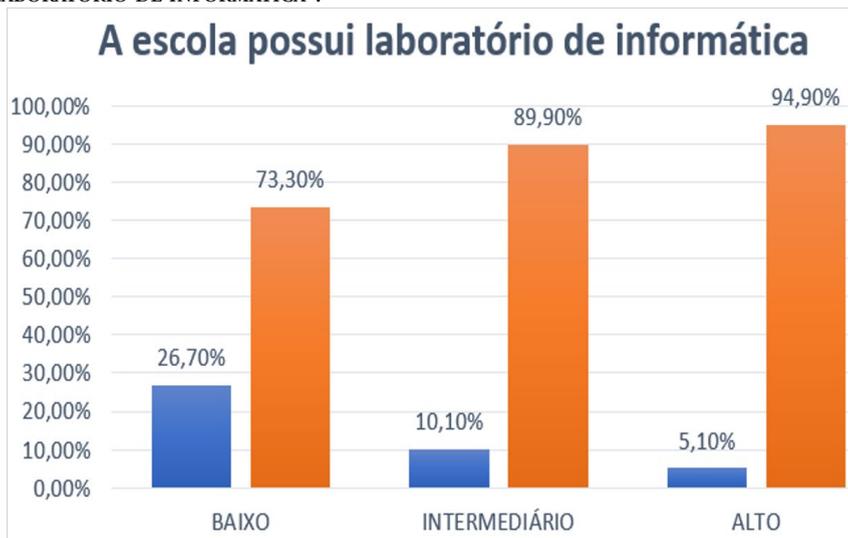
Censo Escolar – Escolas

A escola possui laboratório de informática;

A Tabela 7 traz as informações referentes ao teste aplicado. Como se nota, o p-valor obtido foi de 0.003, portanto, menor que 0.05. Isso indi-

ca que foi identificada associação estatisticamente significativa entre essas variáveis. Na Figura 1 é possível notar que enquanto apenas 73,30% das escolas com IDEB baixo possuem laboratório de informática, esse valor sobe para 94,90% quando se trata de escolas com IDEB alto.

FIGURA 1 - ASSOCIAÇÃO ENTRE O IDEB 2019 E VARIÁVEL “A ESCOLA POSSUI LABORATÓRIO DE INFORMÁTICA”.



Fonte: Elaboração própria.

A escola possui biblioteca

A partir das informações ainda descritas na Tabela 7 é possível depreender que o teste demonstrou significância estatística entre as variáveis observadas ($p = 0.013$).

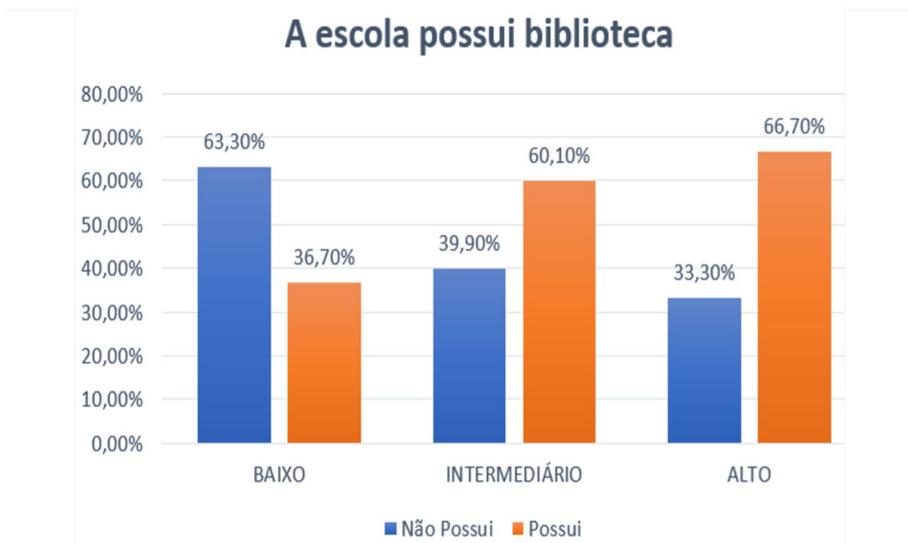
TABELA 7 - TESTE QUI-QUADRADO ENTRE O IDEB 2019 E A VARIÁVEL “A ESCOLA POSSUI BIBLIOTECA”

Tabelas de Contingência			
IDEB 2019		A escola possui biblioteca	
		0 (Não)	1 (Sim)
Alto	Observado	33.3 % (33)	66.7 % (66)
Intermediário	Observado	39.9 % (87)	60.1 % (131)
Baixo	Observado	63.3 % (19)	36.7 % (11)
Testes χ^2			
	Valor	gl	p-valor
χ^2	8.64	2	0.013
N	347		

Fonte: Elaboração própria.

As escolas que possuem biblioteca estão associadas às notas mais altas no IDEB. Enquanto somente 36,70% das escolas com IDEB baixo possuem biblioteca, quando se trata de escolas com IDEB alto, esse percentual chega a 66,70% (Figura 2).

FIGURA 2 - ASSOCIAÇÃO ENTRE O IDEB 2019 E VARIÁVEL “A ESCOLA POSSUI BIBLIOTECA”.



Fonte: Elaborado pelo autor.

TABELA 8 - TESTE QUI-QUADRADO ENTRE O IDEB 2019 E A VARIÁVEL “A ESCOLA POSSUI INTERNET PARA USO DOS ALUNOS”

Tabelas de Contingência			
IDEB 2019		A escola possui internet para uso dos alunos	
		0 (Não)	1 (Sim)
Alto	Observado	21.2 % (21)	78.8 % (78)
Intermediário	Observado	24.3 % (53)	75.7 % (165)
Baixo	Observado	43.3 % (13)	56.7 % (17)
Testes χ^2			
	Valor	gl	p-valor
χ^2	6.18	2	0.046
N	347		

Fonte: Elaboração própria.

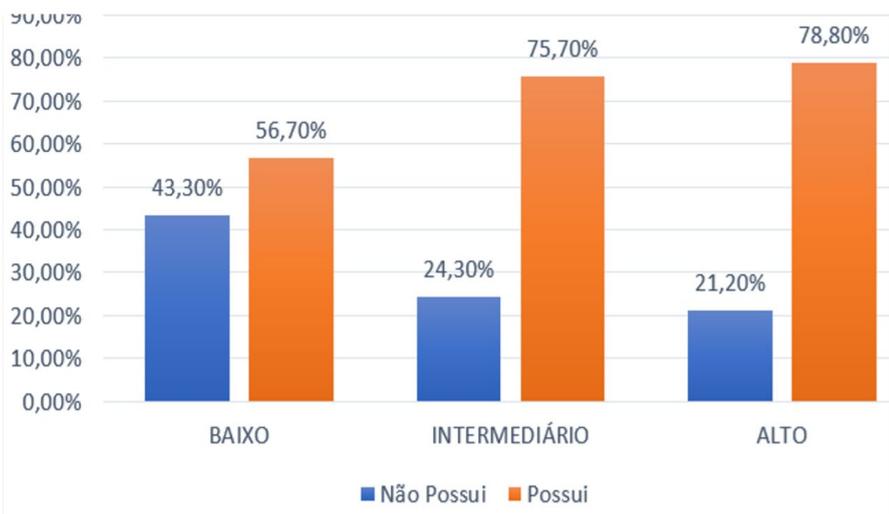
A escola possui internet para uso dos alunos

Conforme a Tabela 8, o p-valor apurado foi de 0.046, portanto, o teste demonstrou haver associação estatisticamente relevante entre as vari-

áveis. O percentual de escolas que possuem internet para uso dos alunos é maior dentre as escolas com IDEB alto. Do mesmo modo, as escolas com o IDEB baixo contemplam o maior percentual de escolas que não possuem esse recurso.

Na Figura 3 abaixo, verifica-se que nas escolas que não possuem internet para uso dos alunos 21,20% possuem IDEB alto. Por outro lado, dentre as escolas que possuem esse recurso, o percentual de escolas que possuem IDEB alto é 78,80%.

FIGURA 3 - ASSOCIAÇÃO ENTRE O IDEB 2019 E A VARIÁVEL “A ESCOLA POSSUI INTERNET PARA USO DOS ALUNOS”.



Fonte: Elaboração própria.

A escola possui internet para uso em processos de ensino-aprendizagem

O p-valor foi de 0.924, portanto, superior a 0.05, conclui-se não haver associação entre essas variáveis. É dizer, as escolas com IDEB baixo, intermediário e alto estão distribuídas com certa uniformidade entre as escolas que utilizam a internet em processos de ensino-aprendizagem e as que não utilizam.

A escola possui psicólogo escolar

O p-valor obtido no teste foi de 0.683, o que indica não haver correlação entre as variáveis.

A escola utiliza espaços/equipamentos do entorno escolar

O p-valor obtido no teste foi de 0.180, o que indica não haver correlação entre as variáveis.

A escola oferece atividade complementar

Com p-valor menor que 0.01, o teste indica associação estatisticamente relevante entre as variáveis. Conforme se nota na tabela 10, as escolas que possuem oferta de atividade complementar no contraturno apresentaram IDEB superior em relação às escolas que não possuem oferta dessas atividades (Tabela 9).

TABELA 9 - TESTE QUI-QUADRADO ENTRE O IDEB 2019 E A VARIÁVEL “A ESCOLA OFERECE ATIVIDADE COMPLEMENTAR”.

Tabelas de Contingência			
IDEB 2019		A escola oferece atividade complementar	
		0 (Não)	1 (Sim)
Alto	Observado	20.2 % (20)	79.8 % (79)
Intermediário	Observado	25.7 % (56)	74.3 % (162)
Baixo	Observado	63.3 % (19)	36.7 % (11)
Testes χ^2			
	Valor	gl	p-valor
χ^2	22.4	2	< .001
N	347		

Fonte: Elaboração própria.

O gráfico apresentado na Figura 4 evidencia que 79,80% das escolas que possuem IDEB alto oferecem atividade complementar no contraturno, enquanto apenas 20,20% das escolas que não oferecem atividade complementar conseguiram atingir IDEB alto.

Censo Escolar – Docentes

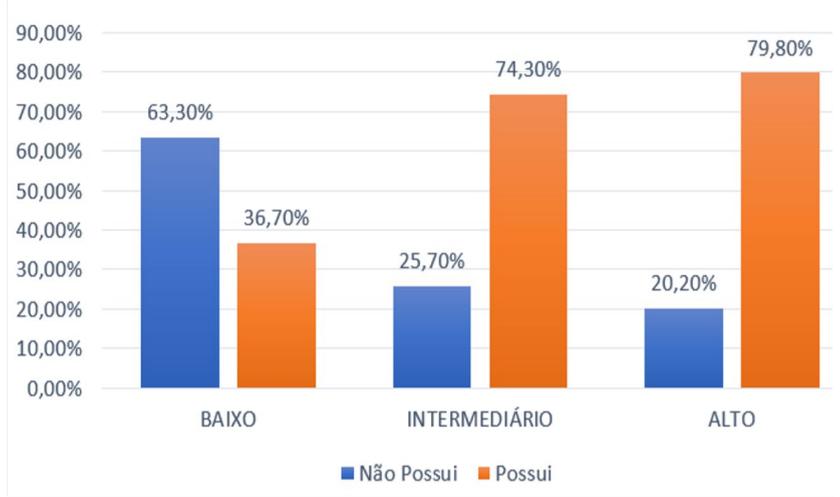
Total de docentes com pós-graduação concluída;

De acordo com os dados apresentados na tabela 11, o p-valor é estatisticamente significativo, visto ser inferior a 0.05. Ademais, possui coeficiente de correlação positivo, indicando que as escolas que possuem mais professores com pós-graduação concluídas estão correlacionadas às notas mais altas do IDEB.

Total de docentes com formação continuada de no mínimo 80 horas.

O p-valor não se mostrou estatisticamente significativo, visto ser superior a 0.05 (Rho de Spearman = -0.003 e p-valor = 0.953) (Tabela 10).

FIGURA 4 - ASSOCIAÇÃO ENTRE O IDEB 2019 E A VARIÁVEL “A ESCOLA OFERECE ATIVIDADE COMPLEMENTAR”.



Fonte: Elaborado pelo autor.

TABELA 10 - TESTE DE CORRELAÇÃO DE SPEARMAN – IDEB 2019 X TOTAL DE DOCENTES COM PÓS-GRADUAÇÃO CONCLUÍDA.

		IDEB 2019	
Total de docentes com pós-graduação concluída	Rho de Spearman	0.189	***
	p-valor	<.001	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Censo Escolar – Gestor Escolar

O gestor escolar possui pós-graduação

O p-valor constante da tabela 12 é estatisticamente significativo, visto ser inferior a 0.05. As escolas com IDEB mais elevado estão associadas às escolas nas quais o gestor escolar possui pós-graduação.

O gráfico da Figura 5 demonstra diferença significativa entre as unidades de ensino com IDEB baixo, intermediário e alto. Nas escolas com IDEB entre 2.0 e 3.5, 63,30% dos gestores escolares possuem pós-graduação. Nas escolas com IDEB entre 3.6 e 5.1, 76,60% dos gestores possuem pós-graduação. Quando se trata de escolas com IDEB igual ou superior a 5.2, 87,90% delas possuem gestores com pós-graduação.

O gestor escolar possui formação continuada de no mínimo 80 horas em gestão escolar

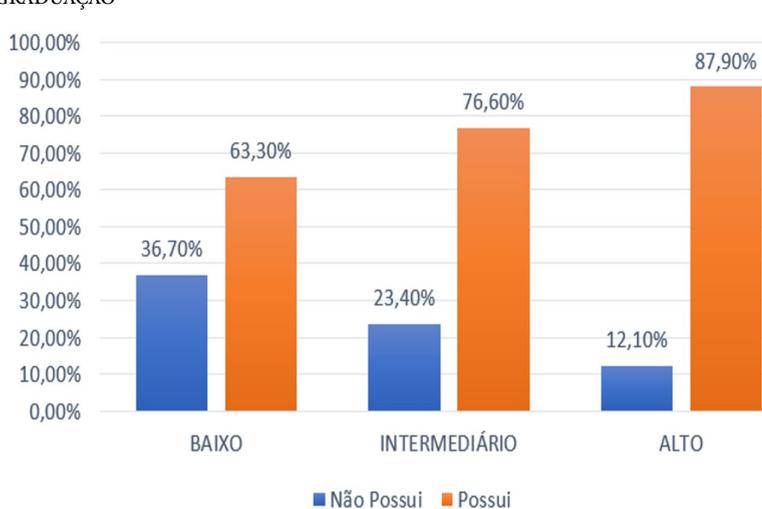
Como se vê na Tabela 11, o p-valor não se mostrou estatisticamente significativo, visto ser superior a 0.05 (p-valor = 0.078).

TABELA 11 - TESTE QUI-QUADRADO ENTRE O IDEB 2019 E A VARIÁVEL “O GESTOR ESCOLAR POSSUI PÓS-GRADUAÇÃO”

Tabelas de Contingência			
IDEB 2019		O gestor escolar possui pós-graduação	
		0	1
Alto	Observado	12.1 % (12)	87.9 % (87)
Intermediário	Observado	23.4 % (51)	76.6 % (167)
Baixo	Observado	36.7 % (11)	63.3 % (19)
Testes χ^2			
	Valor	gl	p-valor
χ^2	9.76	2	0.008
N	347		

Fonte: Elaborado pelo autor.

FIGURA 5 - ASSOCIAÇÃO ENTRE IDEB 2019 E A VARIÁVEL “O GESTOR ESCOLAR POSSUI PÓS-GRADUAÇÃO”



Fonte: Elaborado pelo autor.

O gestor escolar foi eleito pela comunidade

Os resultados do teste apresentados na Tabela 12 indicaram o p-valor menor que 0,05, o que indica que as variáveis testadas são associadas de forma significativa ($< 0,01$), de modo que as escolas nas quais os gestores escolares assumiram o cargo por eleição na comunidade se encontram associadas às escolas com IDEB mais elevado.

Conforme se observa na Figura 6, das escolas que possuem IDEB baixo, apenas 36,70% delas tiveram o gestor escolar eleito pela comunidade.

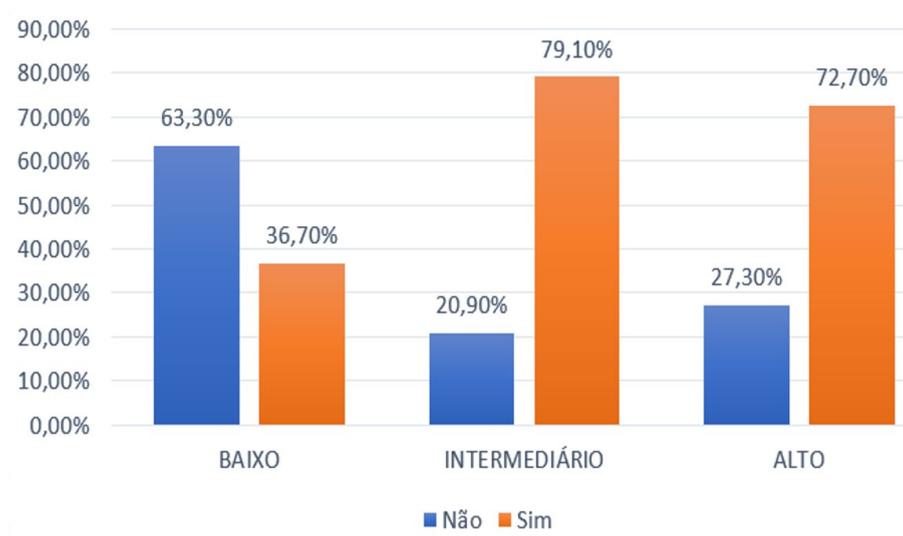
Ao passo que esse percentual, quando observado nas escolas que tiveram o IDEB alto, é quase o dobro.

TABELA 12 - TESTE QUI-QUADRADO ENTRE O IDEB 2019 E A VARIÁVEL “O GESTOR ESCOLAR FOI ELEITO PELA COMUNIDADE”

Tabelas de Contingência			
IDEB 2019		O gestor escolar foi eleito pela comunidade	
		0 (Não)	1 (Sim)
Alto	Observado	27.3 % (27)	72.7 % (72)
Intermediário	Observado	20.9 % (45)	79.1 % (170)
Baixo	Observado	63.3 % (19)	36.7 % (11)
Testes χ^2			
	Valor	gl	p-valor
χ^2	24.4	2	< .001
N	344		

Fonte: Elaborado pelo autor.

FIGURA 6 - ASSOCIAÇÃO ENTRE O IDEB 2019 E A VARIÁVEL “O GESTOR ESCOLAR FOI ELEITO PELA COMUNIDADE”.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Indo além das Correlações e Associações

Conforme enunciado na introdução deste trabalho, nesta pesquisa a Modelagem de Equações Estruturais foi desenvolvida com a intenção de complementar os testes de correlação e associação realizados. Isso porque o objetivo central desta pesquisa não se encontra em torno da predição das variáveis testadas em relação ao IDEB 2019. No entanto, optou-se pela sua

realização porque a SEM não se limita à predição. Ou seja, ela proporciona outras informações que podem contribuir com esta pesquisa, por exemplo, é capaz de demonstrar as conexões existentes entre as variáveis que compõem o modelo, assim como destaca os fatores mais influentes à variável de referência, que no caso deste estudo é o IDEB 2019.

Modelagem de Equações Estruturais - Abordagem PLS e Software utilizado

Em diversas situações, pesquisadores se deparam com dados não aderentes a uma distribuição normal multivariada, modelos complexos (muitos constructos e muitas variáveis observadas), poucos dados e/ou modelos com suporte teórico menos robusto ou pouco explorado (RINGLE *et al.*, 2014).

Dessa forma, as modelagens de equações estruturais baseadas em covariância (CB-SEM) ou em modelos de estimação de ajuste de máxima verossimilhança (maximum likelihood estimation MLE) não são recomendadas, sendo indicada a modelagem de equação estrutural baseada em variância (VB-SEM) ou em modelos de estimação de ajuste de mínimos quadrados parciais (partial least square - PLS) (HAIR, 2014; CHIN, 1998).

A não necessidade de distribuição normal ou normal multivariada é que a significância dos parâmetros é obtida pelo método *bootstrapping*, que é um método não paramétrico da família dos algoritmos de monte-carlo.

A ideia geral dos algoritmos de monte-carlo é gerar um embaralhamento do próprio conjunto de dados, por milhares de vezes, e assim, com os próprios dados aleatorizados, calcular as estatísticas e coeficientes, e comparar, quantas vezes ao acaso, surgiram valores iguais ou mais extremos àqueles encontrados com a base de dados não aleatorizada, assim é gerado o *p* estatístico (OGATA, 2021; EFRON, 2011). O *software* utilizado na análise estatística foi o Smartpls 4.0.

Resultado do Modelo Geral

O Quadro 2 apresenta as legendas utilizadas nos testes e referenciadas no diagrama da Figura 7, a qual apresenta em forma de diagrama o resultado do modelo geral. Em amarelo são apresentadas as variáveis observadas, em azul, os constructos que elas constituem. O valor sobre as setas são os coeficientes (paths) do modelo, e o valor entre parênteses é o *p* estatístico, obtido após 5000 aleatorizações via *bootstrapping*.

A Figura 7 apresenta em forma de diagrama o resultado do modelo geral. Em amarelo são apresentadas as variáveis observadas, em azul, os constructos que elas constituem. O valor sobre as setas são os coeficientes

(paths) do modelo, e o valor entre parênteses é o p estatístico, obtido após 5000 aleatorizações via bootstrapping

QUADRO 2 - LEGENDA PARA AS VARIÁVEIS ABREVIADAS

Nome original	Abreviação
A escola possui laboratório de informática	LI
A escola possui biblioteca	EB
A escola possui desktop/notebook para uso dos alunos	DN
A escola possui internet para uso dos alunos	IA
A escola possui internet para uso em processos de ensino-aprendizagem	IEA
A escola possui psicólogo escolar	PE
A escola utiliza espaços/equipamentos do entorno escolar	EE
A escola oferece atividade complementar	AC
Total de docentes com pós-graduação concluída	TDPC
Total de docentes com formação continuada de no mín 80h	TDFC
O gestor escolar possui pós-graduação	GPG
O gestor escolar possui formação continuada de no mín 80h em gestão escolar	GFC
O gestor escolar foi eleito pela comunidade	GEC

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados calculados na Tabela 13 indicaram que o constructo Aluno teve a maior influência sobre o valor do IDEB ($p=0.008$), sendo as duas variáveis INSE e TDI significativas ($p=0.008$ e $p=0.006$ respectivamente). A variável latente aluno tem coeficiente negativo, assim, quanto maior o valor de TDI (percentual de alunos com idade acima do recomendado na série) MENOR é o valor do IDEB. E para INSE, temos coeficiente negativo na variável observada (-0.835 , e negativo da variável latente, -0.576), ou seja, quanto MAIOR é o valor do INSE (indicador socioeconômico), maior é o valor do IDEB. O modelo explica aproximadamente 40% da variação do IDEB ($R^2=0.396$).

TABELA 13 - SÍNTESE DOS RESULTADOS DOS TESTES ESTATÍSTICOS

VARIÁVEL – CORRELAÇÃO DE SPEARMAN		Rho de Spearman	p-valor			
Taxas de Distorção Idade-série		-0.543 ***	<.001			
Indicador de Nível Socioeconômico do Saeb		0.423 ***	<.001			
Adequação da Formação Docente - Grupo 1		0.245 ***	<.001			
Adequação da Formação Docente - Grupo 4		-0.194 ***	<.001			
Média de Alunos por Turma		0.192 ***	<.001			
Total de docentes com pós-graduação concluída		0.189 ***	<.001			
Adequação da Formação Docente - Grupo 3		-0.129 *	0.016			
VARIÁVEL – QUI-QUADRADO	BAIXO		INTERMEDIÁRIO		ALTO	
	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM
A escola possui laboratório de informática	26.7%	73.3%	10.1%	89.9%	5.1%	94.9%
A escola possui biblioteca	63.3%	36.7%	39.9%	60.1%	33.3%	66.7%
A escola possui internet para uso dos alunos	43.3%	56.7%	24.3%	75.7%	21.2%	78.8%
A escola oferece atividade complementar	63.3%	36.7%	25.7%	74.3%	20.2%	79.8%
O gestor escolar possui pós-graduação	36.7%	63.3%	23.4%	76.6%	12.1%	87.9%
O gestor escolar foi eleito pela comunidade	63.3%	36.7%	20.9%	79.1%	27.3%	72.7%
VARIÁVEL – MODELAGEM DE EQUAÇÕES ESTRUTURAIS		ALUNO				
		-0.576 (0.008)				
Taxas de Distorção Idade-série		-0.835		0.008		
Indicador de Nível Socioeconômico do Saeb		0.886		0.006		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Síntese dos Resultados Estatísticos

A tabela 14 abaixo apresenta de forma sintética os resultados obtidos nos testes estatísticos.

DISCUSSÕES

Nesta seção são analisados com maior profundidade as variáveis significativamente associadas ou correlacionadas com o IDEB 2019.

Taxa de distorção idade-série

Os dados da pesquisa demonstram que as redes de ensino que alcançaram uma nota do IDEB considerada alta (5,2 ou superior) tiveram a média da taxa de distorção idade-série no valor de 27,38, enquanto aquelas que tiveram a nota do IDEB considerada baixa (3,8 ou inferior) tiveram a média de 44,42 nessa variável. Como destaque individual, a unidade de

ensino com maior nota no IDEB (7,2), possui uma taxa de distorção idade-série de 7,40, ao passo que a escola que obteve a menor nota do IDEB (2,0) possui uma taxa na ordem de 59,10.

Dado que os resultados indicaram correlação negativa dessa variável em relação ao IDEB 2019, ao gestor cumpre empreender esforços para a redução dos seus valores. A taxa de distorção idade-série pode ocorrer essencialmente por três situações: o aluno inicia tardiamente os estudos; abandona os estudos e retorna após determinado período de tempo ou reprova sucessivamente. Para qualquer das situações, o impacto tende a ser negativo para a vida escolar dessa criança. Em decorrência disso, ganham relevância as ações que visam a identificação, localização e resgate de estudantes em situação de evasão e abandono escolar, sobretudo ao se considerar o aumento da evasão escolar decorrente da pandemia de Covid-19.

No estudo realizado pelo Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para Infância (UNICEF), intitulado “Enfrentamento da cultura do fracasso escolar”, foi divulgado que no ano de 2020, cerca de 5,5 milhões de crianças e adolescentes ficaram sem acesso à educação. A quantidade de alunos, com idades entre 6 e 17 anos, que abandonaram as instituições de ensino foi de 1,38 milhão, o que representa 3,8% dos estudantes. Nesse contexto, desataca-se a denominada “busca ativa”. Para o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Busca Ativa Escolar é uma estratégia composta por uma metodologia social que visa apoiar os governos na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão.

Indicador de Nível Socioeconômico do Saeb

A literatura tem demonstrado com frequência a relação entre esse fator e o IDEB. Alves e Soares (2013) aplicaram modelos de regressão linear múltipla aos dados do Ideb 2009 (anos iniciais e finais do ensino fundamental). Através de dados da Prova Brasil e do Censo Escolar, o objetivo foi investigar a relação entre o Ideb e o contexto escolar (perfil dos estudantes e características das escolas).

Em relação ao fator “perfil dos estudantes”, os principais resultados indicaram que “as instituições que atendem estudantes de menor nível socioeconômico têm piores resultados, mesmo controlado por outros fatores, o que torna mais difícil elevar o valor do Ideb para essas escolas”. Na pesquisa sobre os indicadores educacionais e o contexto escolar, Matos e Rodrigues (2016, p.685) concluem que nos anos finais do ensino funda-

mental, “as variáveis que mais impactam a probabilidade de a escola atingir a meta do Ideb são o nível socioeconômico e a infraestrutura”.

Os resultados desta pesquisa apresentaram conclusões convergentes, uma vez que, de acordo com o demonstrado nos resultados, os testes estatísticos indicaram correlação entre essa variável e o IDEB 2019. Dentre os municípios com IDEB baixo, o valor médio da variável INSE foi de 4,83, sendo que o menor valor individual foi de 4,59 (município) e 2,0 (escola) e o maior valor INSE foi de 5,16 (município) e 5 (escola).

Em relação aos municípios com IDEB intermediário, o valor médio da variável INSE foi de 4,94, sendo que o menor valor individual foi de 4,53 (município) e 3,0 (escola) e o maior valor INSE foi de 5,22 (município) e 6 (escola). Por fim, em relação aos municípios com IDEB alto, o valor médio da variável INSE foi de 5,14, sendo que o menor valor individual foi de 4,89 (município) e 4,0 (escola) e o maior valor INSE foi de 6,24 (município) e 7 (escola).

Formação do Docente

Conforme as diretrizes desse indicador não basta que o docente possua formação em nível superior. Nesse sentido, Garcia e Brito (2022) esclarecem que é essencial que a formação superior ocorra em cursos de licenciatura, “que é um dos pilares do processo sistematizado e formal de aprendizagem da profissão por permitir o desenvolvimento de competências e práticas, e a reconstrução e consolidação de conhecimentos”. Carmo *et al.*. (2015) encontraram uma relação positiva entre a formação docente na disciplina lecionada e a proficiência dos alunos.

A partir dos testes realizados, foi possível perceber que a variável AFD GRUPO 1, que representa o grupo dos docentes com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona, apresentou correlação positiva. O que significa dizer que os valores mais altos dessa variável estão correlacionados com as unidades de ensino que possuem o IDEB mais elevado.

Nas unidades de ensino que possuem IDEB alto, o valor médio do grupo 1 da variável adequação da formação docente é de 82,08%, para o grupo 3 o valor médio é de 13,67% e para o grupo 4 o valor médio é 1,77%. Já em relação às unidades de ensino que possuem IDEB baixo, o valor médio do grupo 1 da variável adequação da formação docente é de

64,40%, para o grupo 3 esse valor médio é de 18,81% e para o grupo 4 o valor médio é 7,83%.

Diante desses dados fica evidente que as escolas nas quais a formação do docente está mais concentrada no grupo 1, ou seja, que possuem formação de nível superior na disciplina em que lecionam, o valor do IDEB tende a ser mais elevado. A mesma relação foi encontrada entre as unidades de ensino nas quais o percentual de docentes com pós-graduação é mais elevado. Houve uma maior concentração de escolas com IDEB alto. Ao passo que foi percebida uma concentração maior de escolas quanto o percentual de docentes sem pós-graduação foi mais elevado.

Média de Alunos por Turma

Os resultados obtidos neste indicador inicialmente causaram espécie por divergirem do senso comum: “em uma sala de aula com poucos alunos o desempenho no IDEB seguramente seria melhor”. Não foi o que ocorreu nesta pesquisa. A variável média de alunos por turma apresentou correlação positiva com o IDEB 2019. Ou seja, as escolas com mais alunos por turma apresentaram desempenho melhor do que as unidades de ensino com menos alunos por turma.

No entanto, de fato, a literatura não tem demonstrado consenso sobre essa relação causal. Para Matavelli e Menezes Filho (2020), a falta de consenso na literatura pode ser explicada, pelo fato de que a adição de um aluno afeta o desempenho dos demais via dois fatores, que possivelmente agem em sentidos opostos: o tamanho da sala e o efeito par (ou *peer effect*).

O primeiro afeta o desempenho negativamente por diminuir a razão professor/aluno (efeito conhecido como “*teacher resource*”) e/ou por levar a problemas relacionados à disciplina da turma (conhecido como “*crowding effect*”). Por outro lado, espera-se que o efeito de introduzir um aluno a mais na sala (efeito par) possa gerar externalidades positivas ou negativas (MATAVELLI; FILHO, 2020).

Entretanto, ainda que os autores não tenham encontrado relação significativa entre o desempenho dos alunos e o número de aluno por turma, Matavelli e Menezes Filho (2020) alertam para o fato de que isso “não significa que aumentar indefinidamente o número de alunos por sala de aula não tenha impacto algum nas notas dos alunos”. No caso específico desta pesquisa, que leva em consideração o IDEB como referência nos testes, uma hipótese para o resultado é o fato de que a informação disponibilizada pelo INEP diz respeito à média de alunos por turma.

Sob tais condições, portanto, não é possível aferir isoladamente o desempenho da turma com maior ou menor número de alunos, uma vez que o IDEB divulgado é por escola e não por turma. Assim, no caso de haver turmas com números diferentes de alunos, com desempenho diferente nas avaliações do SAEB e rendimento escolar, a informação disponibilizada será unicamente da escola como um todo.

Infraestrutura da Escola

Os fatores que envolvem a infraestrutura da escola, compreendendo não apenas o prédio da unidade de ensino, mas também todo o aparato físico presente na escola e os serviços a ela associados têm local de destaque nas pesquisas que buscam explicar os resultados do IDEB. Costa Silva (2021) realizou pesquisa acerca dos fatores associados aos resultados do IDEB das escolas públicas brasileiras. A partir de Modelos Estruturais com Dados em Painel, a autora destacou a necessidade de se considerar a significância de alguns recursos oferecidos pelas escolas e que sua magnitude sinaliza ainda a necessidade de investir na melhoria da infraestrutura escolar, uma vez que, quanto pior for a conservação do espaço físico destinado às aulas, menor será seu indicador de qualidade (COSTA SILVA, 2021, p.16).

A autora destaca ainda “a importância de recursos tecnológicos, visto que a existência e conservação de computadores disponíveis para uso dos estudantes é um importante fator para aumentar o IDEB”. Para esta pesquisa, foram considerados como compreendidos na infraestrutura das escolas, os fatores ligados ao laboratório de informática; internet disponível aos alunos para ações de ensino-aprendizagem; existência de biblioteca e oferta de atividade complementar no contraturno. Em linha com a literatura majoritária, os testes demonstraram haver associação significativamente estatística entre essas variáveis e o IDEB. Para todas essas variáveis a associação foi direta, ou seja, o percentual de escolas com IDEB alto concentra-se com maior intensidade nas escolas que possuem os recursos descritos nas variáveis.

O Gestor Escolar

As variáveis referentes ao gestor escolar que apresentaram associação significativa com o IDEB dizem respeito à formação desse profissional, mais especificamente sobre possuir ou não pós-graduação e a forma de acesso ao cargo de diretor escolar. Sobre a formação dos gestores escolares, Luck (2011, p. 24), leciona que o desenvolvimento de “conhecimento e formação de profissionais entendidos em gestão educacional, capazes de

implementar e operar as transformações necessárias dos sistemas de ensino e escolas”, precisa ser compreendido como prioritário, por ser “condição fundamental para o imprescindível salto qualitativo da educação brasileira”.

Em ambas variáveis a associação foi positiva. Mediante análise das informações apresentadas, extrai-se que dentre as escolas com IDEB alto, a média de diretores com pós-graduação é de 76%, ao passo que a média de diretores com pós-graduação entre as escolas com IDEB baixo é de 66%. Quanto à forma de acesso do gestor ao cargo, os testes também indicaram associação positiva, de modo que as escolas nas quais o gestor foi eleito democraticamente mediante eleição, também apresentaram maior percentual de IDEB alto.

Dentre os motivos que podem justificar essa contribuição da gestão escolar democraticamente eleita pela comunidade escolar aos resultados obtidos no IDEB, Cruz (2015), ao concluir seu estudo sobre o provimento do diretor nas escolas públicas brasileiras e suas implicações na gestão escolar, traz valiosa reflexão:

Somente é possível pensar na gestão escolar se pensada em equipe, em gestão democrática e participativa, pois conforme tendência já anunciada há algum tempo, a gestão centralizadora, autoritária não articula vários segmentos na escola, não promovendo as condições favoráveis à boa aprendizagem. Portanto, a gestão escolar democrática deve ser efetivada no cotidiano da escola a partir da escolha do diretor, mas não só, pois o diretor deve buscar a democracia na escola, porém não a consolida sozinho (CRUZ, 2015, p. 117).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o IDEB seja o indicador legalmente estabelecido para acompanhar o desenvolvimento da educação básica no Brasil, como demonstrado nessa pesquisa, ele possui a fragilidade de não explicitar os fatores a ele associados. Diante desse contexto, a pesquisa se propôs a analisar os fatores associados à eficiência da educação básica, a partir dos resultados obtidos no IDEB, referentes ao ensino fundamental final das escolas das redes públicas de ensino do estado de Mato Grosso do Sul (MS), na intenção de, a partir dos resultados divulgados, contribuir com a construção de políticas públicas educacionais.

A pesquisa demonstrou haver associação e correlação estatisticamente significativa entre o IDEB 2019 e fatores atinentes à taxa de distorção idade-série; às condições socioeconômicas dos alunos; à formação acadêmica

dos professores e gestores escolares; à forma de acesso ao cargo de gestor escolar (eleição); bem como a fatores ligados à infraestrutura das escolas (espaços de aprendizagem e oferta de atividades complementares). Entende-se que esses resultados foram capazes de atender os objetivos propostos no trabalho, visto que lançou luz sobre as principais características das escolas e municípios que obtiveram as notas mais altas no IDEB, sinalizando para caminhos que podem ser trilhados pelos gestores de educação das redes públicas de ensino.

Por fim, indispensável externar que mesmo os fatores não identificados como associadas ou correlacionadas com o IDEB precisam da atenção dos formuladores de políticas públicas. Isso porque a vida escolar não deve ser pautada unicamente pelo bom rendimento nessas avaliações. Longe disso, a educação integral compreende muitas nuances que se quer poderiam ser captadas por exames de larga escala. Mas que são igualmente relevantes pois proporcionam condições dignas de trabalho aos profissionais que atuam nas escolas, como também promovem o acesso e permanência dos alunos à educação de qualidade.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n.1, p. 177-194, 2013.
- BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. *Diário Oficial da União* de 25/04/2007.
- BRASIL. Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED). Inep: Indicador educacional da educação básica - taxas de rendimento escolar. Indicador Educacional da Educação Básica - Taxas de Rendimento Escolar. 2021. <https://dados.gov.br/dataset/inepindicador-educacional-da-educacao-basica-taxas-de-rendimento-escolar>. Acesso em: 15/06/2023
- BRASIL. Lei Federal 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF. 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- CARMO, E. F. do; ROCHA, E. C. da; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA, L. E. de O.; FERREIRA, G. A ampliação do indicador de formação docente na melhoria do desempenho escolar. *Revista Cadernos de Estudos e Pesquisa na Educação Básica*, Recife, v. 1, n. 1, p. 11-32, 2015.
- CHIN, W. W. The partial least squares approach for structural equation modeling. in Marcoulides, G.A. (Ed.). *Modern methods for business research*. London: Lawrence Erlbaum Associates, p. 295-236, 1998.
- CHIRINÉA, A. M. O índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) e as dimensões associadas à qualidade da educação na escola pública municipal. 2010. 119 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, 2010.
- CROZATTI, Jaime. Variáveis que influenciaram o IDEB do ensino fundamental das redes públicas municipais paulistas em 2017. *Educação e Pesquisa: Revista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo* 47.1 (2021): Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 47, e230327, 2021.
- CRUZ, J. L. O. O Provimento do Diretor nas Escolas Públicas Brasileiras e suas Implicações na Gestão Escolar. UFPR. Curitiba. 2015.

- DA COSTA SILVA, M. M. (2021). Fatores associados aos resultados do ideb das escolas públicas brasileiras. *Educação Em Foco*, 26(1). <https://periodicos.ujf.br/index.php/edufoco/article/view/19859>
- EFRON B. The bootstrap and Markov-chain Monte Carlo. *J Biopharm Stat.* 2011 Nov;21(6):1052-62. doi: 10.1080/10543406.2011.607736.
- FERREIRA FILHO, L. N.; ABREU, M. C. A. de; PEREIRA NETO, F. E. Análise de indicadores docentes em escolas de alto e baixo desempenho da rede pública estadual do Ceará. *Revista de Instrumentos, Modelos e Políticas em Avaliação Educacional*, [S. l.], v. 1, n. 1, p. e020001, 2020
- GARCIA, P. S.; BRITO, C. A. F. Indicadores educacionais atrelados ao professor. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, p. 0498-0520, jan./mar. 2022. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*.
- GRAMANI, M. C. (2017). Análise dos determinantes de eficiência educacional do estado do Ceará. *Ensaio: Avaliação E Políticas Públicas Em Educação*, 25(95), 507–526. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362017002500811>
- Hair, JR. F.; Hult, T.M.; Ringle, C.M. e Sarstedt, M. *A Primer on Partial Least Squares Structural Equation Modeling (PLS-SEM)*. Los Angeles: SAGE, 2014.
- KOHN, J. W.; MCGINNIS, M. A.; KARA, A. A structural equation model assessment of logistics strategy. *The International Journal of Logistics Management*, 2011.
- LUCK, Heloísa. *Gestão da cultura e do clima organizacional da escola. (Série Cadernos de Gestão)*. Petrópolis, RJ: Vozes. 2011.
- MALHOTRA, N. K. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada: Bookman Editora*. 2012.
- MATO GROSSO DO SUL (Estado). *Manual de Orientações Educacenso 2019. Diário Oficial do Estado de MS*. 2019.
- MATOS, D. A. S.; RODRIGUES, E. C. Indicadores educacionais e contexto escolar: uma análise das metas do IDEB. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 662-688, set./dez. 2016.
- MELLO E SOUZA, A. (Org.). *Dimensões da avaliação educacional*. Petrópolis: Vozes, 2005.
- OGATA, K. On the Application of Bootstrapping and Monte Carlo Simulations to Clinical Studies: Psychometric Intelligence Research and Juvenile Delinquency. *Psychology*, Vol.12 No.8, 2021.
- RINGLE, C. M.; DA SILVA, D.; BIDO, D. S. Modelagem de equações estruturais com utilização do SmartPLS. *Revista Brasileira de Marketing*, v. 13, n. 2, p. 56-73, 2014.
- RISCAL, José Reinaldo. *Correlação do IDEB 2015 com os indicadores educacionais: a situação atual das unidades federativas do Brasil*. 2020. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2020.
- SIEGEL, S.; CASTELLAN JR., N. J. *Estatística Não-Paramétrica para Ciências do Comportamento: Artmed, Porto Alegre*, 2006.
- SIGELMANN, Elida. Tipos de pesquisa: aspectos metodológicos específicos. *Arq. Bras. Psic.* Rio de Janeiro: jul./ set. 1984.

PROPOSTA DE UM MODELO DE PLANO DE AÇÃO PARA OS ÓRGÃOS LIGADOS AO SISTEMA JUDICIÁRIO BRASILEIRO, COM VISTAS AO ATENDIMENTO DA AGENDA 2030, A PARTIR DA EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DO PLANO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL: Um estudo aplicado.

*Gabriela Casagrande Marciano Chadid
José Carlos de Jesus Lopes
Leonardo Torres de Lima
Leandro de Moura Ribeiro*

O Brasil, além de ser um dos 192 Estados Partes da Organização das Nações Unidas (ONU), é consignatário em diversos acordos internacionais, em especial, do Acordo de Paris, celebrado em 2015 (ONU, 2015b), com o objetivo de todas as nações adotarem medidas de redução das emissões excessivas dos Gases de Efeito Estufa (GEE) na atmosfera, a partir de 2020 (Otto; Jesus-Lopes, 2021). A literatura especializada aponta o aquecimento global como causa dos efeitos adversos e extremos advindos das mudanças climáticas (IPCC, 2014).

Antes, em 1972, o Brasil participou da Conferência de Estocolmo, na Suécia, que identificou as questões ambientais como prioridade das preocupações a serem debatidas em agendas internacionais (BRASIL, 2015). Vinte anos depois, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92, ou ainda como Encontro da Cúpula da Terra, na cidade do Rio de Janeiro, com 172 países. Deste encontro foi publicado o documento Agenda 21 Global (BRASIL, 2025).

Em 2012, também na cidade do Rio de Janeiro, aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, denominada pela sigla Rio+20, com 188 chefes de nações. Em 2015, a ONU promulgou os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (17 ODS), contidas em 169 metas globais, para serem superadas até 2030, que por esta razão, passou a ser cunhada de Agenda 2030, ao redor do mundo (ONU, 2015).

Em 2015, é celebrado, entre as 196 nações partes consignantárias, o Tratado Climático de Paris, mais conhecido como Acordo de Paris, com apoio massivo da comunidade científica internacional e especialistas em clima (ONU, 2022). Uma das propostas do Acordo do Paris é o compromisso de cada nação consignantária a limitar o aumento da temperatura global e reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Outra proposta contida no citado Acordo é na redução do aquecimento global a menos de 2°C em relação aos níveis pré-industriais. Neste sentido, o Brasil se comprometeu a atingir a neutralidade climática até 2050.

Destarte, internamente, o governo brasileiro, mais especificamente, a União não apenas criou instrumentos normativos para que empresas pudessem empreender as boas práticas, mas igualmente trouxe para si a responsabilidade nacional para com o atendimento das dimensões da sustentabilidade (Elkington, 2001; Sachs, 2002) à sociedade brasileira, bem como aos órgãos diretos e indiretos ligados a toda Administração Pública brasileira ao publicar leis, normativas e políticas públicas (Secchi, 2019) voltadas ao alcance dos ODS.

Especificamente, o Poder Executivo publicou o Decreto n.º 7.746/2012 (BRASIL, 2012b), disciplinado pela Instrução Normativa n.º 10/2013 (BRASIL, 2012a), que instrui, formalmente, como dever ser entendida a participação de cada órgão público a atuar como ator, na contribuição eficaz e efetiva em favor das mitigações dos impactos negativos socioambientais, face ao reconhecimento que cada órgão produz impactos socioambientais negativos e de diversas ordens, como bem enfatizaram Moura-Leite, Jesus-Lopes e Yamazaki (2022). Ademais, trata-se de um documento de controle social, em especial.

Sob tais condições legais, a União colocou como instrumento obrigatório a todos órgãos diretos e indiretos ligados à Administração Pública brasileira, a criação, gestão, monitoramento e a publicação de Relatórios de Acompanhamentos (RA) regulares advindos da execução de um Plano de Gestão de Logística Sustentável, conhecido pela sigla PLS, denominado por alguns órgãos simplesmente, de Plano de Logística Sustentável, que se utilizam da mesma sigla. Destes instrumentos, cada órgão público deverá publicar, em suas páginas oficiais, o Relatório de Acompanhamento (RA), para assim dar visibilidade as possíveis boas práticas.

No âmbito do Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), foi publicada a Resolução n.º 201/2015, que depois de seis anos, foi atualizada pela Resolução n.º 400/2021, com novos procedimentos administrativos, indicação do uso de indicadores e ações de monitoramento

das ações a serem empreendidas na execução do PLS, não só para os órgãos integrantes do sistema jurídico brasileiro, como a todos os demais órgãos que estão sob jurisdição do mesmo sistema, em todo o território nacional.

Sob tais condições, e passados mais de 10 anos de execução e vigência desses dois instrumentos legais, há de se questionar sobre os avanços relatados por estes órgãos ligados ao sistema judiciário brasileiro. Diante de tais expedientes, este estudo objetivou analisar, de forma comparativa, os avanços relatados por alguns órgãos ligados ao sistema judiciário brasileiro.

Especificamente, levantou-se dados dos Tribunais de Contas do Estado brasileiro (TCEs) e dos Tribunais de Justiça do Estado brasileiro (TJs), quanto ao cumprimento e zelo desses instrumentos legais voltados ao atendimento das dimensões da sustentabilidade, culminando assim com o cumprimento da Agenda 2030. A expectativa deste estudo exploratório é que sejam evidenciados avanços significativos decorrentes das iniciativas e empreendimentos socioambientais dos tomadores de decisões da área pública.

Este estudo é direcionado aos gestores públicos em geral, tanto do sistema judiciário brasileiro, bem como aos seus órgãos jurisdicionados, além das demais redes de órgãos diretos e indiretos que pertencem a estrutura da Administração Pública brasileira. Tem também como público-alvo os estudantes de iniciação científica e aos pesquisadores ligados às áreas do conhecimento científico da administração, economia, direito, sociologia, ciências políticas e demais partes e atores interessados neste objeto de estudo científico.

Para tanto, o corpo textual está assim estruturado. Iniciou-se com esta seção introdutória. Em seguida, são levantadas as discussões teóricas e os aportes legais que envolvem o tema. As explicações sobre os procedimentos metodológicos adotados são feitas na terceira seção. A quarta seção relata os resultados colhidos e as proposições aplicativas. A seção seguinte traz as considerações finais. Por fim, as citações das obras que deram base teórica e metodológica para o atingimento da proposta aqui declarada.

DISCUSSÕES TEÓRICAS E APORTES LEGAIS

O Brasil tem em seu acervo legal, um mosaico de leis, regulamentos, normas técnicas, instruções técnicas voltadas ao atendimento das dimensões da sustentabilidade, para ser reconhecido como uma nação parceira aos desafios complexos em escalas global e local. A literatura especializada sobre sustentabilidade, aponta obras seminais como as de Elkington (2001), Sachs (2002) e Veiga (2006; 2020).

Foi Elkington (2001) quem postulou, primeiramente, o termo *Triple Bottom Line* (TBL), traduzido para o português como três pilares estruturantes, para que de fato possa ser alcançado de forma efetiva o novo paradigma do Desenvolvimento Sustentável (CMMAD, 1991). São eles: 1) o pilar econômico; 2) o pilar social; e 3) o pilar ambiental. De forma complementar, ao concordar com estes três primeiros pilares, ao considerar os três pilares, Sachs (2002) acrescentou mais critérios, que chamou de dimensões, para que ocorresse, de fato, as premissas do Desenvolvimento Sustentável. São eles: 4) cultural; 5) ecológico; 6) territorial; e 7) político (nacional e internacional).

Mais tarde, o IBGE (2015) acrescentou a estes a oitava dimensão, a institucional. Sob tais perspectiva, a dimensão institucional é aquela que revela a participação do Estado (brasileiro) na criação, formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas voltadas ao atendimento das dimensões da sustentabilidade, para que a nação possa, de forma efetiva, ser uma parceira global, para com a superação dos desafios impostos pelos 17 ODS (ONU, 2015).

Aqui, chama-se a atenção também a todas essas dimensões serem voltadas para a mitigação dos efeitos adversos das mudanças climáticas (IPCC, 2021; 2022). Os eventos extremos derivados da desregulação climática que acabam causando complexos desequilíbrios nos ecossistemas, nos biomas e nos ambientes urbanos, igualmente, potencializam situações-problemas ligadas à área da saúde humana, como bem relatou Veiga (2020) e maximizam as injustiças socioambientais já evidenciadas ao redor do mundo (Acsehrad; Mello; Bezerra, 2009).

Como mecanismo de coordenação para com os alcances das metas e objetivos contidos nas celebrações de acordos, em âmbito global, o governo central trouxe para si a responsabilidade de atuar internamente, mais especificamente, exigindo mudanças de comportamentos dos gestores públicos, fazendo com que os órgãos diretos e indiretos ligados à estrutura da Administração Pública brasileira, igualmente, pudessem contribuir para a mitigação da insustentabilidade, também causadas pelos órgãos públicos brasileiros.

Inicialmente, o governo central, por meio do então Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2015), publicou, em 2009, a Agenda Ambiental da Administração Pública, mais reconhecida pela sigla A3P. Trata-se de uma proposta para que os órgãos públicos pudessem, de forma voluntária,

promover e incentivar as instituições públicas no País a adotarem e implantarem ações na área de responsabilidade socioambiental em suas atividades internas e externas (Moura-Leite, Jesus-Lopes e Yamazaki, 2022). Sob tais perspectivas, há de se configurar como uma iniciativa unicamente voluntária e que demanda interesse e engajamento pessoal e coletivo.

De acordo com o texto original, a proposta governamental A3P possui seis Eixos Temáticos. São eles: I. Uso de Recursos naturais e bens públicos; II. Gestão adequada dos Resíduos Gerados; III. Qualidade de Vida no Ambiente do Trabalho; IV. Sensibilização e capacitação; V. Licitações Sustentáveis; e, VI. Construções Sustentáveis. Este instrumento propositivo, com o passar do tempo, recebeu atualizações e mecanismos de incentivos, tais como prêmios e certificados aos órgãos que aderiram, mesmo que ainda de forma voluntária (BRASIL, 2025).

Mediante novas pressões e dada à pouca aderência voluntária dos órgãos públicos, à época, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (BRASIL, 2012) publicou, por força de lei, o Decreto n.º 7.746/2012. Em seguida, e de forma complementar, o mesmo ministério lançou a Instrução Normativa n.º 10/2012, cujas cláusulas exigiram e disciplinaram os processos administrativos efetivos aos órgãos públicos para a elaboração de um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS).

Sob tais condições, portanto, há que registrar que se tratava e continua tratando de um instrumento normativo obrigatório a todos os órgãos públicos ligados direta ou indiretamente que pertencem à estrutura da Administração Pública brasileira. A normativa incentiva a implementação de diversas ações sustentáveis, descritas como os sete temas mínimos (BRASIL, 2012a, p. 3). São eles, por ordem tal como descrito no instrumento legal:

- I – Material de consumo compreendendo, pelo menos, papel para impressão, copos descartáveis e cartuchos para impressão;
- II – Energia elétrica;
- III – Água e esgoto;
- IV – Coleta Seletiva;
- V – Qualidade de vida no ambiente de trabalho;
- VI – Compras e contratações sustentáveis, compreendendo, pelo menos, obras, equipamentos, serviços de vigilância, de limpeza, de telefonia, de processamento de dados, de apoio administrativo e de manutenção predial; e,
- VII – Deslocamento de pessoal, considerando todos os meios

de transporte, com foco na redução de gastos e de emissões de substâncias poluentes.

Para Rissato *et al.* (2018), além da obrigação dos PLS, deverá ser publicado no final de cada ano, o Relatório de Acompanhamento (RA) dos PLS, com a consolidação dos resultados alcançados e a identificação das ações que devem ser desenvolvidas ou modificadas para o ano seguinte, conforme se vê no art. 14 da referida Instrução Normativa. Ademais, reconhecem os autores que à luz do citado instrumento legal, hão de ser consideradas como ações proativas, que têm como objetivo a construção de um novo modelo de cultura institucional pública, visando à inserção de critérios de sustentabilidade nas atividades cotidianas da Administração Pública brasileira.

Sobre estes sete temas mínimos, no âmbito das Universidades Federais brasileiras (UFs), as pesquisas de Silva *et al.* (2019) analisaram o uso racional da energia elétrica. Campos *et al.* (2022) evidenciaram as ações voltadas ao consumo de água. Rissato (2018) investigou a gestão dos resíduos sólidos. Já Kihara; Moura-Leite; Jesus-Lopes (2019) estudaram as compras de material de consumo e contratações sustentáveis. De forma complementar, Nogueira; Moura-Leite; Jesus-Lopes (2019) investigaram sobre qualidade de vida no ambiente de trabalho. Os dados sobre tema mínimo deslocamento de pessoal foram objetos de pesquisa de Solano (2022).

Com o mesmo intuito, ainda, em 2015, em paralelo, o Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL 2015b) ao citar o poder obrigatório que impõe o Decreto n.º 7.746/2012, bem como os encaminhamentos administrativos instruídos pela IN 10/20120, publica a Resolução n.º 268, que dispõe sobre a Política Institucional de Sustentabilidade do Tribunal de Contas da União (TCU), uma vez reconhecida a importância de inserção de critérios de sustentabilidade nas atividades da Administração Pública brasileira, bem como da redução do impacto socioambiental negativo causado pela execução das atividades públicas.

Com vistas também ao atendimento dos desafios da Agenda 2030, em 3 de março de 2015, o Poder Judiciário brasileiro emitiu a Resolução n.º 201, por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão autônomo que visa a aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro (BRASIL, 2015a). Este instrumento legal foi posteriormente substituído pela Resolução n.º 400, publicada em 16 de junho de 2021 (BRASIL, 2021), cujo texto atualizou novos procedimentos administrativos voltados às boas práticas organizacionais, a exemplo da inclusão de uma série de

indicadores, acompanhadas de ações de monitoramento das ações a serem empreendidas.

Sob tais diretrizes, a Resolução n.º 400/2021 dispõe sobre a política de sustentabilidade, no âmbito do Poder Judiciário, e tem como um dos seus pilares o atingimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), de forma alinhada com o atendimento das dimensões da sustentabilidade (econômica, social, ambiental e institucional), de maneira integrada, indivisível e transversal para o atingimento de suas metas assumidas pelo Brasil, na Agenda 2030 Global (BRASIL, 2021a).

Em especial, a citada Resolução n.º 400/2021 visa instituir a Política de Sustentabilidade, no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Este instrumento normativo delinea uma série de diretrizes específicas para promover a as dimensões da sustentabilidade, entre os tribunais e outros órgãos judiciais, sob sua responsabilidade. Existe uma particularidade neste instrumento, a ser considerada como uma inovação processual. Trata-se do delineamento de critérios, métricas, combinadas com um conjunto de metas a serem estabelecidas e atendidas pelos responsáveis servidores legalmente constituídos como membros de comissões, formalmente constituídas.

Diante do breve exposto aqui, há de se considerar que o Brasil dispõe de uma cesta de instrumentos jurídicos, que obrigam os gestores públicos, que estão à frente da liderança dos órgãos públicos ligados direta e indiretamente ligados à estrutura da Administração Pública, inclusive os órgãos integrantes de todo o sistema judiciário brasileiro e aos seus órgãos jurisdicionados a implementar mecanismos técnico operacionais com vistas à mitigação dos impactos negativos causados pela Administração Pública brasileira, e, em seguida poder publicar relatórios técnicos, com linguagem simples para que qualquer cidadão possa ter acesso a leitura e à informação. Se assim for, configura-se como um instrumento de controle social.

Sob tal contexto, as cláusulas destes dispositivos permitem que os tomadores de decisões potencializam as boas práticas sustentáveis, o que de certa forma, pressionam os órgãos ligados ao sistema jurídico brasileiro a serem passíveis de objetos de pesquisas, ações estas protegidas pelos princípios e das diretrizes da governança pública, à título da prestação de contas (*accountability*) e da transparência, como bem assinalam Nardes, Altouninan e Vieira (2018). Isto posto, cabe agora comparar estes instrumentos jurídicos, à luz de procedimentos metodológicos pertinentes, a serem explicados, a seguir.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos cercaram-se de um levantamento bibliográfico (Gil, 2022), exclusivamente, a partir de dados secundários, numa abordagem qualitativa (Marconi & Lakatos, 2021), à luz da epistemologia multidisciplinar (Japiassú, 1976), uma vez que tratar de questões complexas, tais como o meio ambiente e mudanças comportamentais dos atores, servidores e agentes públicos, envolvem diversas lentes do conhecimento científico. O período de análise compreendeu a partir de 2015 até dezembro de 2024. Os autores utilizam-se das bases de dados da Scopus, Web of Science e da Direct Science, reconhecidas pela comunidade acadêmica nacional e internacional.

Considera-se como um estudo aplicado (Gil, 2022), pois o Plano de Ação (PA), a ser entregue no final, poderá ser utilizado em diversos órgãos públicos ligados ao sistema judiciário brasileiro, bem como aos demais órgãos jurisdicionados, além dos demais órgãos ligados direto ou indiretamente à estrutura da Administração Pública brasileira. Alerta-se que a estrutura do PA sugerido não deve ser considerada como fixa; ao contrário, deve ser compreendida a ser aplicada de forma flexível, adaptável a cada ambiente e condições culturais dos órgãos públicos-alvo.

De acordo com as explicações didáticas de Marconi e Lakatos (2021), trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório e descritivo. Exploratório por ser o objeto de estudo novo, dada às recentes publicações dos instrumentos legais, aqui tratados. Descritivo, pois aqui serão detalhados alguns itens que farão parte de ensaios de comparações entre os instrumentos legais, aqui já evocados. Como tratamento de dados, utilizou-se a técnica ensinada por Bardin (2007), cujas categorias apontam para os critérios de avaliação de desempenho e reconhecimento de avanços ou não das propostas contidas nos instrumentos legais, em apreço.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, foi consultado o *Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors* (COPE, 2011). O corpo textual acatou as normas atualizadas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, 2023), O delineamento da pesquisa foi construído, a partir do preenchimento do *check-list* proposto por Jesus-Lopes, Maciel e Casagrande (2022). Neste estudo foi aplicada a ferramenta de Inteligência Artificial (IA) apenas para o aperfeiçoamento da redação.

RESULTADOS, ANÁLISES E PROPOSIÇÕES APLICATIVAS

Há de se assegurar que, por meio da coleta de dados realizadas, neste estudo, à luz do delineamento da pesquisa empreendida, permitiu um conjunto de análises que configuram, dentro dos períodos verificados, uma similaridade nas ações dos líderes responsáveis pela gestão dos órgãos públicos ligados direta e indiretamente à estrutura da Administração Pública brasileira, concernente ao alinhamento impostos pelos princípios e diretrizes da Agenda 2030.

As pesquisas de Rissato (2018) e Rissato *et al.* (2018), tendo como *locus* de estudo, as Universidades Federais brasileiras (UFs), verificaram que das 69 instaladas no Brasil, naquele período considerado, menos de 60% respondiam relativamente sobre a obrigatoriedade da implantação do PLS, para com os sete temas mínimos. Uma observação levantada pelos autores, é que nas cláusulas dos instrumentos jurídicos Decreto n.º 7.746/2012 e IN n.º 10/2012 não haviam quaisquer menções sobre penalidades, sanções aos gestores públicos responsáveis pela liderança dos órgãos ou nem mesmo benefícios ou recompensas para aqueles que atenderam aos instrumentos legais e que apontaram ações inovadoras.

Outro estudo, que teve também como *locus* de estudos, as 69 Universidades Federais brasileiros, cujo objeto era o conteúdo mínimo o uso da eletricidade nas cidades universitárias e seus respectivos campi, os resultados de Silva (2018) e Silva *et al.*, (2019) apontaram para avanços, porém com atendimento relativo à obrigatoriedade da implantação de ações para o uso racional da energia elétrica. Foram observados, nestes *locus*, não publicações do PLS, nem dos Relatórios de Acompanhamentos (RA). Os mesmos autores, igualmente, fizeram as leituras de Rissato *et al.* (2018), quando à não descrições de sanções, penalidades ou recompensas.

A pesquisa de Oliveira (2023) teve como ambiente o estudo, os Institutos Federais (IF) pertencentes à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, quanto ao cumprimento ao já citado Decreto n.º 7.746/2012, associado ao atendimento das especificações dadas pela anunciada IN n.º 10/2012, com vistas ao tema mínimo compras de materiais de consumo, compras e contratações sustentáveis. O resultado mostrou o [não] atendimento por parte dos gestores universitários locados nas IFs com relação às diretrizes do PLS. O autor concordou em se ter sanções ou recompensas para os gestores públicos.

No âmbito do sistema judiciário brasileiro, as investigações de Marciano (2022), Marciano, Chadid e Jesus-Lopes (2023) e Marciano, Jesus-Lopes e Bertucci (2024) optaram pelos Tribunais de Contas dos Estados brasileiros (TCEs) para serem *locus* de pesquisa. Por força dos procedimentos metodológicos aplicados, os resultados apontaram para um conjunto de fragilidades por parte dos órgãos de controles brasileiros, estes que tem por missão social e institucional em educar, fiscalizar e aplicar sanções aos demais órgãos que não cumprem com as obrigações legais.

Para tanto, os autores sugeriram um modelo de Plano de Ação (PA), ensinado por Ballestero-Alvarez (2011), compreendido pela ferramenta 5W2H (Ishikawa, 1985), para que os gestores responsáveis pela aplicação obrigatória do PLS pudessem implantar, mediante ajustes necessários face à demanda de cada órgão jurídico ou àqueles jurisdicionados. Da mesma, os Marciano, Chadid e Jesus-Lopes (2023) e Marciano, Jesus-Lopes e Bertucci (2024) apontaram para a necessidade de uma revisão dos documentos originais do PLS (BRASIL, 2012a) para que houvesse sanções aos servidores e agentes públicos que falham no atendimento de qualquer instrumento legal, bem como possíveis recompensas àqueles que empreendem boas práticas sustentáveis.

Ainda no âmbito do sistema judiciário brasileiro, Lima, Jesus-Lopes e Ribeiro (2023), ao investigar os Três Poderes da República brasileira consideraram que eles estão empreendo ações necessárias, mas ainda não suficientes voltadas ao atendimento das dimensões da sustentabilidade, por meio da implantação dos critérios contidos nos instrumentos legais, aqui tido como objetos. Os mesmos autores identificaram diferenciações e avanços, sobretudo nos documentos que contextualizam o PLS do Tribunal de Justiça (TJ).

Quando comparado com as diretrizes descritas na IN n.º 10/2012, uma das principais diferenças observadas na análise, no que diz respeito ao texto da Resolução n.º 400/2021 (BRASIL, 2021), é a utilização de métricas previamente definidas a serem descritas nos Planos de Ações (PA) e nos Relatórios de Sustentabilidade (RS) e a centralização de todos os dados em uma plataforma gerida pelo CNJ, denominada PLS-Jud. Ainda no que diz respeito à Resolução n.º 400/2021, os autores constataram que não há penalidades diretas aos órgãos do judiciário quanto ao não cumprimento ao que regula o instrumento.

Dando prosseguimento aos estudos tendo como *locus* as entidades integrantes do sistema judiciário brasileiro, agora tendo como objeto o

Tribunal de Contas da União (TCU), Lima, Jesus-Lopes e Ribeiro (2024) constataram que o TCU publicou a Resolução n.º 268/2015 (BRASIL, 2015) institucionalizando as regras e critérios para que o órgão pudesse ser espelho para os demais órgãos de controle e a ele jurisdicionados, bem como assumir um papel de parceiro no alcance da Agenda 2030. Outras publicações feitas pelo mesmo órgão servem de apoio aos demais órgãos ligados à estrutura da Administração Pública brasileira (BRASIL, 2014).

Mediante as considerações e apontamentos feitos pelos autores anteriormente citados, verifica-se em comum, desta maneira, algumas concordâncias em não haver sanções e penalidades para os servidores e gestores públicos infratores, bem como não haver instrumentos de recompensas, certificações ou menções de destaque àqueles que atendem a legislação, mesmo enquanto exercendo seu dever profissional, ou certificações que valorizam os perfis.

Quando comparado com as diretrizes descritas na IN 10/2012, uma das principais diferenças observadas na análise, pretendida para este estudo, no que diz respeito ao texto da Resolução n.º 400/2021, é a utilização de métricas previamente definidas a serem descritas nos Planos de Ações (PA) e nos Relatórios de Sustentabilidade (RS), bem como a centralização de todos os dados em uma plataforma gerida pelo CNJ, denominada PLS-Jud. Ainda no que diz respeito à Resolução n.º 400/2021, verificou-se que não há penalidades diretas aos órgãos do judiciário quanto ao não cumprimento ao que regula o instrumento da casa.

Neste contexto, um outro ponto em comum de consenso entre os autores e que se declinaram em suas pesquisas aplicadas é a necessidade de se propor um modelo de Plano de Ação (PA), mais instrumentalizado, porém prático, que possa servir de base para os servidores ou gestores públicos não familiarizados com este instrumento técnico operacional, largamente ensinado nas áreas de administração (executiva e pública) e de negócios. Sob tais perspectivas, apresenta-se um modelo de PA, com características flexíveis, a ser moldado face à realidade de cada órgão público.

Assim sendo, tem-se como reprodução um modelo sugerido por Marciano (2022), face ao entendimento que este é possível de ser desenhado, aplicado, executado, monitorado e aperfeiçoado ao longo do tempo e em função da familiaridade com as boas práticas sustentáveis dentro dos órgãos integrantes do sistema jurídico brasileiro, bem como das entidades jurisdicionadas. O Quadro 1 organiza as quatro etapas a serem seguidas pelo servidor ou gestor público responsável pela elaboração do PLS.

QUADRO 1 – ETAPAS DA ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL

Etapa 1: Preparativos Iniciais
Regulamentar a Política de Sustentabilidade da entidade instituída pela Comissão Gestora.
Etapa 2: Elaboração
Definir a estrutura do PLS, realizar o diagnóstico da instituição, definir os temas mínimos a serem diagnosticados, declarar os objetivos gerais e específicos, identificar os indicadores a serem aplicados, estabelecer metas e ações exequíveis, estabelecer processos de validação dos indicadores, metas e ações planejadas e aprovar a estrutura e texto do PLS pelas lideranças superiores.
Etapa 3: Implantação
Executar os Planos de Ação (PA), dentro do prazo factível de ser realizado, conforme previsto.
Etapa 4: Monitoramento e Avaliação
Monitorar os indicadores, acompanhar o cumprimento das metas e ações planejadas, aplicar avaliações e revisões periódicas dos resultados parciais do PLS, publicar e divulgar os resultados, nas páginas eletrônicas oficiais, de fácil acesso aos relatórios de acompanhamentos e escritas fáceis que permitem leituras por todas as partes interessadas. Aplicar a ferramenta administrativa do PDCA, com vistas à melhoria contínua do processo.

Fonte: Adaptado pelos autores, com base em Marciano (2022).

Com relação a execução da terceira etapa, o servidor ou gestor público responsável pela execução do PLS, deverá recorrer ao que reza o art. 9º da IN n.º 10/2012, sob o qual disciplina que os PLS deverão ser formalizados em processos e, para cada tema mínimo citado no artigo 8º, deverão ser criados Plano de Ação (PA), com os seguintes tópicos, com vistas ao acatamento dos sete temas mínimos já citados:

- I - Objetivo do PA;
- II - Detalhamento de implementação das ações;
- III - Unidades e áreas envolvidas pela implementação de cada ação e respectivos responsáveis;
- IV - Metas a serem alcançadas para cada ação;
- V - Cronograma de implantação das ações; e
- VI - Previsão de recursos financeiros, humanos, instrumentais, entre outros, necessários para a implementação das ações.

O gestor executor do PLS dos órgãos do sistema judiciário brasileiro, bem como as entidades jurisdicionadas terão à disposição na literatura especializada, várias estruturas de PA. De acordo com Ballestero-Alvarez (2011, p. 92), um PA é um documento no qual são organizadas informações estratégicas sobre as providências e atividades que deverão ser executadas, para que se possa atingir um determinado fim, dentro de um

período de tempo racional; ou seja, é na ferramenta PA que são especificadas as “ações necessárias para atingir os objetivos descritos”.

Para efeito desta proposta, aponta-se o PA constituído pela ferramenta administrativa denominada de 5W2H (Ishikawa, 1985), que consiste em: 1ºW (*What*, que significa o que fazer, quais atividades deverão ser realizadas); 2ºW (*Why*, que significa a razão sobre o que fazer, quais são as justificativas para se fazer o que está sendo planejado); 3ºW (*Who*, que significa qual pessoa física ficará responsável pela entrega das atividades realizadas); 4ºW (*Where*, que significa onde serão realizadas as atividades); 5ºW (*When*, que significa quando ou em qual período deverão ser realizadas as atividades apontadas).

Já o 1ºH (*How*, que significa como as atividades serão realizadas, quais arranjos tecnológicos ou processos deverão ser empreendidos para que sejam alcançados os objetivos declarados); e 2H (*How Much*, que significa o quanto custará ou o quanto será necessário de recursos financeiros para financiar as atividades que precisam ser realizadas). O Quadro 2 ilustra um modelo de alinhamento de ações propositivas, sistematizadas num PA, passíveis e serem aplicadas pelos servidores e agentes públicos executores.

Uma vez elaborado o PA do órgão público, sugere-se que se estabeleça uma ferramenta de monitoramento do que foi delineado pela comissão gestora, para que a liderança possa acompanhar a cada período de tempo, o quanto cada meta, cada atividade (*What*) está sendo efetivamente executada. De forma complementar, pode-se estabelecer um cronograma mais minucioso para gerir casos de descumprimento do que foi planejado.

Ademais, a pessoa responsável (*Who*) pela execução das atividades poderá igualmente apontar às lideranças, as barreiras que estão sendo enfrentadas, as limitações que estão impedindo a realização do que foi planejado, para que os gestores possam rever, ainda no curto ou no médio prazo, o que foi planejado. Desta forma, evita-se danos de diversas ordens, prejuízos ou quebras de expectativas ou mesmo de confiança sobre o profissional para com os objetivos organizacionais.

No final do período traçado para o alcance das metas e das entregas das atividades, tal como segue as instruções legais da IN n.º 10/2012, a comissão gestora deverá elaborar um Relatório de Acompanhamento (RA) para ser entregue a liderança consultiva, bem como publicar na página eletrônica oficial do órgão jurídico, para que as partes interessadas e os demais membros da sociedade possam acompanhar, controlar as entregas de cada

órgão pertencente à estrutura do sistema judiciário brasileiro, bem como aos demais órgãos jurisdicionados.

QUADRO 2 – MODELO DE UM PLANO DE AÇÃO (PA), A PARTIR DO 5^o W2H

WHAT	WHY	WHO	WHERE	WHEN	HOW	HOW MUCH
Os membros da comissão gestora do PLS deverão responder as seguintes questões:						
O que fazer?	Qual é a razão de se fazer?	Qual é o profissional responsável pelo que fazer?	Onde cada atividade deverá ser executada?	Quando cada atividade deverá ser executada?	Como cada atividade deverá ser realizada?	Quanto custará cada atividade a ser realizada?
Uma vez obtidas as respostas acima, deve a comissão gestora empreender as seguintes atividades:						
Descrever cada atividade a ser executada, tendo em vista o cumprimento dos sete temas mínimos, apontados na IN n.º 10/2012.	Descrever os motivos, cujas atividades precisam ser executadas. Ou ainda, quais são as justificativas racionais para que sejam executadas as atividades discriminadas.	Descrever o nome da pessoa física que ficará responsável pela entrega das atividades a serem realizadas, dentro do prazo previsto. No linguajar empresarial, esta pessoa é chamada de “dono do processo”, pois será esta pessoa que responderá pela realização ou não do que foi proposto.	Descrever o local ou locais nos quais as atividades serão realizadas. A depender da complexidade do processo, será de grande valia desenhar um conjunto de Mapas de Processos.	Descrever o período em que cada atividade deverá ser realizada. Sugere-se estabelecer um cronograma para cada atividade.	Descrever os procedimentos técnicos operacionais que serão empreendidos na execução de cada atividade. Igualmente, a depender da complexidade do processo, será de grande valia desenhar um conjunto de Mapas de Processos.	Elaborar um planejamento financeiro, a conter uma previsão de recursos financeiros, mediante levantamento dos custos de cada atividade. Igualmente, deve-se estabelecer uma previsão e provisionamentos de pagamentos dos recursos utilizados ou contratados para cada atividade a ser realizada.

Fonte: Os autores, baseados em Ballesterro-Alvarez (2011) e Marciano (2022).

Para se tornar um PA corrente, sugere-se aplicar a ferramenta administrativa do ciclo Demin, comumente conhecido como ciclo PDCA

(Campos, 2004). Para Oliveira e Silva (2006), a sigla PDCA advém: da letra P (*Plan*, que significa planejar; ou seja, promover uma modificação para a busca do aperfeiçoamento contínuo); da letra D (*Do*, que significa fazer; ou seja, implantar mudanças, inicialmente, em pequenas escalas); da letra C (*Control*, que significa controlar; ou seja, levantar e estudar os resultados parciais obtidos e partir deles, possivelmente fazer possíveis ajustes); e da letra A (*Action*, que significa ação; ou seja, adotar mudanças no comportamento organizacional e das pessoas nela inserida).

Sob tais condições, para Oliveira e Silva (2006), o diagrama do PDCA converte-se numa ferramenta administrativa, para colocar em prática, um processo sistematizado para se alcançar uma lógica e cultura de melhoria contínua dentro de qualquer organização (quer seja pública ou privada) voltado para o atingimento dos objetivos organizacionais, aqui para atingir as propostas consolidadas no PLS empreendida pela comissão gestora dos órgãos ligados ao sistema judiciário brasileiro, bem como aos órgãos jurisdicionados, para com o atendimento da Agenda 2030.

Uma vez compreendida a definição da ferramenta do PDCA, o Quadro 3 configura o entendimento da aplicação prática do Ciclo PDCA, na gestão contínua do PLS, de forma estratégica.

QUADRO 3 – APLICAÇÃO DO CICLO PDCA

Ciclo	Ações estratégicas
P (Plan)	Planejar – Inicia-se o ciclo, com o planejamento estratégico estabelecendo os objetivos (geral e específicos). Em seguida fixar as metas, que possam ser flexíveis, realistas, mensuradas e auditadas.
D (Do)	Fazer – O segundo ciclo começa pela execução, na prática, do método definido na etapa anterior. De forma complementar, faz-se necessário comunicar as pessoas que estarão envolvidas diretamente na execução das ações planejadas. Programas de sensibilização, treinamento e educação organizacional são de grande valia para o alcance do planejamento definido.
C (Control)	Controlar – O terceiro ciclo é verificar, por meio de mensurações, medidas dos resultados parciais obtidos, para poder compará-los com os que foram planejados na primeira etapa. Neste ciclo é altamente recomendado implantar ferramentas de monitoramento das ações previstas, para que se possa acompanhar a evolução dos resultados a serem obtidos, em prazo de ser corrigido.
A (Action)	Ação – O quarto ciclo consiste em agir de forma a padronizar os procedimentos, registrando as ações corretivas que possivelmente foram tomadas na fase anterior, com vistas ao alinhamento das decisões tomadas. É o momento de se fazer os ajustes racionais e necessários para que os objetivos possam se alcançados no próximo ciclo a ser reiniciado, de forma contínua, sem paralização.

Acredita-se que diante dos processos expostos e delineados para o alcance efetivo do PLS, nos órgãos que integram o sistema judiciário brasileiro, bem como àqueles órgãos jurisdicionados, estas providências gerenciais e de lideranças necessárias, mas não suficientes, possam contribuir, de certa maneira, no alcance de uma gestão pública eficaz, eficiente e efetiva, fazendo com que a gestão pública possa apresentar resultados mais responsáveis com relação a sua atuação no âmbito da gestão, tal como bem alertaram Pereira e Alloufa (2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme contextualizado na seção introdutória, o objetivo deste estudo foi analisar, de forma comparativa, os avanços relatados por alguns órgãos ligados ao sistema judiciário brasileiro. Por meio dos procedimentos metodológicos adotados, o objetivo proposto foi alcançado. Foram evidenciadas evidências sobre avanços dos órgãos ligados ao sistema judiciário brasileiro sobre a implantações de programas voltados ao alcance da sustentabilidade, da Agenda 2030, por meio de instrumentos legais e normativas, com força de lei.

Ao longo deste estudo, levantou-se sobre a publicação do Decreto n.º 7.746/2012, que foi complementado pela Instrução Normativa n.º 10/2012, cujas cláusulas exigiram e disciplinaram os processos administrativos efetivos aos órgãos ligados à estrutura da Administração Pública brasileira, quer sejam diretos ou indiretos, para a elaboração de um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS). Constatou-se avanços nas gestões universitárias, nos ambientes das Universidades Federais (UFs) e dos Institutos Federais (IFs), bem como espaços para melhoria contínua.

Igualmente, foram aferidos avanços na complexa gestão das entidades ligadas ao sistema judiciário brasileiro, com destaque ao Tribunal de Contas da União (TCU). De maneira relativa, verificou-se avanços na implementação dos PLS, no âmbito dos Tribunais de Contas dos Estados brasileiros (TCE-MS), e de forma mais significativa nos Tribunais de Justiça dos Estados brasileiros (TJs). Foram observados ainda espaços para melhorias contínuas.

Sob tais condições, consideram-se ações necessárias, porém, ainda não suficientes, para declarar estas entidades públicas, como de excelência, no quesito do atendimento da sustentabilidade. Tais resultados, possivelmente, deve-se à inexistência de ações que potencializem sanções, tipos de punições aos servidores ou gestores públicos a serem declarados como forças infratoras; ou ainda, de ações de recompensas, reconhecimentos, certificações para

aqueles servidores e agentes públicos, que além de cumprirem com as obrigações legais, potencializaram empreendimentos inovadores e sustentáveis.

De forma mais específica, este estudo aprofundou-se na análise comparativa entre as cláusulas de formação do PLS, do governo federal, publicado pelo Decreto n.º 7.745/2012 e da mais recente Resolução n.º 400/2021, editada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Os resultados apontaram para pontos de convergências e divergências entre estes dois dispositivos legais. Verificou-se a falta de revisão, atualização e avanços positivamente diferenciados, o que abre espaços para a aplicação de ferramentas administrativas voltadas à melhoria contínua.

Em especial, a Resolução n.º 400/2021, sobretudo, avança no sentido de promover iniciativas direcionadas à educação e à conscientização dos servidores e agentes públicos, combinadas, em seu corpo textual explicativo, detalha as variáveis e os indicadores do PLS, a serem indicados dentro de cada variável e indicadores específicos, tais como: a) definição; b) unidade de medida; c) periodicidade de apuração; d) ação a ser tomada no PLS-Jud; e quando pertinente, e) a fórmula de cada indicador, além da criação de um Painel de Sustentabilidade.

Para trabalhos futuros, sugere-se a continuidade deste tipo de estudo voltado sobre os demais órgãos que estão jurisdicionados aos Tribunais de Contas dos Estados brasileiros, bem como dos Tribunais de Justiça dos Estados brasileiros, com o intuito de conhecer, de forma científica, e por meio de procedimentos metodológicos seguros e reproduzíveis, as realidades dos órgãos públicos, além de reconhecer e reproduzir as contribuições e possíveis necessidades de se adaptar às mudanças que se fazem necessárias para o atingimento das dimensões da sustentabilidade, motivada ou imposta pela Agenda 2030. Para tanto, foi sugerido um modelo propositivo de Plano de Ação.

Este estudo teve como público-alvo diversas forças que compõem a sociedade brasileira, a exemplo das pessoas que lotam os órgãos integrantes da estrutura da Administração Pública brasileira, das entidades ligadas ao complexo sistema judiciário brasileiro, em destaque os Tribunais de Contas do Estado brasileiro, dos Tribunais de Justiça brasileiros, bem como professores, pesquisadores, estudantes iniciantes à pesquisa científica e as demais partes da sociedade que se interessam por boas práticas nas organizações e um mundo de paz para todas as populações ao longo das gerações.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro; Garamond, 2009.

BALLESTERO-ALVAREZ, María Esmeralda. **Estratégia**. Da visão à ação. São Paulo: Atlas, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Artigo 2º, p. 11. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados (CD). **Institui o Plano de Logística Sustentável da Câmara dos Deputados**. Portaria n.º 53, 15 de março de 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2018/portaria-53-15-marco-2018-786382-norma-cd-dg.html>

BRASIL. Congresso Nacional. **Como elaborar um PLS**. 2020. Brasília. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/rede-legislativo-sustentavel/pls/como-elaborar-pls>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n.º 201**, de 3 de março de 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2126>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n.º 400**, de 16 de junho de 2021. Institui a Política de Sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3986>.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P). Atualizado em 2015. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/mma-em-numeros/a3p>.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). 2025. **Agenda 21 Global**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). Aderir ao Programa Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P (A3P). 2025. Atualizado em 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/agenda-ambiental-na-administracao-publica-a3p>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa n.º 10**, de 12 de novembro de 2012a. Estabelece regras para elaboração dos PLS e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>.

BRASIL. Planalto. **Decreto n.º 7.746**, de 5 de junho de 2012b. Promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Resolução n.º 268**, de 04 de março de 2015, que dispõe sobre a Política Institucional de Sustentabilidade do Tribunal de Contas da União e altera as Resoluções-TCU n.º 187, de 5 de abril de 2006, que dispõe sobre a política de gestão de pessoas no Tribunal de Contas da União, n.º 257, de 6 de novembro de 2013, que dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gestão da Estratégia do Tribunal de Contas da União, e n.º 266, de 30 de dezembro de 2014, que define a estrutura, as competências e a distribuição de funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redirecional/norma/NORMA-21238>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**/Tribunal de Contas da União. 2014 Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 2014. 80 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>

CAMPOS, K. C. C.; MOURA-LEITE, R. C.; LOPES, J. C. J.; FIGUEIREDO, J. C.; BINOTTO, E. Água e Esgoto, sob o enfoque do Plano de Gestão de Logística Sustentável: Uma análise das práticas das Universidades Federais Brasileiras. **Revista Ciência e Natura**, v. 44, e12, 2022. DOI 10.5902/2179460X67534.

CODE OF CONDUCT AND BEST PRACTICE GUIDELINES FOR JOURNAL EDITORS (COPE). 2011. **Code of Conduct**. Disponível em: <https://publicationethics.org/files/u7141/1999pdf13.pdf>.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

ELKINGTON, J. **Canibais com garfo e faca**. São Paulo: Makron Books, 2001.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/informacoes-ambientais/estatisticas-e-indicadores-ambientais/15838-indicadores-de-desenvolvimento-sustentavel.html>.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **About the IPCC.** 2022. The Intergovernmental Panel on Climate Change is the United Nations body for assessing the science related to climate change. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/about/>.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). 2023. AR6 Synthesis Report: **Climate Change 2023** - he IPCC finalized the Synthesis Report for the Sixth Assessment Report during the Panel's 58th Session held in Interlaken, Switzerland from 13 - 19 March, 2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

ISHIKAWA, K. **What is total quality control?** The Japanese way. New Jersey: Prentice-Hall, 1985.

JAPIASSÚ, H. **Introdução ao pensamento epistemológico.** 6. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: F. Alves, 1991.

JESUS-LOPES, J. C. J.; MACIEL, W. R. E.; CASAGRANDA, Y. G. Check-list dos elementos constituintes dos delineamentos das pesquisas científicas. **Revista Desafio Online**, Campo Grande, v.10, n.1, jan./abr. 2022. DOI: 10.55028/don.v1.

KIHARA, Bruna Megumi Takara; MOURA-LEITE, Rosamaria Cox; JESUS-LOPES, José Carlos de. Compras e Contratações Sustentáveis das Universidades Federais Brasileiras. **Rev. FSA**, Teresina (PI), v. 16, n. 1, art. 2, p. 03-29, jan./fev., 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.12819/2019.16.1.2>.

LIMA, Leonardo Torres de; JESUS-LOPES, José Carlos de; RIBEIRO, Leandro de Moura. Análise comparativa entre os regimentos do poder executivo e judiciário acerca do Plano de Logística Sustentável, no âmbito da Administração Pública brasileira. *In: Anais... II CIAP – Congresso Internacional & III CONAP – Congresso Nacional em Administração Pública da Rede Nacional PROFIAP 2024.* Campo Grande (MS), nov., 2023.

LIMA, Leonardo Torres de; JESUS-LOPES, José Carlos de; RIBEIRO, Leandro de Moura. Análises das diretrizes contidas nos Planos de Gestão de Logística Sustentável nos Três Poderes da República: Um foco no sistema judiciário brasileiro. *In: Anais ... XXVI Engema.* São Paulo: FEA-FIA/USP-SP.

MARCIANO, Gabriela Casagrande. **O Plano de Gestão de Logística Sustentável, no âmbito dos Tribunais de Contas Brasileiros, quanto às iniciativas vinculadas à energia elétrica e à coleta seletiva.** (Dissertação). Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional. Escola de Administração e Negócios (ESAN). Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande (MS), nov., 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br/handle/123456789/5442?mode=full>.

MARCIANO, Gabriela Casagrande; CHADID, Ronaldo; JESUS-LOPES, José Carlos de. O Plano de Gestão de Logística dos Tribunais de Contas Brasileiros. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas (RTTC)**, ano 6, n.1, p. 232-248, nov, 2023. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2023/12/rttcc-ano6.pdf>.

MARCIANO, Gabriela Casagrande; JESUS-LOPES, José Carlos de; BERTUCCI, Rosana Siqueira. O Plano de Gestão de Logística Sustentável dos Tribunais de Contas brasileiros, quanto à energia elétrica e à coleta seletiva. **FADISP - Revista Pensamento Jurídico**, vol. 18.3, n. 03, p. 184-217, dez., 2024. Disponível em: <https://ojs.unialfa.com.br/index.php/pensamentojuridico/article/view/997/742>

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MOURA-LEITE, Rosamaria Cox; JESUS-LOPES, José Carlos; YAMAZAKI, Carolina. Brazilian federal universities and their sustainable practices based on sustainable logistics management plan. **International Journal of Sustainability in Higher Education – IJSHE**, vol. 23, issue 8, nov, 2022. DOI: 10.1108/IJSHE-02-2022-0057.

NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança Pública.** O desafio do Brasil 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NOGUEIRA, Mabel Valverde; MOURA-LEITE, Rosamaria Coex; JESUS-LOPES, José Carlos de. A qualidade de vida no trabalho sob o enfoque do plano de gestão de logística sustentável: uma análise das universidades federais brasileiras. **Revista de Tecnologia Aplicada – RTA**, v. 8, n. 1, p. 51-70, jan-abr., 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.21714/2237-3713rta2019v8n1p51>.

OLIVEIRA, Byron Mariano de; MARCIANO, Gabriela Casagrande; SILVA, Emerson Marques da; JESUS-LOPES, José Carlos de. O [Não] Atendimento dos Institutos Federais com legislação relativa à Mitigação dos Impactos Socioambientais Negativos. **AOS Amazônia, Organizações e**

Sustentabilidade, Belém (PA), v. 12, n. 2, p. 111-124, 2023. Disponível em: DOI: <http://dx.doi.org/10.17648/laos.v12i2.2597>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015a. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Plataforma Agenda 2030. **Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. 2015b. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Acordo de Paris sobre o Clima**. A Conferência das Partes. 2015c. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/88191-acordo-de-paris-sobre-o-clima>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **O que são as mudanças climáticas?** 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/175180-o-que-sao-mudancas-climaticas>.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). **Brasil adere à Declaração de Comércio e Sustentabilidade da OMC**. 2022. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/mundo-cat/brasil-adere-a-declaracao-de-comercio-e-sustentabilidade-da-omc/>.

OTTO, Henrique Rossi; JESUS-LOPES, José Carlos de. Mitigation of CH₄ emissions in sanitary landfills: An efficient technological arrangement to reduce Greenhouse gas emission. *Ciência e Natura*, v. 43, e90, p. 1-30, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5902/2179460X66221>.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). 2014: **Cambio climático 2014**: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo principal de redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 157 p.

PEREIRA, Liana de Araújo e Silva; ALLOUFA, Jomária Matta de Lima. O gestor da instituição pública de ensino e a nova gestão pública. *In*: SILVA, Francisco Reginário Gomes da; SANO, Hironobu; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; PORTELA, Solange Araújo (org.). **Gestão Pública: avanços e desafios na gestão potiguar em perspectiva nacional**. Natal (RN): Escola de Governo Cardeal Dom Eugênio de Araújo Sales, 2014.

RISSATO, P. H. S. **Ações Propostas pelas Universidades Federais Brasileiras, em Relação à Coleta Seletiva, a partir de suas Práticas no Plano de Gestão De Logística Sustentável e a Experiência da UFMS**. Trabalho de Conclusão Final (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional). Escola de Administração e Negócios, Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2018.

RISSATO, P. H. S.; LOPES, J. C. J.; MOURA-LEITE, R. C.; FIGUEIREDO, J. C.; BINOTTO, E.; SILVA, F. F. A análise das práticas de coleta seletiva, no âmbito das universidades federais Brasileiras. *Ciência e Natura*, n. 40, p. 68-89. 2018.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 3.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir Pires. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2019.

SILVA, E. J. **O uso racional da energia elétrica, sob o enfoque do Plano de Gestão de Logística Sustentável**: uma proposta para a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. 2018. Trabalho de Conclusão Final (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional). Escola de Administração e Negócios, Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande (MS), 2018.

SILVA, E. J.; LOPES, J. C. J.; PADGETT, R. C. M. L.; FIGUEIREDO, J. C.; BINOTTO, E.; SILVA, F. F. O uso de energia elétrica nas Universidades Federais Brasileiras, sob o enfoque do Plano de Gestão de Logística Sustentável. *Ciência e Natura*, v. 41, e8, p. 1-17. 2019.

SOLANO, Letícia de Barros. **O deslocamento de pessoal sob o enfoque do Plano de Gestão de Logística Sustentável**: uma proposta para a UFMS. (Dissertação). Programa de Mestrado Profissional em Eficiência Energética e Sustentabilidade. Faculdade de Engenharias, Arquitetura e Urbanismo e Geografia. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande (MS), set., 2022.

VEIGA, J. E. **Meio ambiente & desenvolvimento**. 4. ed. São Paulo: SENAC, 2006.

VEIGA, J. E. Saúde e Sustentabilidade. **Estudos avançados**, 34 (99). 2020. DOI: 10.1590/s0103-4014.2020.3499.018.

ENGAJAMENTO CIDADÃO NO CONTROLE: Um estudo com conselheiros sociais municipais

Janaina Viana Adami
Fernando Thiago

O engajamento cidadão é o interesse e atitude espontânea deste em buscar saber sobre o que acontece na Administração Pública e como tem sido gerido o dinheiro público (Pavan *et al.*, 2020), o que torna melhor o desempenho dos governos (Al-Aufi *et al.*, 2017). A Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988) assegura a criação de conselhos com a participação dos cidadãos em sua composição a fim de acompanhar, fiscalizar e participar da gestão pública, impondo aos seus gestores o dever de prestar contas e disponibilizar as informações.

Os conselhos sociais com foco no controle da Administração Pública são uma importante ferramenta de inclusão da sociedade no processo de desenvolvimento da máquina pública, permitindo o envolvimento e escuta de suas opiniões e demandas nas decisões que impactam a gestão pública, além do controle dos atos decorrentes. A participação cidadã é essencial para a construção de uma comunidade empoderada e para renovar sistemas de governo (Bartocci *et al.*, 2019).

Na perspectiva de construção de uma comunidade empoderada, a permissão para que o cidadão tenha acesso a informações e participe das discussões referentes à Administração Pública possibilita que os serviços prestados sejam mais eficazes e respondam aos anseios da sociedade ao tratarem da governança participativa (Mattei *et al.*, 2022). Essa participação pode ocorrer por meio dos conselhos sociais, pois foram criados para democratizar a gestão pública por meio de espaço para debates e tomada de decisões sobre ações do governo, bem como de prestação de contas à sociedade do que tem sido feito com os recursos públicos (Magalhães & Xavier, 2019).

Verifica-se a importância dos conselhos sociais, pois é um meio que o cidadão pode utilizar para desempenhar seu papel nesta construção de uma comunidade empoderada. Neste aspecto, revelou-se importante a busca

pela resposta: quais são os fatores que influenciam o engajamento cidadão na participação em conselhos sociais da Administração Pública?

O estudo a respeito pode permitir identificar as fragilidades e obstáculos ao engajamento e buscar soluções, possibilitando uma maior procura e vontade em participar desses conselhos, melhorando sua atuação. Além de um ambiente fisicamente estruturado, é importante identificar o que estimula os membros de conselho a querer integrá-lo (Sabioni *et al.*, 2018).

O presente estudo contribui também pela discussão e disseminação à sociedade de informações sobre o controle social para que tenham ciência e se desperte o desejo de conhecer mais a respeito e de participar. Esta pesquisa se justifica pela sua contribuição teórica e empírica uma vez que discute e levanta fatores que geram engajamento para a atividade do controle social por meio de participação nos conselhos sociais.

E gerencial, proporcionando resultados que podem contribuir com os gestores públicos para participação mais efetiva dos cidadãos nos conselhos e o enriquecimento de suas deliberações, com debates e escuta dos diferentes atores envolvidos, inclusive representantes da Administração Pública. Este engajamento no trabalho poderá contribuir em melhores resultados e aplicações de recursos públicos às demandas da sociedade por meio da atuação de conselheiros sociais (Sabioni *et al.*, 2018). Portanto, o objetivo deste trabalho foi verificar fatores de engajamento cidadão no controle social de membros participantes de conselhos sociais.

Engajamento cidadão

O engajamento cidadão possibilita uma melhor atuação do controle social, pois cidadãos motivados trabalham com mais energia em busca de atender a missão assumida. O engajamento cidadão ou cívico é uma forma de alavancar a parceria entre cidadão e governo nos processos de tomada de decisão, com a necessidade de diálogo e estabelecimento de canais que permitam a escuta e discussão, demonstrando o interesse pelas demandas apresentadas (Marino & Presti, 2019).

Para o engajamento se faz necessário uma atuação transparente dos gestores públicos que possibilite interação com os cidadãos e demonstre que as propostas apresentadas por estes são consideradas nas decisões em nome da Administração Pública (Pavan *et al.*, 2020). A motivação dos membros dos conselhos sociais, tanto na disponibilização de estrutura, como em relação à forma de tratamento, oitiva, respeito e atendimento às

solicitações pertinentes, permite uma melhor atuação dos conselheiros no controle social da gestão pública, o que leva à concretização dos direitos assegurados pela legislação pátria.

Ao discorrer sobre como tornar o cidadão protagonista no processo, Mattei *et al.* (2022) expõem a necessidade da transmissão de informação clara, acessível e compreensível ao cidadão, conscientizando-o sobre o processo, a fim de empoderá-lo e motivá-lo a se envolver nos espaços deliberativos. As motivações para participação do cidadão no controle social são o engajamento por indignação do cidadão com os desvios e irregularidades na gestão pública, a ciência de que a mobilização de pessoas pode proporcionar melhor qualidade de vida e a ideia de proteção e defesa contra a violência que pode ser agravada em razão da corrupção (Sabioni *et al.*, 2018)

As mídias sociais auxiliaram nessa relação de colaboração do cidadão para com o governo, pois a informação se tornou mais acessível e tempestiva e a comunicação se tornou muito mais fácil, considerando a ausência de necessidade de deslocamento físico, inclusive para que a sociedade civil possa tomar conhecimento das ações (Al-Aufi *et al.*, 2017). Disseminar as informações e ações dos conselhos é fator relevante para que outras pessoas tenham ciência e se sintam motivados a se envolver com o controle da gestão pública (Mayka, 2019).

Além da comodidade que as mídias sociais proporcionam, houve maior responsabilidade e transparência no estabelecimento da comunicação, pois o envio das informações fica formalmente registrado, o que demanda que os responsáveis pela gestão pública deem atenção às solicitações, sob pena de omissão (Al-Aufi *et al.*, 2017).

Quanto aos obstáculos para atuação no controle social, ressalta-se questões envolvendo a falta de tempo, que limita a participação e acaba afastando os interessados em participar por não conseguirem ficar disponíveis, mas que tentam buscar soluções. Outros obstáculos para a participação são a oposição da família e amigos em virtude do medo de represálias, o receio de perseguição, a falta de transparência, a ausência de voluntários e o receio daqueles que são beneficiados diretamente pela administração municipal (Sabioni *et al.*, 2018).

Outro desafio é referente às questões financeiras que impactam na possibilidade do membro de conselho se fazer presente por dificuldades pessoais enfrentadas e pela falta de conhecimento e de debate esclarecedor

sobre deliberações, o que leva o membro a ser influenciado no momento das decisões. (Magalhães & Xavier, 2019). Sobre a necessidade de acesso à informação, não só para os membros de conselhos que atuam na área, mas para todos da sociedade, as matérias tratadas nos conselhos exigem conhecimento e, diante da rotatividade dos membros, uma formação antecipada promoveria a relação mais simétrica entre gestores e cidadãos, permitindo o debate e posicionamento nas reuniões (Gonçalves & Bógus, 2017).

Ainda sobre dificuldades, a ausência de canal de comunicação pode comprometer o exercício da função. Outros desestímulos dos membros dos conselhos sociais podem ocorrer como a falta de visibilidade perante a sociedade, já que por vezes os cidadãos desconhecem a existência dos conselhos e os trabalhos realizados, o que dificulta, inclusive, a renovação dos membros, pois não há interessados em participar (Martins *et al.*, 2020; Xavier, 2019). A ideia de ser ouvido e ter a possibilidade de ser atendido revela-se importante para o engajamento cidadão, uma vez que a falta de conhecimento e de crença quanto a algum resultado com a atuação, pode gerar desinteresse do cidadão em participar da gestão pública (Sabioni *et al.*, 2018).

Ambientes de participação cidadã por meio do conselho social

Com relação ao ambiente, especificamente dos conselhos sociais, verifica-se que o critério de escolha dos membros ainda é mais voltado aos indicados pelo governo ou entidades assistidas, de sorte que nas eleições não há representatividade de cidadãos sem vínculos (Martins *et al.*, 2020). Instituições participativas fracas podem desmotivar o cidadão que busca, por meio de sua participação no conselho social, atuar de forma mais enérgica com relação à Administração Pública (Rich *et al.*, 2019).

Pontos negativos estão presentes, dentre eles, o de que interesses pessoais acabam prejudicando no trabalho em prol do bem coletivo, destacando sobre a composição dos conselhos que pouco abarca os cidadãos da sociedade civil sem vínculos públicos. Há também dificuldade na comunicação com as bases representadas e que existem responsabilidades para o membro conselheiro que acaba impedindo que muitos cidadãos participem, pois exige muito tempo de dedicação às atividades do conselho (Martins *et al.*, 2020).

Outro aspecto negativo foi que a ausência de conhecimento faz com que os membros de conselho aprendam no decorrer dos trabalhos e, pelo

curto período do mandato, por vezes só entendem e conseguem participar de forma consciente e qualificada no final do mandato (Ferreira & Sauerbronn, 2021). A fragilidade no controle com a participação cidadã ocorre pelo desrespeito às decisões e falta de resposta dos representantes aos representados, o que leva a falta de cobrança também destes últimos a aqueles pela descrença no atendimento (Gonçalves & Bógus, 2017).

A exigência de criação de instituições participativas, por si só, não é suficiente se não há previsão de como devem ser, das obrigações do gestor público, apoio estatal e prerrogativas dos conselheiros, bem como da possibilidade de sanção em caso de descumprimento (Mayka, 2019). Em relação à busca de melhores práticas a fim de aprimorar e intensificar a participação dos cidadãos nas decisões da gestão pública, as evidências demonstram que há vontade de melhorar a realidade participativa com práticas de empoderamento das comunidades (Bartocci *et al.*, 2019).

Observa-se a necessidade de formação dos conselheiros, inclusive daqueles que poderão no futuro ocupar o espaço, da sociedade como um todo, para que conheçam desde o início sobre as atribuições e importância do trabalho (Gonçalves & Bógus, 2017). A positividade do diálogo, a interação entre os gestores públicos e os cidadãos, especificamente os membros dos conselhos sociais, são importantes para um melhor trabalho e retorno das reivindicações sociais em ações e políticas públicas propícias e oportunas. (Martins & Bermejo, 2018).

Portanto, os estudos apresentados verificaram a relevância de se levantar os aspectos que motivam a atuação do cidadão nos conselhos sociais, bem como as dificuldades para tanto, a fim de determinar ações que possam, efetivamente, contribuir no trabalho do controle social.

CLASSIFICAÇÃO METODOLÓGICA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Em termos da natureza da pesquisa, se classifica como mista. Com foco em analisar elementos pró e contra engajamento cidadão, com observância aos relatos dos membros dos conselhos sociais, a partir da construção do *corpus* por meio da seleção de membros para participar das entrevistas realizadas, considerando inclusive o tempo e local para coleta de dados (Bauer & Gaskell, 2002). A entrevista foi qualitativa com roteiro semiestruturado, permitindo descrição detalhada do ambiente, e a

análise dos dados foi realizada por seu conteúdo. Considerando a análise de conteúdo baseada em Bardin (1977), houve a exploração do material transcrito, identificação dos códigos e análise da frequência de expressão dos conteúdos, caracterizando a pesquisa também como quantitativa.

Em relação aos objetivos, a pesquisa se classifica como descritiva, buscando descrever o fenômeno observado a partir de teorias pré-existentes (Gil, 2021). Neste aspecto, este tipo de pesquisa contribui na identificação dos fatores do engajamento cidadão e detalha os obstáculos. Neste aspecto, a análise dos dados foi desenvolvida na identificação empírica dos fatores que contribuem para o engajamento cidadão e apuração da frequência de citações que demonstram pontos de impacto pró e contra engajamento. A técnica de coleta de dados foi realizada pela pesquisa de campo. Foram coletados dados por meio de contato com os membros dos Conselhos Municipais, selecionados pela técnica de bola de neve (*snowball sampling*) e por intencionalidade, a fim de verificar suas razões de ingresso, atuação e forma de desenvolvimento dos trabalhos.

Na técnica bola de neve o pesquisador, de início, seleciona os entrevistados, considerando características que devem ter para colaboração com seu estudo, e estes selecionados posteriormente indicarão outros que pertençam à mesma população-alvo. Esta indicação termina quando se percebe que as entrevistas não estão mais fornecendo novas informações, mas apenas repetições do que já foi informado, bem como em virtude da ocorrência do tempo máximo para coleta de dados ou de quantidade de entrevistados (Costa, 2018). Os primeiros contatos para iniciar a seleção de participantes pela técnica de bola de neve foram os Conselhos Municipais de Campo Grande, do Estado de Mato Grosso do Sul, com foco naqueles criados para assegurar aos direitos sociais previstos no *caput* do artigo 6º da Constituição Federal-CF, quais sejam, educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados.

Contudo, houve dificuldade para encontrar membros disponíveis para participar da entrevista e, portanto, foram entrevistados também membros dos conselhos sociais de Corumbá e Ladário, municípios tam-

bém de Mato Grosso do Sul. Neste aspecto a técnica complementar de amostragem se caracteriza pela intencionalidade. Amostragem intencional envolve a seleção de casos de forma deliberada com o objetivo de construir um grupo que contenha informações específicas, as quais podem ajudar a identificar e esclarecer padrões cruciais em grupos de estudo. Uma estratégia essencial na amostragem intencional é a criação de grupos de casos que possam enriquecer a análise de dados com informações relevantes (GIL, 2021).

Considerando os que se interessaram e tiverem disponibilidade para entrevista, foi possível entrevistar dez membros de cinco conselhos municipais distintos, tanto representantes governamentais, como não governamentais. Dentre os membros ouvidos haviam representantes da categoria de usuários, representantes de entidades assistidas, servidores municipais e servidores de outras instituições públicas. Os entrevistados participaram de forma voluntária e foi assegurado que suas respostas seriam comentadas nesta pesquisa, conforme a necessidade no contexto abordado, contudo sem identificação do emissor, a fim de resguardar a privacidade dos mesmos. As entrevistas foram realizadas de forma presencial e também virtual, via Google Meet, entre os meses de abril e junho de 2023. Elas foram realizadas com perguntas semiestruturadas a partir de um roteiro pré-estabelecido constante no Quadro 1.

QUADRO 1 - ELEMENTOS ESTRUTURANTES DO ROTEIRO DE ENTREVISTAS.

Argumentação teórica	Código	Intenção do código	Perguntas	Fontes
Estímulo que a fez participar.	Iniciativa	Verificar a razão de ter colocado seu nome para ser membro do conselho.	Qual a razão que o fez querer ser membro do Conselho Municipal?	Marino e Presti (2019)
Parceria entre cidadão e governo nos processos de tomada de decisão e de combate a corrupção.	Atuação	Verificar a forma que o conselho atua com relação à Administração Pública.	Como a atuação no conselho auxilia na tomada de decisão pelo Governo na gestão pública e no combate à corrupção? O que poderia melhorar na atuação para este auxílio?	Martins e Bermejo (2018)

(CONTINUAÇÃO)

Ausência de voluntários pela falta de tempo para atender as demandas do conselho.	Jornada	Verificar se a jornada de trabalho impacta na decisão de ser ou continuar como membro.	Quanto a jornada de trabalho necessária para as atividades no conselho, acredita que seja empecilho para ingressar ou atuar? Os horários são flexíveis?	Sabioni, Ferreira e Reis (2018)
Problemas decorrentes da ausência para atendimento às demandas do conselho.	Liberação	Verificar se os empregadores e docentes permitem a ausência para atendimento ao conselho daqueles que são membros.	Já teve problemas no trabalho ou na instituição de ensino pela ausência em virtude de participar de atividade do conselho?	Bartocci, Grossi e Mauro (2019)
O apoio da família e amigos quanto ao trabalho no conselho.	Apoio	Verificar se há motivação ou não daqueles que participam da vida pessoal do membro.	A família e amigos motivam a sua participação no conselho? Se não, por quais razões?	Mayka (2019)
Interesse do cidadão a se tornar membro e atuar no controle social.	Participação	Verificar se as pessoas querem participar do conselho.	Existem muitas pessoas interessadas em participar do conselho? Nas eleições são muitos os que se candidatam para concorrer a vaga como membro?	Magalhães e Xavier (2019)
Represálias aos membros atuantes nos conselhos pela Administração Pública.	Represália	Verificar se a Administração Pública prejudica os membros dos conselhos.	Acredita que a atuação no conselho pode ocasionar aos membros represálias por parte da Administração Pública?	Sabioni, Ferreira e Reis (2018)
Prejuízos aos cidadãos atuantes nos conselhos provocados pela Administração Pública.	Prejuízo	Verificar se há prejuízo causado pela Administração Pública a membros de conselhos.	Tem ciência de algum caso de prejuízo ao cidadão beneficiário direto da Administração Pública que tenha participado do conselho? Poderia citar o caso, sem nomear as pessoas?	Sabioni, Ferreira e Reis (2018)
Mídias eletrônicas auxiliaram na relação de colaboração do cidadão para com o governo.	Comunicação	Verificar como o conselho se comunica com o Gestor.	O conselho, por meio de seus membros, utiliza as mídias sociais para se comunicar com o Gestor? Quais meios? Qual entende ser melhor para comunicação, considerando as respostas dos gestores e resultados obtidos?	Al-Aufi et al. (2017)

(CONCLUSÃO)

Visibilidade perante a sociedade, já que por vezes os cidadãos desconhecem a existência dos conselhos e os trabalhos realizados, o que dificulta, inclusive, a renovação dos membros, pois não há interessados em participar.	Divulgação	Verificar como o conselho se comunica com a sociedade.	O conselho, por meio de seus membros, utiliza as mídias sociais para se comunicar com os demais cidadãos? Quais meios?	Al-Aufi et al.. (2017)
Por sua estrutura piramidal, deveria permitir a participação de forma mais ampla da sociedade, pelo seu poder de decisão de forma conjunta com o gestor público.	Composição	Verificar a adequação da composição do conselho.	Quais segmentos da sociedade participam do conselho? Entende que algum outro segmento deveria ser representado e acrescido à legislação quanto a composição do conselho?	Martins et al.. (2020)
Interesses pessoais acabam prejudicando o trabalho em prol do bem coletivo.	Interferência	Verificar se interesses pessoais atrapalham a finalidade do conselho.	Nas deliberações dos conselhos, interesses pessoais prejudicam as decisões em prol do bem coletivo? Há interferência?	Magalhães e Xavier (2019)
A suficiência do período de mandato dos conselheiros.	Mandato	Verificar sobre a adequação do período de mandato como membro.	Há quanto tempo atua em conselhos? O período do mandato é suficiente para os trabalhos a serem realizados?	Ferreira e Sauerbronn (2021)
Rotatividade de membros no conselho pode impedir continuidade do trabalho, por ausência de conhecimento, ou trazer novas ideias.	Rotatividade	Verificar os impactos decorrentes do período de mandato dos membros para os trabalhos do conselho.	Qual prazo para mandato entende pertinente e suficiente para um bom trabalho? A rotatividade de membros atrapalha ou ajuda com novas ideias?	Gonçalves e Bógus (2017)

Fonte: Os autores (2025).

Estes dados foram analisados por meio de análise de conteúdo em três etapas: a exploratória, identificação das categorias e subcategorias e organização e análise sistematizada, inclusive no tocante à amostra e ao modo de referência dos códigos e elaboração de tabela de frequência. Na análise de frequência dos códigos, foi considerada a quantidade de vezes expressada entre os entrevistados durante as respostas, inclusive computada a repetição durante a mesma entrevista (Bardin, 1977). Assim, pela análise de conteúdo, com revisão da literatura, se pode verificar elementos comuns pró e contra engajamento.

RESULTADOS E ANÁLISES

As situações relatadas pelos participantes da pesquisa se enquadram naquelas narradas em outros artigos, o que demonstra que apesar das diferenças nas regiões territoriais, é possível elencar práticas comuns aos conselhos sociais que possam corroborar o engajamento cidadão neste controle social, assim como práticas não recomendadas, por serem obstáculos a este engajamento. Pelas respostas, se apurou o percentual de situações pró e contra o engajamento cidadão no controle social, conforme Tabela 1. Observa-se que cada citação de trechos referentes aos códigos pode ser realizada mais de uma vez em cada código.

TABELA 1 - CITAÇÕES PRÓ-ENGAJAMENTO (PE) E CONTRA ENGAJAMENTO (CE)

Código	PE	CE	Total	% PE	% CE
Iniciativa	8	2	10	80,00	20,00
Atuação	4	6	10	40,00	60,00
Jornada	4	6	10	40,00	60,00
Liberação	8	2	10	80,00	20,00
Apoio	6	4	10	60,00	40,00
Participação	5	5	10	50,00	50,00
Represália	6	4	10	60,00	40,00
Prejuízo	10	0	10	100,00	0,00
Comunicação	2	8	10	20,00	80,00
Divulgação	8	2	10	80,00	20,00
Composição	8	2	10	80,00	20,00
Interferência	7	3	10	70,00	30,00
Mandato	2	8	10	20,00	80,00
Rotatividade	3	7	10	30,00	70,00
TOTAL	81	59	140	57,86	42,14

Fonte: dados da pesquisa (2023).

Conforme Tabela 1, obteve-se o resultado geral de 57,86% de respostas pró-engajamento cidadão no controle social e de 42,14% de pontos contrários ao engajamento. A par disso, passa-se à análise individual de cada código a fim de demonstrar os pontos de engajamento e não engajamento, extraídos das respostas durante a entrevista. Quanto à iniciativa em participar, parcela expressiva dos conselheiros que participaram da pesquisa são indicados ou pelos entes governamentais ou pelas instituições assistidas, inclusive para atender paridade na composição, e normalmente concordam com a indicação porque têm responsabilidade com a área temática em virtude de seu trabalho.

Os entrevistados também desejaram buscar ingressar nos conselhos quando tiveram ciência de como o trabalho destes colegiados pode beneficiar a sociedade, por terem visto resultados desta atuação. Referidos resultados corroboram as ponderações de Marino e Presti (2019) de que o cidadão participa por saber sobre o trabalho e resultados dele advindos, por isso é importante o seu envolvimento para que se sinta respeitado e prestigiado na relação com a gestão pública e, assim, confie nesse processo de controle.

A demonstração do que se pode extrair do serviço público por meio da atuação conjunta de sociedade e gestores públicos e o estímulo à participação do cidadão no processo participativo é algo que deve ser buscado, pois influencia na aderência ao engajamento cidadão (Sabioni *et al.*, 2018). No campo da atuação, chamou atenção as inúmeras queixas de falta de apoio da prefeitura e de limitação na atuação por falta de conhecimento, o que provoca o não engajamento cidadão. Os gestores não são acessíveis e não respondem às demandas, o que prejudica a continuidade dos projetos dos conselhos e impacta no fornecimento de resultados à sociedade.

Essa ausência de parceria corrobora as discussões de Martins e Bermejo (2018) ao tratar sobre a importância da sensibilização dos gestores para que incluam os interessados no processo, prestando esclarecimentos e compartilhando informações com os cidadãos, respondendo aos chamados e providenciando o atendimento das demandas. O envolvimento produz impactos positivos na atuação.

Ainda sobre a atuação, a falta de conhecimento, repetidamente comentada durante as entrevistas, que impede a participação ativa nas deliberações e exposição de opinião, levando a insegurança no momento das decisões, por decorrência, vontade de sair do conselho, confirma o apurado também por Gonçalves e Bógus (2017) que destacam o desconhecimento como comprometedor da consciência crítica e debate qualificado.

Foi possível constatar que o membro do conselho social precisa ser preparado para as demandas que serão propostas, por meio de capacitações e fornecimento de informações sobre a gestão pública, permitindo que tenha competência e se sinta encorajado a atuar. No tocante a jornada e liberação do serviço para atendimento ao conselho, foi apontado como positivo ao engajamento cidadão a realização de reuniões online e acordo entre os membros para definição de melhor horário.

Como contrário ao engajamento, foram relatadas as muitas atribuições a cumprir que exigem consumo de tempo, sendo destacado ainda que membros da iniciativa privada dificilmente participam porque não são liberados,

mesmo com atestado de participação. Os aspectos levantados confirmam o que Sabioni *et al.* (2018) expuseram ao vislumbrar que a disponibilidade de tempo impacta na participação e que se deve procurar soluções para esse fator limitante. Bem como corroboram Bartocci, Grossi e Mauro (2019) ao entenderem ser necessária a sensibilização sobre a importância dos espaços de participação social, motivando o apoio e incentivo a quem se envolve.

Quanto ao apoio da família e amigos, o incentivo à participação se deu em decorrência dos resultados à sociedade verificados, levando-os a entender sobre a importância do conselho, o que valida a relevância da divulgação dos trabalhos executados, defendida por Mayka (2019), como forma de despertar interesse e valorização dos cidadãos. Com relação à participação, reiterou-se como pró-engajamento o envolvimento em virtude da ciência sobre os benefícios consequentes da atuação do conselho. Contudo, foi enfatizado como empecilho ao engajamento o fato de ser voluntário e ainda ter que arcar com os gastos para a participação. Também chamou atenção a informação de que os membros da iniciativa privada só se elegem e acabam não participando.

Neste aspecto, identificou-se que o voluntariado impacta consideravelmente na vontade de ingressar e no comprometimento quando do ingresso, em razão de gastarem para atender as demandas de deslocamento e alimentação, o que se coaduna com Magalhães e Xavier (2019) ao constatarem como fator determinante do processo participativo a limitação socioeconômica. Alguns entrevistados sugeriram, como solução, o pagamento de ajuda de custo para os gastos decorrentes do trabalho. Não foi recomendada remuneração, pois poderia desvirtuar o propósito dos conselhos sociais de atendimento à sociedade e se tornar apenas mais um meio de ser remunerado, sem comprometimento com a missão.

Com relação ao não engajamento dos membros da iniciativa privada, após eleitos, cabível estudo a respeito para verificar as razões do não envolvimento com os trabalhos do conselho, para se apurar se por desinteresse, não liberação do serviço, conforme foi destacado quando tratado sobre a jornada, ou por outro motivo e se buscar soluções para os empecilhos porventura encontrados. Por sua vez, quanto às represálias e prejuízos, não foram relatadas ocorrências neste sentido, contudo, foi apontada a possibilidade de ocorrer ou de haver estímulo à saída do conselho social com oferecimento de benefício que demandaria outro espaço de trabalho, o que coaduna com a apuração de Sabioni *et al.* (2018) sobre a possibilidade de receio de envolvimento por medo de represália ou prejuízo.

Quanto à comunicação com o gestor sobre as demandas e reivindicações do conselho, foi apontada por alguns a utilização via *e-mail* e *e-doc*, que traria certa celeridade, porém, a grande maioria dos entrevistados relatou que ainda utilizam o ofício físico. Foi novamente ressaltada a falta de apoio da gestão pública e a indiferença aos pedidos enviados. Pelas respostas, vislumbra-se grave falha de comunicação com o gestor, pois além de prejudicar o andamento dos trabalhos, por ter que se deslocar para entregar os ofícios, nem sempre são respondidos, sendo que a ausência de formalismo nessa comunicação prejudica o acionamento para cumprimento, ratificando o que defendem Al-Aufi *et al.* (2017) sobre o benefício de se utilizar meios virtuais para celeridade e controle das informações.

Com relação à divulgação das ações do conselho social para os demais cidadãos, foi apontada como pró-engajamento a utilização das redes sociais, possibilitando o compartilhamento de informações à sociedade. Contudo, contrário ao engajamento, muitos dos entrevistados informaram que não divulgam os trabalhos ou que começaram a divulgar, mas ainda de forma tímida. Pelos relatos, se extraiu que há pouca divulgação de informações à sociedade, o que torna o cidadão alheio a existência do conselho, portanto, não terá interesse em se envolver com aquilo que não conhece, o que corrobora o exposto por Al-Aufi *et al.* (2017) ao falar sobre a pouca exploração das mídias sociais para fins de engajar os cidadãos.

Nesse contexto, Martins *et al.* (2020) relataram que a ausência de canal de comunicação pode comprometer os trabalhos do conselho e a falta de visibilidade perante a sociedade desmotiva os membros e também prejudica a renovação dos conselhos, já que, por vezes, os cidadãos desconhecem a existência e os trabalhos realizados. Com relação à composição, se seriam suficientes as instituições representadas, foi relatado, pela maioria, suficiência. A obrigatoriedade de ter de atender a paridade governamental e não governamental foi algo positivo levantado, considerando que evita que apenas pessoas do quadro do ente público participem, possibilitando a representação de outras categorias da sociedade.

Contudo, chama a atenção a resposta de um participante que entende que faltaria um cidadão neutro membro da sociedade civil sem vínculos com a prefeitura ou entidades assistidas. Referida resposta coaduna com o apontamento de Martins *et al.* (2020) que alerta sobre a baixa participação de cidadãos sem vínculos. Bem como de Magalhães e Xavier (2019) quando discorrem sobre o direcionamento na escolha de membros que levaria a ocupação de cadeiras mais por vontade política do que coletiva.

Quanto à interferência pessoal durante as deliberações, foi relatado que, em razão da decisão ser colegiada, conseguem evitar que interesses pessoais sejam aprovados, pois a maioria decide. Contudo, também foi levantado que há busca para atender interesses pessoais por meio do comparecimento nas plenárias apenas quando o assunto lhe interessa e que os responsáveis pela gestão buscam atender o próprio interesse.

Nestes pontos, em virtude da falta de conhecimento e ausência de esclarecimentos, por vezes pode ocorrer o direcionamento de decisões pessoais por influência, por não terem capacidade para discutir e entender sobre o equívoco, o que corrobora o elucidado por Magalhães e Xavier (2019) ao alertar que apesar da decisão colegiada, falta de debates profícuos, tempo escasso para discussões, dentre outros, pode levar ao não atendimento do interesse coletivo.

Por fim, quanto ao mandato e rotatividade, foi apontado que o período de dois anos é muito pouco, que deveriam ficar mais tempo, sendo permitida a recondução, mas também que se faz necessária a rotatividade para evitar vícios e vínculos, até porque, se fosse muito tempo de mandato, poderiam não ter tantos interessados. Pelas respostas, observou-se que a falta de conhecimento, acaba por tornar o membro pouco atuante por insegurança e que quando se sente apto a deliberar, o mandato encerra.

A situação coaduna-se com Ferreira e Sauerbronn (2021) que também apuraram que o período de mandato dos conselheiros por vezes acaba prejudicando o trabalho, pois as matérias tratadas necessitam de melhor análise e estudo, diante de sua complexidade e da amplitude dos temas debatidos, o que normalmente é concretizado no final do mandato, resultando em prejuízo nas decisões tomadas anteriormente. Os resultados desta pesquisa mostraram a importância do compartilhamento de conhecimento e informações sobre o controle social e gestão pública, inclusive para os demais cidadãos, não só aos conselheiros, a fim de permitir que candidatos a membros já tenham certa familiaridade com o trabalho do conselho social, permitindo melhor atuação desde o início de seu mandato, já que a rotatividade é necessária e ocorre com frequência, conforme orientam Gonçalves e Bógus (2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O foco do trabalho foi analisar os fatores de engajamento cidadão no controle social da Administração Pública, por meio dos conselhos sociais, destacando pontos positivos que auxiliam no engajamento de se envolver

com o controle social da gestão pública e também pontos contrários a este propósito. O objetivo foi atingido, pois, por meio do levantamento de estudos a respeito, citados no referencial teórico, e das respostas às entrevistas realizadas, se pode identificar situações que levam, ou não, ao engajamento cidadão no controle social.

Os resultados mostraram que saber dos benefícios proporcionados à sociedade decorrentes da atuação do conselho, por exemplo, foi enfatizado como um ponto favorável ao engajamento, pelo interesse despertado no cidadão por verificar resultados do trabalho. A ciência do que o conselho social pode fazer, com impacto, inclusive, nas decisões da gestão pública, permite que mais pessoas fiquem interessadas e queiram participar e corrobora para o apoio à participação pelos familiares e amigos.

Se verificou que a utilização das mídias sociais e da análise da realidade da área, objeto de trabalho do conselho social, para melhor e efetivo meio de comunicação com os demais cidadãos, são fatores de engajamento. Para comunicação e divulgação de ações, foi demonstrada a necessidade de estudo da área atendida pelo conselho social, a fim de verificar se a população teria acesso à rede utilizada para divulgação. Pois, em caso negativo, se faria necessária outra abordagem, de forma até pessoal, para que efetivamente fossem cientificados sobre as ações e o Conselho.

A ausência de relatos de atos de represálias e prejuízos aos membros dos conselhos sociais demonstrou a maturidade da gestão pública, que entende a importância deste colegiado para uma melhor administração e atendimento das demandas da sociedade, inclusive do cumprimento da legislação.

Também foram constatadas situações contrárias ao engajamento, que não favorecem ao interesse para o ingresso, tampouco a continuidade como membro: a falta de conhecimento e capacitação foi considerada ponto de impacto temerário ao engajamento, pois os membros ainda não conseguem ter atuação proativa por não saberem como fazer, não terem técnica para os debates, tampouco discernimento de toda responsabilidade que a atuação pode ocasionar, já que respondem civil e criminalmente pelos atos praticados.

Não há à disposição capacitações que possam, tempestivamente, instruí-los, sendo que por vezes, quando se sentem seguros para debater, são substituídos em virtude do término do mandato, ingressando novo membro que também não teve antecipada formação sobre o assunto. Vale a menção de que a ausência de ação por parte da prefeitura após ser soli-

citada providência pelo conselho social é algo ruim para a continuidade dos trabalhos e diminui a confiabilidade dos membros no atingimento da finalidade do trabalho.

Quanto ao diálogo com os gestores, foi observada que grande parte ainda ocorre por meio de ofício físico, o que não é célere e por vezes acaba dificultando o controle sobre as respostas, o que demanda uma atualização da forma de operação dos conselhos sociais, para que busquem meios virtuais, por exemplo, que tornem mais rápida e rastreável a comunicação. Outra questão, também contrária ao engajamento, foi a ausência de recurso material para atendimento das demandas dos conselhos sociais, pois despesas com deslocamento, alimentação, necessárias durante os trabalhos no conselho, são arcadas pelo próprio membro.

Esse dispêndio de dinheiro para trabalhar no conselho, por se tratar de trabalho voluntário, foi objeto de queixa e apontado como fator limitante a atuação, pois além do desestímulo, pela ideia de pagar para trabalhar, ainda impede por vezes o comparecimento por inexistência de recursos financeiros para fazer frente a demanda com deslocamento e alimentação. A estipulação de remuneração não seria a melhor solução, pois a pessoa tem que buscar participar do conselho social pela vontade em querer contribuir com o trabalho e a responsabilidade social que é sua missão. Portanto, se remunerado, poderia haver busca apenas pela remuneração, o que prejudicaria o desempenho do trabalho.

Ainda contrário ao engajamento, merece atenção a falta de liberação pela iniciativa privada dos seus funcionários para participarem do conselho. Referida situação foi verificada pelas entrevistas realizadas e demonstram como se faz necessária uma sensibilização da sociedade, especialmente dos empregadores, sobre a importância dos conselhos sociais. Observa-se que a falta de apoio dos empregadores impede que haja maior diversidade na composição dos conselhos, com pessoas sem vínculos com as entidades assistidas ou Poder Público, que poderiam contribuir com uma visão diferente, de outro contexto, o que enriqueceria os debates e trabalhos.

Nesse contexto, ações específicas voltadas ao pessoal da iniciativa privada, a fim de demonstrar os benefícios à sociedade que o trabalho do conselho social pode produzir, proporcionaria um ambiente mais propício ao apoio à participação nos colegiados, com liberação dos funcionários. O aumento de membros com engajamento nos conselhos sociais também permitiria que outros pontos contrários ao engajamento fossem solucionados, por exemplo, as reclamações de empregadores, família e amigos sobre a ausência do membro em seu meio, para atendimento ao colegiado.

Com efeito, se houver membros engajados, o trabalho poderá ser melhor distribuído, não sobrecarregando membros específicos, considerando que foi citada na entrevista que a jornada depende do comprometimento.

Se houver comprometimento de todos, o desempenho das atividades torna-se mais célere, requerendo menor tempo à disposição do conselho. Com maior participação de interessados se candidatando nas eleições, há maior rotatividade e diversidade nas composições. Assim, se permite que os membros atuais e anteriores possam ter mais momentos para atender seus compromissos pessoais. Verifica-se que a questão da liberação pela iniciativa privada alcança outros pontos identificados nas entrevistas que merecem atenção para estudo e análise para aperfeiçoamento, como o referente à composição dos conselhos sociais, pois se deve buscar maior diversidade, incluindo membros neutros da sociedade civil sem vínculos com entes governamentais e entidades assistidas.

A existência de membros de diversos segmentos contribui com o debate enriquecedor, com pontos de vistas diferentes, colaborando para a melhor decisão do colegiado em prol da sociedade. Estas, com as demais apurações feitas nesta análise, demonstram que, apesar dos pontos pró-engajamentos, os pontos contrários merecem atenção do Poder Público para que se promova a implantação de meios para a solução. Pelos resultados, poder-se-ia citar como prática para o engajamento, o compartilhamento à sociedade de informações gerais de gestão pública, inclusive das ações dos conselhos, para melhor formação dos cidadãos, bem como promoção de capacitações aos membros aberta a sociedade.

A divulgação das ações do conselho para que possa ser disseminada sua existência à sociedade. E esta tenha noção da importância da missão assumida pelos conselheiros e busque contribuir participando. Importante também o estudo sobre a composição dos conselhos sociais, para melhor representatividade, e a sensibilização da iniciativa privada para liberação dos funcionários. Evidenciou-se ainda a necessidade de apoio da Administração Pública para com os conselhos, tanto com relação a oitiva e atendimento das solicitações por meio de canal de comunicação, que permita maior celeridade no compartilhamento de informações e o controle quanto ao seu recebimento e resposta.

Como pela busca de solução quanto às necessidades materiais para que os membros consigam participar das reuniões e ações decorrentes do trabalho, melhorando a estrutura. Revela-se fundamental a sensibilização dos responsáveis da gestão pública sobre a importância da atuação conjunta com os conselhos que permite proporcionar uma melhor entrega à

sociedade. Com os resultados desta pesquisa, espera-se colaborar na melhoria dos conselhos sociais e na disseminação para que todos da sociedade, inclusive os responsáveis pela gestão pública, entendam a relevância desses colegiados, apoiem, participem e proporcionem meios para auxiliar no cumprimento da missão por aqueles.

Considera-se que se pode contribuir para melhorar a realidade e visibilidade dos conselhos sociais, proporcionando maior interesse de envolvimento pelos cidadãos, se colocados em práticas os elementos pró-engajamento identificados e evitados aqueles contrários. As limitações se deram quando da realização das entrevistas, pois houve pouca aderência ao pedido e não foram muitos membros de conselho que se manifestaram disponíveis para poder participar da entrevista. Contudo, considera-se que o ponto de saturação foi atingido, ou seja, com a décima entrevista, não ocorreram novidades nas respostas.

Outra limitação foi de natureza amostral, devido a esta questão, os resultados aqui obtidos não podem ser generalizados à outras realidades, respondendo apenas a esta amostra e ao tempo em que os dados foram coletados. Como sugestão para pesquisas futuras, é relevante um estudo aprofundado sobre a representatividade na composição dos conselhos sociais, para analisar a assertividade, ou não, de grande maioria dos membros ou todos serem indicados ou vinculados ao órgão público de interesse, como prefeituras, a fim de buscar a adequação, caso necessária, da forma de composição, bem como sobre as razões de não comparecimento nas atividades do conselho dos membros da iniciativa privada, quando eleitos, e sobre a instituição de uma forma de ajuda material para as despesas decorrentes do trabalho com o conselho.

REFERÊNCIAS

- Al-Aufi, A. S., Al-Harhi, I., Alhinai, Y., Al-Salti, Z., & Al-Badi, A. (2017). Citizens' Perceptions of Government's Participatory Use of Social Media. *Transforming Government*, v. 11, n. 2, p. 174-194.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70.
- Bartocci, L., Grossi, G., & Mauro, S. G. (2019). Towards a Hybrid Logic of Participatory Budgeting. *International Journal of Public Sector Management*, v. 32, n. 1, p. 65-79.
- Bauer, M. W., & Gaskell, G. (2002). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes.
- Brasil. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 de ago. de 2022
- Costa, B. R. L. (2018). Bola de Neve Virtual: O Uso das Redes Sociais Virtuais no Processo de Coleta de Dados de uma Pesquisa Científica. *Revista Interdisciplinar De Gestão Social*, v. 7, n. 1. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24649>. Acesso em: 4 set. 2023.

- Gil, A. C. (2021). *Como fazer pesquisa qualitativa*. São Paulo: Atlas.
- Gonçalves, C. C. M., & Bógus, C. M. (2017). PARTICIPAÇÃO SOCIAL, PLANEJAMENTO URBANO E PROMOÇÃO DA SAÚDE EM CAMPO GRANDE (MS). *Trabalho, Educação e Saúde*, 15(2), 617-640. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00057>.
- Ferreira, M. de A. F., & Sauerbronn, F. F. (2021). Integração do conhecimento contábil à prática de participação social: a percepção dos conselheiros municipais de assistência social do Rio de Janeiro. *Pensar Contábil*, 23(82), 47-59.
- Magalhães, F. G. G. P., & Xavier, W. S. (2019). Processo Participativo no Controle Social: Um Estudo de Caso do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora (MG). *REAd. Revista Eletrônica de Administração*, 1(25), 179-212. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.233.87813>.
- Marino, V., & Presti, L. L. (2019). Increasing Convergence of Civic Engagement in Management: A Systematic Literature Review. *The International Journal of Public Sector Management*, 3(32), 282-301.
- Martins, T. C. M., & Bermejo, P. H. de S. (2018). Os fatores determinantes da participação na produção coletiva de ideias para solução de problemas públicos. *Revista de Administração Pública*, 3(52), 417-434. <https://doi.org/10.1590/0034-7612160487>.
- Mattei, G., Santolamazza, V., & Grandis, F. G. (2022). Design of the Participatory Budget: How to Turn Citizens into Process Protagonists. *The International Journal of Public Sector Management*, 35(3), 294-316.
- Mayka, L. (2019). Society-driven Participatory Institutions: Lessons from Colombia's Planning Councils. *Latin American Politics and Society*, 61(2), 93-114.
- Pavan, J. N. S., Pinochet, L. H. C., Breláz, G., Santos Junior, D. L. D., & Ribeiro, D. M. N. M. (2020). Estudo do Engajamento do Cidadão na Participação de Ações de Mandatos Eletivos no Legislativo Brasileiro: Análise do Uso de 'Political Techs'. *Cadernos EBAPE.BR*, 3(18), 525-542. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120190055>
- Rich, J. A. J., Mayka, L., & Montero, A. P. (2019). Introduction The Politics of Participation in Latin America: New Actors and Institutions. *Latin American Politics and Society*, 2(61), 1-20.
- Sabioni, M., Ferreira, M. A. M., & Reis, A. de O. (2018). Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira. *Cad. EBAPE.BR*, 1(16), 81-100. <https://doi.org/10.1590/1679-395155420>.

INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS E PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: O papel do Plano Plurianual no controle do desmatamento e queimadas

Marcelo Esnarriaga de Arruda
Fernando Thiago

A proteção do meio ambiente é uma demanda de nosso tempo. Os danos que vêm sendo causados ao meio ambiente pelas atividades produtivas são de toda ordem: destruição de espécies, comprometimento do solo e da água, piora das condições do ar e aquecimento global são apenas alguns exemplos (Mikkelson, 2021). A agricultura e a pecuária, que são fortes as atividades econômicas, muitas vezes se utilizam do desmatamento para o atingimento de suas finalidades. Essas práticas destroem a vegetação nativa, tiram a vida de várias espécies animais e comprometem a qualidade do solo (Baliuk; Kucher; Maksymenko, 2021).

As políticas públicas são essenciais para conter as práticas danosas ao meio ambiente e reverter essa realidade. Há estudos de políticas públicas ambientais que adotam as mais diversas perspectivas: atuação do Estado para garantir o desenvolvimento sustentável (Baliuk; Kucher; Maksymenko, 2021), intensidade da atuação regulatória do poder público para garantir crescimento econômico e qualidade do meio ambiente (Li; Li, 2019).

Há, também, estudos que analisam o impacto da legislação e das atividades fiscalizatórias na tentativa de garantir a proteção do meio ambiente na tentativa de promover o desenvolvimento sustentável (Rajão; Carvalho; Merry, 2020). Os indicadores das políticas públicas ambientais são também bastante estudados a fim de criar mecanismos de avaliação das referidas políticas (Maciel; Silva; Maciel, 2020; Mello; Fogaça; Hollnagel, 2016; Pagoto, 2018).

A execução orçamentária dos entes estatais é outra matéria bastante estudada e as abordagens são inúmeras, como por exemplo: comparações entre valores orçados, constantes do plano plurianual (PPA), e executados e confronto entre despesas realizadas em anos distintos (Miscalì *et. al.*, 2020; Borinelli *et. al.*, 2011), comparações entre os gastos em meio ambiente de vários municípios ao longo de um período de tempo (Farago; Coelho, 2018).

A estes somam-se ações relacionadas à gestão ambiental realizadas no ciclo orçamentário (Coelho *et al.*, 2022), o comportamento das despesas na função gestão ambiental por meio da análise dos valores despendidos em cada uma de suas subfunções (Avelino *et. al.*, 2020), análises de atividades financeiras durante o ciclo orçamentário (Mascarenhas, 2021), alternativas para o financiamento das atividades de proteção ambiental (Aruoba, 2008) recursos alocados ao “orçamento verde” (Putra; Edward, 2020).

Nesse contexto, destaca-se a importância do Estado, que deve atuar por meio de políticas públicas ambientais, como freio contendor das forças de mercado, para compatibilizar desenvolvimento e sustentabilidade. Elemento essencial das políticas públicas é o planejamento, que pode ser pensado, de acordo com Sobral (2020), como instrumento por meio do qual são diagnosticados problemas fundamentais e estabelecidas diretrizes e metas para a produção dos resultados esperados.

No âmbito das organizações públicas, o plano plurianual, instituído pela Constituição Federal de 1988, conforme Pares e Valle (2006), é o principal instrumento de planejamento de médio prazo, cumprindo, assim, papel essencial no ciclo das políticas públicas. De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal, “o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 1988).

O artigo 35, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Brasil, 1988), estabelece que o plano plurianual terá vigência a partir do segundo ano de mandato dos governantes eleitos até o primeiro ano do mandato seguinte, o que evidencia, segundo Paulo (2014), por alcançar mandatos de governantes distintos, o caráter de instrumento de planejamento estratégico desse instituto tão importante para a gestão. A análise da formalização e execução dos planos plurianuais permitirá conhecer a forma como vem sendo efetivado o planejamento do Governo relacionado às políticas ambientais de proteção do solo, e, ainda, considerando o caráter de instrumento de gestão estratégica dos referidos planos, como vêm sendo geridas essas políticas. Sob tais perspectivas, o objetivo deste ensaio teórico é discutir a relação entre a proteção ao meio ambiente frente à degradação e o desmatamento e o planejamento por meio do orçamento público.

PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE FRENTE À DEGRADAÇÃO E DESMATAMENTO

O meio ambiente pode ser pensado como o recinto dos seres vivos e das coisas (Krzyszczak, 2016). A Lei Federal n.º 6.938/1981, que normatiza a política nacional que trata do tema, define meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” e prescreve, em seu artigo 2º, que a Política Nacional do Meio Ambiente “tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988). A análise das regras referidas permite vislumbrar a centralidade que a proteção do meio ambiente deveria ter para qualquer gestão.

A preocupação com a velocidade da degradação ambiental causada pelas atividades econômicas começa a ganhar proeminência a partir da década de 1970, sendo o livro *Os Limites do Crescimento* uma de suas primeiras manifestações (Gurski; Gonzaga; Tendolini, 2012). A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, foi outro marco importante na defesa do meio ambiente, tendo sido criticado o modelo de vida adotado na contemporaneidade e defendido o desenvolvimento sustentável (Jacobi, 1999).

Depois de um certo interregno em que as discussões ficaram suspensas, foi elaborado, em 1987, no âmbito de uma Comissão da Organização das Nações Unidas criada para avaliar problemas socioeconômicos e ambientais enfrentados pela sociedade global, o Relatório Brundtland, também conhecido como *Nosso Futuro Comum*, que foi mais um documento crítico ao modelo de desenvolvimento então vigente (Jacobi, 1999). Com a temática do desenvolvimento sustentável se difundindo amplamente, em 1992 foi realizada, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em que foi adotada a Agenda 21, considerada um manual para a implementação do desenvolvimento

Depois dessa, foram realizadas a Rio + 5, no Rio de Janeiro, a Rio + 10, em Joanesburgo, e a Rio + 20, novamente na capital fluminense, todas com o intuito de tratar da questão do desenvolvimento sustentável (Bor-ton; Mendes, 2014). Em 2015 foi firmado, pelos países integrantes da Organização das Nações Unidas, um plano com 17 (dezesete) objetivos de desenvolvimento sustentável, dentre os quais vários relacionados à proteção do meio ambiente. Atualmente, não há, ao menos no campo científico, muita controvérsia acerca da necessidade de promover um desenvolvimento que esteja atento à necessidade de preservação dos recursos naturais. Vários estudos vêm sendo produzidos recentemente nesse sentido. Baliuk, Kucher e Maksymenko (2021) demonstram que a proteção dos recursos do solo é fundamental para assegurar um favorável meio ambiente para os humanos.

Outros estudos evidenciam que o uso não controlado de recursos ambientais pode levar a descontrolada degradação ambiental (Cho *et al.*, 2022) e que a degradação do meio ambiente é um dos mais sérios problemas enfrentados pela comunidade internacional e é causada principalmente por atividades econômicas (Cheng *et al.*, 2021). Salvador e Sancho (2021) afirmam que “o desafio das mudanças climáticas e do desenvolvimento sustentável exige a definição de políticas públicas que ofereçam soluções para problemas complexos que afetam o ciclo de vida de uma perspectiva econômica, social e ambiental”.

No mesmo sentido, Picoli *et al.* (2020) afirmam que o crescimento da agricultura e da pecuária no Brasil causaram desmatamento, degradação do solo e perdas na biodiversidade, exigindo, assim, a adoção de políticas públicas que compatibilize ganhos decorrentes da exploração do solo com proteção ambiental. Nada obstante o entendimento consolidado de que a conciliação entre desenvolvimento econômico e proteção ao meio ambiente é essencial, o desmatamento continua em um ritmo constante em todos os cantos do planeta evidenciando a ausência de efetividade das políticas públicas nacionais (Rajão; Bergo de Carvalho; Merry, 2020).

Vale *et al.* (2019) evidenciaram que o controle do desmatamento realizado por municípios paraenses não é efetivo. Estudo relacionado à produção de borracha no Sri Lanka evidenciou que a demanda pela referida matéria-prima está crescendo, o que automaticamente aumenta os riscos de desmatamento (Cho *et al.*, 2022). Steblyanskaya *et al.* (2021), por sua vez, concluíram em um estudo que analisou o uso da terra na China, que,

na busca por aumentar as terras aráveis, as pessoas estão causando severos danos ao meio ambiente, aumentando de forma considerável a erosão.

Analisando o agronegócio no cerrado do Tocantins, Souza e Barros (2019) concluíram que as condições mais favoráveis e o consequente aumento da produtividade das atividades agropecuárias aumentaram a degradação do meio ambiente, atingindo diretamente as comunidades que vivem no campo. Em estudo conduzido no estado de Goiás, concluiu-se que o uso efetivo da terra é muito maior do que sua capacidade, comprometendo a qualidade do solo (Reis; Silva; Peixoto, 2019).

Verifica-se, portanto, que apesar de não haver muitas divergências acerca dos impactos que as atividades produtivas causam no meio ambiente e da necessidade de adoção de medidas que compatibilize desenvolvimento e proteção do meio ambiente, os estudos que vêm sendo conduzidos nos mais diversos locais do planeta constataam a ausência de efetivas medidas para garantir o desenvolvimento sustentável. Observa-se, portanto, que o planejamento público é um *gap* relevante na implementação de tais políticas públicas e sua análise permite verificar se está sendo realizado de forma adequada e se é suficiente para garantir sua proteção, prevenindo ou contendo o desmatamento e as queimadas e, assim, garantindo a sustentabilidade de seu desenvolvimento.

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E PLANO PLURIANUAL

Planejar é uma característica ínsita aos seres humanos. Todas as nossas ações, inclusive as mais simples, demandam algum tipo de planejamento, que pode ser pensado como uma forma de se organizar por meio da racionalização dos meios para alcançar determinados objetivos e evitar obstáculos que surgem no desempenho das tarefas (Silva; Rodrigues; Silva, 2018). Nas organizações, sejam públicas ou privadas, a realidade não é diferente.

O Brasil possui longo histórico de planejamento. No primeiro governo de Getúlio Vargas, foram criados órgãos como o Conselho Federal de Comércio Exterior, que tinha como atribuição principal elaborar políticas econômicas para reduzir a dependência externa, e o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, a quem coube elaborar o Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), que foi o primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro (Rezende, 2010).

Nos governos que se seguiram, há mais exemplos do planejamento governamental, como o Plano Salte, no período de Eurico Gaspar Dutra à frente do executivo, o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico, no segundo governo Vargas, o Plano de Metas, de Juscelino Kubitschek, e os Planos Nacionais de Desenvolvimento, implementados pelos governos militares, devendo-se registrar que, por não serem leis, eram executados livremente pelo executivo sem preocupação com a responsabilidade fiscal (Pares; Valle, 2006).

Além desse histórico, o planejamento começa a ganhar mais importância com a implementação da Administração Pública gerencial. Na década de 1960 do século passado, com alguns países centrais do capitalismo enfrentando crises econômicas, passou-se a difundir a ideia de que os gastos sociais do Estado eram a causa dos processos inflacionários.

Para essas situações seriam necessárias disciplina fiscal e a diminuição dos gastos públicos para que as economias retomassem seu curso de prosperidade, o que foi seguido, a partir do fim da década de 1970, pelos governos de Thatcher, na Inglaterra, Reagan, nos Estados, Kohl, na Alemanha, dentre outros (Anderson, 1995).

Além disso, acreditava-se que a administração excessivamente burocrática comprometia a atuação estatal, tendo diversos países da Europa Ocidental iniciado a implementação de uma reforma gerencial (Abreu; Gomes, 2010), cujas principais características eram a descentralização política, a descentralização administrativa, organizações com poucos níveis hierárquicos, pressuposto da confiança limitada, controle por resultados e administração voltada para o atendimento do cidadão (Pereira, 1996). O modelo gerencial, portanto, está assentado na redução dos custos e na busca por mais eficiência e efetividade dos entes públicos (Santos; Raup, 2015), sendo o planejamento um elemento essencial desse modelo.

No Brasil, a primeira tentativa de implementação de uma administração gerencial foi a reforma administrativa implementada por meio do Decreto-Lei 200, de 1967, que estabelecia a descentralização administrativa, atribuindo as atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, e que elencou como princípios da racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados (Pereira, 1998).

O artigo 6º do referido ato normativo de fato dispunha que eram, dentre outros, princípios fundamentais das atividades da Administração Pública federal o planejamento e o controle (Pereira, 1998). Percebe-se, a importância conferida ao planejamento, este que pode ser considerado o ato que introduziu o gerencialismo da Administração Pública federal brasileira.

O planejamento é, portanto, um elemento essencial da Administração Pública gerencial, e pode ser pensado como um instrumento técnico-político de transformação voltado para o diagnóstico de problemas fundamentais, estabelecimento de diretrizes e metas orientadas à produção de resultados (Sobral, 2020).

Deve-se pontuar, todavia, que não se pode pensar o planejamento público apenas como um produto técnico, mas sim como um processo, do qual participam diversos atores sociais e por meio do qual se buscam soluções para a sociedade como um todo (Oliveira, 2006).

A Constituição Federal de 1988 tratou da matéria orçamentária de maneira abrangente, discriminando as fases que as despesas públicas deveriam percorrer, desde o planejamento até o orçamento, prevendo os seguintes instrumentos: plano plurianual, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada; lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que deve conter as metas e prioridades da Administração Pública, estabelece as diretrizes da política fiscal e respectivas metas e orienta a elaboração da lei orçamentária anual (LOA); lei orçamentária anual, que prevê as receitas e fixa as despesas dos entes públicos (Brasil, 1988).

Portanto, a Constituição Federal definiu o plano plurianual, que é o principal instrumento de planejamento de médio prazo de que dispõe a Administração Pública (Pares; Valle, 2006), como o mecanismo orientador das demais peças orçamentárias (Paulo, 2014), ou seja, um elemento de extrema importância nos processos de planejamento e de execução das despesas. Nesse sentido, é destacável a integração entre planejamento e execução financeira que a Carta Magna quis estabelecer.

A Constituição Federal de 1988, portanto, associou o sistema de planejamento ao ciclo orçamentário, articulando o planejamento plurianual das políticas públicas com a execução do orçamento e os instrumentos de controle fiscal (Pares; Valle, 2006). Essa articulação deveria ocorrer por meio da adoção de programas elaborados a partir de problemas e deman-

das da sociedade que visassem à obtenção de resultados previamente definidos (Pares; Valle, 2006). Assim, a programação da despesa consiste na destinação dos recursos necessários para ações que gerem resultados esperados (Barcelos; Calmon, 2013).

A Organização das Nações Unidas (ONU), na década de 1960, já incentivava a adoção do orçamento programa como instrumento para o desenvolvimento do planejamento, e estabeleceu como requisitos a disciplina fiscal, métodos eficientes de mensurar e arquivar informações físicas e financeiras e coordenação entre o órgão responsável pelo planejamento e os demais (Cavalcante, 2007).

O plano plurianual pode ser pensado como um elemento fundamental do planejamento estratégico dos entes públicos, pelo fato de orientar as demais leis orçamentárias e por estabelecer um compromisso político por mais de um mandato, e, ainda, por ser um instrumento de gestão estratégica importantíssimo para o atingimento das metas previamente definidas (Paulo, 2014).

Para tanto, é fundamental que os problemas e as demandas sejam passíveis de dimensionamento por indicadores já consolidados e que as causas desses problemas sejam conhecidas para a definição das ações capazes de solucioná-los (Paulo, 2014). No mesmo sentido, Barcelos e Calmon (2014) sustentam que é indispensável o estabelecimento das ações a serem implementadas para o atingimento das metas e objetivos definidos previamente. Associa-se a isso a essencial a avaliação da gestão por meio da comparação entre os objetivos traçados e os resultados obtidos (Santos; Raup, 2015).

Portanto, o programa como unidade de gestão cumpre papel fundamental, pois possui linguagem comum aos procedimentos de planejamento e orçamentários e permite um processo sistemático de monitoramento, avaliação e revisão do plano (Paulo, 2014). Aplicada essa lógica ao plano plurianual, é fundamental um processo de permanente monitoramento e avaliação dos programas contidos no plano.

A organização por programas permite aumentar a transparência da gestão por meio da prestação de contas acerca do desempenho dos programas, além de auxiliar na tomada de decisões e no aprimoramento da gestão (Calmon; Gusso, 2002). Inicia-se, assim, a superação do ciclo orçamentário focado no controle de gastos para um processo orçamentário mais orientado para a entrega de serviços públicos de qualidade (Cavalcante, 2007).

Apesar da instituição do plano plurianual pela Constituição de 1988 ter criado a expectativa de uma relação mais simbiótica entre planejamento e orçamento, foi apenas a partir da edição do Decreto n.º 2.829/1998, ato normativo por meio do qual foi regulamentada a elaboração do Plano Plurianual Federal do período 2000/2003, que uma foi instituída uma verdadeira ligação entre o planejamento e o ciclo orçamentário (Couto; Cardoso, 2020). Foi esse Plano Plurianual que definiu o programa como unidade de gestão, o que foi fundamental para integrar planejamento, ciclo orçamentário e gestão (Paulo, 2014).

A Lei Complementar n.º 101/2000 também foi muito importante nesse contexto porque instituiu algumas obrigações para os entes estatais relacionadas à edição de seus respectivos planos plurianuais e, ainda, porque consolidou o entendimento de que o planejamento plurianual era dever também dos Estados e Municípios, e não apenas da União (Lima, *et al.*, 2020).

Nada obstante esse papel atribuído constitucionalmente ao plano plurianual, ele é visto muitas vezes como um documento burocrático e de pouca utilidade (Paulo, 2014). Razões diversas existem para a pouca efetividade do referido instrumento de planejamento, como a falta de cultura do planejamento, a competição existente entre os executores de políticas públicas, a reserva dos agentes públicos aos efeitos vinculantes da ação planejada (Valle, 2018).

A ausência de elementos essenciais nos planos plurianuais, como diretrizes e indicadores, compromete a avaliação dos programas e limita a transparência, e é outro fator a limitar a efetividade dos planos (Lima *et al.*, 2020). A diferença entre o orçamento planejado e o executado, registre-se, distorce a finalidade do orçamento e compromete a finalidade do planejamento (Pares; Valle, 2006).

A centralização do planejamento em apenas um órgão, com pouca participação das secretarias que implementam as políticas públicas, a inexistência de métodos adequados para o cálculo das receitas e despesas e a pouca participação do legislativo são outros problemas já constatados pela literatura (Azevedo; Aquino, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio teórico discutiu a relação entre a proteção do meio ambiente no contexto das queimadas e desmatamento e o planejamento público

por meio do orçamento, em especial o plano plurianual. A análise revela que a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável são temas pertinentes à gestão pública e requerem um planejamento orçamentário eficiente, participativo e integrado para garantir a eficácia das políticas públicas.

Em suma, destaca-se que enquanto as queimadas e o desmatamento continuam a ser problemas recorrentes, a resposta pública por meio do planejamento orçamentário e suas peças desempenham um papel significativo na gestão desses problemas. A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõem sobre um sistema de planejamento e orçamento que tem como objetivo orientar e monitorar a execução das políticas públicas, na qual são incluídas as relacionadas à proteção ambiental.

No entanto, estudos anteriores sobre a elaboração e execução de peças orçamentárias, em especial o PPA, LDO e LOA, mostram que, embora sejam importantes para o desenvolvimento estratégico das ações públicas, sua efetividade e implementação, na maioria dos casos, não atingem as expectativas devido a problemas como falta de diretrizes claras, indicadores insuficientes e discrepâncias entre orçado e executado.

As contribuições deste ensaio promovem a discussão do processo evolutivo do planejamento público no Brasil e a das políticas públicas, evidenciando que o plano plurianual deve ser mais do que um documento burocrático e sim um instrumento integrado e participativo de gestão estratégica. Além disso, a eficiência das políticas ambientais tem sido preterida e prejudicada pela execução orçamentária inadequada, pela falta de recurso ou mesmo pela ausência de integração entre o planejamento e o efetivamente executado.

Resultado disso são os resultados de pesquisas aqui revisadas que mostram a recorrência da degradação ambiental, aqui destacada as queimadas e o desmatamento, embora as peças orçamentárias de planejamento público tenham sido discutidas, elaboradas e implementadas. Em termos de contribuições práticas e gerenciais, sugere-se que a implementação do PPA seja elaborada de forma integrada aos *stakeholders* envolvidos no problema, como os impactados e impactantes nos territórios de degradação, como indústrias, organizações não governamentais, universidades, associações comunitárias, dentre outros.

Além disso, a elaboração de indicadores robustos e o monitoramento e avaliações constantes destes *stakeholders*, juntamente com o corpo gover-

namental devem ser realizados para garantir que as metas ambientais sejam atingidas e o processo seja mais transparente. Como sugestão para estudos futuros, recomenda-se investigar a relação entre a execução orçamentária e os resultados ambientais alcançados, podendo utilizar de estudos de caso de políticas públicas ambientais, tanto as de sucesso como fracassadas, bem como comparar territórios como países, regiões, cidades, fronteiras, etc. podendo conferir novidades para o campo teórico.

De forma complementar, analisar a participação da sociedade, órgãos de controle e demais stakeholders e sua influência na elaboração e execução das políticas públicas ambientais, além de discutir e analisar a utilização de tecnologias, tais como inteligência artificial e modelos computacionais, como forma de melhorar o planejamento e execução orçamentária com objetivos de sustentabilidade ambiental.

REFERÊNCIAS

- ABREU, W. M., GOMES, R. C. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. **Revista do Serviço Público**, v. 61, p. 269-286, jul.-set., 2010.
- ANDERSON, P. **Pós-Neoliberalismo**, as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- ARUOBA, C. Financing Environmental Policies in Developing Countries. **Journal of Social Sciences**, v. 1, n. 1, 2008.
- AVELINO, E. F. et al. Despesas com gestão ambiental nos estados da Amazônia Legal. **Desenvolvimento em Debate**, v. 9, n. 2, p. 121-139, 2020.
- AZEVEDO, R. R.; AQUINO, A. C. B. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 26, p. 63-76, 2016.
- BALIUK, S. A.; KUCHER, A. V.; MAKSYMENKO, N. V. Soil resources of ukraine: State, problems and strategy of sustainable management. **Ukrainian Geographical Journal**, v. 2, n. 114, p. 3-11, 2021.
- BARCELOS, C. L. K.; CALMON, P. C. D. P. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Revista de Administração Pública**, v. 48, p. 159-181, jan./fev., 2014.
- BORINELLI, B. *et al...* Gastos Públicos em Meio Ambiente no Estado do Paraná. **Revista de Políticas Públicas**, v. 15, n. 1, p. 99-108, 2011.
- BORTOLON, Brenda; MENDES, Marisa Schmitt Siqueira. A Importância da Educação Ambiental para o Alcance da Sustentabilidade. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 5, n.1, p. 118-136, 2014.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF; Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Decreto-Lei n.º 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Brasília, DF: Senado Federal, 1967.
- CALMON, K.; GUSSO, D. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal do Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 25, jun.-dez. Brasília: IPEA, 2002.
- CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, vol. 58, p. 129-150, abr/jun., 2007.

- CHENG, Y. *et. al.* How do technological innovation and fiscal decentralization affect the environment? A story of the fourth industrial Revolution and sustainable growth. **Technological Forecasting & Social Change**, v. 162, 2021.
- CHO, K. *et al.*... Hidden risks of deforestation in global supply chains: A study of natural rubber flows from Sri Lanka to the United States. **Journal of Cleaner Production**, v. 349, fevereiro, p. 131275, 2022.
- COELHO, C. *et al.*. Estudo da Gestão Ambiental no Orçamento Público do Estado do Paraná. **Revista de Gestão e Sustentabilidade Ambiental**, v. 11, n. 2, p. 177-211, 2022.
- COUTO, L. F.; CARDOSO, J. C. **Planejamento e Orçamento a partir da Reforma do Aparelho do Estado**: Das iniciativas gerencialistas à Reforma Orçamentária e Extinção do Plano Plurianual. Brasília: IPEA, 2020.
- FARAGO, F. E.; COELHO, M. H. Gastos Públicos em meio ambiente: Uma análise da microrregião de Curitiba. **Organizações e Sustentabilidade**, v. 6, p. 62-77, 2018.
- GURSKI, Bruno; GONZAGA, Roberto; TENDOLINI, Patricia. Conferência de Estocolmo: um marco na questão ambiental. **Administração de Empresas em Revista**, Curitiba, v. 1, n. 7, p. 65-79, 2012.
- JACOBI, Pedro. Meio ambiente e sustentabilidade. O Município no século XXI: cenários e perspectivas. **Cepam—Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal**, p. 175-183, 1999.
- LI, H.; LI, B. The threshold effect of environmental regulation on the green transition of the industrial economy in China. **Economic Research-Ekonomska Istrazivanja**, v. 32, n. 1, p. 3128–3143, 2019.
- LIMA, L. L. *et al.*... Plano Plurianual com proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020.
- KRZYSCZAK, F.R. As diferentes concepções de meio ambiente e suas visões. **Revista de Educação do IDEAU**, v. 11, n. 23, jan.-jun., 2016.
- MACIEL, H. M.; SILVA, A. D.; MACIEL, W. M; Indicadores Ambientais: análise comparativa para os países do continente americano. **Revista Espacios**, v. 41, n. 3, p. 17-31, 2020.
- MASCARENHAS, C. G. Orçamento público ambiental: funções econômicas, estrutura e riscos. Controle Externo: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, v. 3, n. 6, p. 11-27, 2021.
- MATSUMOTO, Alberto Shigeru; DE CARVALHO, Johnny Santana. **Análise Referencial versus Análises Vertical e Horizontal aplicadas ao setor de telecomunicações**. Universidade Católica de Brasília-UCB, Brasília, 2010.
- MELLO, F. S.; FOGAÇA, F. F. S.; HOLLNAGEL, H. C. A Construção de Indicadores Ambientais como Ferramenta de Gestão Pública. **Revista Internacional de Debates da Administração Pública**, v. 1, n. 1, 2016.
- MIKKELSON, G. M. Invisible Hand or Ecological Footprint? Comparing Social Versus Environmental Impacts of Recent Economic Growth. **Organization and Environment**, v. 34, n. 2, p. 287–297, 2021.
- MISCALI, S. R. S. *et al.*... A gestão ambiental a partir do orçamento público: uma análise das despesas referentes ao orçamento do município de São João da Barra. **Boletim Petróleo Royalties e Região**, v. 17, n. 65, p. 1-14, 2020.
- OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 273-288, mar./abr., 2006.
- PARES; VALLE. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006.
- PEREIRA. L. C. B. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 49, v. 1, jan-mar., 1998.
- PEREIRA. L. C. B. Da Administração Pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 1, jan.-abr., 1996.

- PICOLI, M. C. A. *et al.*... Impacts of public and private sector policies on soybean and pasture expansion in Mato Grosso-Brazil from 2001 to 2017. **Land**, v. 9, n. 1, p. 1–15, 2020.
- PAGOTO, A. Possíveis indicadores de resultados para avaliação da política ambiental no Estado de São Paulo. **Diálogos Interdisciplinares**, v. 7, n. 1, p. 55-67, 2018.
- PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. p. 171-187, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v61i2.44.
- PUTRA, D. P.; EDWARD, J. T. Analysis of Public Environmental Expenditure: The Case of Jakarta Province. **Journal Kebijakan Ekonomi**, v. 15, n. 1, 2020.
- RAJÃO, R.; BERGO DE CARVALHO, E.; MERRY, F. Appropriations, conflicts and subversions: the social construction of the Brazilian Forest Code. **Tapuya: Latin American Science, Technology and Society**, v. 3, n. 1, p. 43–62, 2020.
- REIS, J. D. M. C. G.; SILVA, A. A.; PEIXOTO, J. C. A (des)proteção do solo em Goiás: um estudo de caso na microrregião de Quirinópolis – GO. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 52, p. 142-154, 2019.
- REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. **Textos para Discussão Cepal**, n. 1522, Brasília: IPEA, 2010.
- SALVADOR, M.; SANCHO, D. The role of local government in the drive for sustainable development public policies. An analytical framework based on institutional capacities. **Sustainability** (Switzerland), v. 13, n. 11, 2021.
- SANTOS, G. K.; RAUPP, F. M. Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 1429-1451, nov./dez., 2015.
- SILVA, E. A.; RODRIGUES, F. M. G.; SILVA, L. A. A relevância do planejamento estratégico no setor público. **Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, v. 12, n. 42, p. 456-469, 2018.
- SOBRAL, B. Considerações exploratórias sobre a atualidade da temática do Planejamento Público: uma homenagem ao economista Celso Furtado. **Intellēctus**, ano XIX, n. 2, p. 68-78, 2020.
- SOUZA, L. B. E.; BARROS, J. R. Agronegócio e ambiente no Cerrado tocantinense: um panorama dos municípios com base em indicadores. **Ateliê Geográfico**, v. 13, n. 1, p. 124–149, 2019.
- STEBLYANSKAYA, A. *et al.*... Strategies for Green Economy in China. **Foresight and STI Governance**, v. 15, n. 1, 2021.
- VALLE, V. L. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, n. 2, p.113-134, maio/ago, 2018.
- VALE, F. A. *et al.*... Sustentabilidade municipal no contexto de uma política pública de controle do desmatamento no Pará. **Economía Sociedad y Territorio**, p. 55–87, 2019.

BREVES REFLEXÕES SOBRE AS ABRANGÊNCIAS DAS ABORDAGENS CONCEITUAIS DOS TERMOS POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS ECONÔMICAS: Uma proposição didático-pedagógica para estudos acadêmicos.

Arthur Caldeira Sanches
José Carlos de Jesus-Lopes

A literatura especializada coloca que o crescimento econômico e desenvolvimento da sociedade humana ocorreu e continua ocorrendo, em função de sistemas de produções de riquezas materiais e sociais empreendidas pelos agentes econômicos (Passos; Nogami, 2005) e atores políticos (Bresser-Pereira, 2005), nem sempre na mesma ordem, mas que, de qualquer maneira, de forma isolada ou agrupada, construiu instituições (Williansom, 1996).

À luz da Nova Teoria Institucional (North, 2006), são as instituições que estabelecem as regras do jogo, para que as pessoas possam viver, preferencialmente, em harmonia, de forma pacífica, em comunidades e nos círculos sociais pertencentes, bem como para produzir riquezas materiais e imateriais, com atributos objetivos e subjetivos comuns e diferentes, dentro dos diversos territórios, aqui compreendidos como locais de poderes (Santos, 2002).

Para Lopes (2007), estas regras do jogo são criadas e constantemente modificadas, decorrentes de determinadas situações complexas (Morin, 2011), que motivam comportamentos homogêneos das pessoas e de grupos organizacionais, dada às características de cada ser humano, cada indivíduo, cada grupo, que como qualquer ente biológico que busca a sua própria sobrevivência; ou mesmo que empreendem ações e arranjos sociais para o fortalecimento do *status quo* econômico, social, político e institucional do grupo.

Igualmente, estas regras motivam comportamentos essencialmente heterogêneos, dado aos interesses diferenciados dos indivíduos e dos grupos organizacionais, que compõem a sociedade, como bem explicou Santos (2002). Esses fenômenos constituídos de contradições ou não, resultam em vivências diversas, ora em ambientes de consensos, ora de dissensos, ora de harmonias, ora de múltiplos conflitos, em diversas e complexas dimensões (Morin, 2011).

Dentre as instituições humanas criadas, a maior delas a ser considerada, no âmbito das organizações humanas, está o Estado (Bobbio, 2007), configurado em nações, a ser habitada por um povo com sentimento nacionalista (Chadid, 2019), a partir de uma delimitação de fronteira territorial, que o torna soberano, por meio de uma estrutura legal, empreendidas por Poderes Constitucionais (Di Pietro, 2021).

Para Teixeira (2013), o Estado é, ainda, o detentor do poder de monopólio para estabelecer as regras, convertidas em leis, normativas, regulamentos, decretos, resoluções, com vistas a disciplinar as condutas dos indivíduos e de grupo de pessoas, para a ordem pacífica da coletividade em geral e para os demais tipos de organizações, que se estabelecem no âmbito da sociedade (Carnoy, 2014).

A propósito, o papel das constituições dos países, dentre outras providências que estruturam a soberania nacional, é atribuir os papéis dos Estados (Bresser-Pereira; Spink, 2014), e discriminar os limites de governantes e governados, liberdade e restrições às organizações e aos demais membros da sociedade (Furtado, 2014). No Brasil, é a Constituição Federal (Brasil, 1988) que reconhece, legalmente, as autonomias da União, do Distrito Federal, dos Estados Federativos e dos Municípios, atribuindo-lhe tarefas econômicas, sociais, políticas e jurídicas (Chadid, 2019).

Ademais, no Brasil, a Carta Magna, emanada do povo brasileiro, tem o poder soberano para estabelecer e criar mecanismos de regulação aos processos para que a nação possa cumprir com o seu papel, enquanto ente pacificador e promotor do bem estar dos cidadãos, além de consolidar o Estado Democrático e Social de Direito, com a soberania nacional, a elevação da dignidade da pessoa humana, bem como a valorização do trabalho e a livre iniciativa, para o estabelecimento da ordem econômica, social, política e jurídica, como bem enfatizam Nardes, Altnounian e Vieira (2018).

Todas essas providências do dever do Estado brasileiro estão regidas pela Carta Magna do País (Brasil, 2016) e são transmitidas aos órgãos públicos que integram a estrutura da Administração Pública (direta e indireta), que acolhem a responsabilidade de atender as necessidades sociais da cidadania e às necessidades próprias dos agentes econômicos e das complexas demandas das instituições e dos interesses dos indivíduos contemporâneos (Matias-Pereira, 2020).

Na obra de Chadid (2019), o professor e jurista ensina que é sob estas perspectivas, que cresce a pressão social sobre o Estado, que deve atender à altura o papel de protagonista, dando respostas às complexas consequências derivadas dos processos de urbanização, do crescimento po-

pulacional, da corrida pelo desenvolvimento econômico, em especial, com vistas ao novo paradigma denominado de Desenvolvimento Sustentável (CMMAD, 1991).

Contudo, no entendimento de Veiga (2011), este novo paradigma de desenvolvimento societal precisa estar alinhado a um modelo alternativo de industrialização, da produção e distribuição de alimentos seguros e nutritivos, bem como a priorização ao direito à educação, à saúde, à segurança pública, à proteção social, além da efetivação dos direitos humanos e de mercados e preços mais justos e responsabilidade social das organizações, por meio de desenhos de políticas públicas eficazes, bem como por políticas econômicas mais justas e socialmente responsáveis (ONU, 2015).

É a partir desta perspectiva, que emergem os termos políticas públicas e políticas econômicas, que muitas vezes se confundem em seus propósitos e ao serem estipuladas como “metas governamentais específicas, que através de ações buscam sanar determinados problemas” (Silva; Monteiro, 2015, p. 203). Aqui, reconhece que determinados problemas hão de ser considerados como problemas complexos, denominados na literatura, também como problemas perversos (*wicked-problems*), como bem assinalaram Rittel e Webber (1973).

Para Santos (2006), na gestão pública, muitos problemas públicos se colocam como desafios complexos, para as pessoas quando empossadas em cargos dos servidores, agentes e gestores públicos, que precisarão tomar decisões em pró da sociedade. Diante de tais desafios, eles precisarão lidar além da superação das situações-problemas, com os recursos escassos, a valorização dos ativos públicos. Afinal, como colocam Nardes, Altounian e Vieira (2018, p. 175), “a criação do Estado Democrático só tem sentido se a atuação de seus ‘agentes’ estiver voltada para servir a sociedade”.

É sob esta perspectiva, que surgem as expressões governanças (Williamson, 1996) e, mais especificamente, governança pública, esta última a saber: “governança pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população” (Nardes; Altounian; Vieira, 2016, p. 153).

Como se vê, como foco deste estudo, quanto melhor for avaliada a capacidade dos governos, os resultados das políticas públicas e econômicas desenhadas e aplicadas e os recursos públicos despendidos serão mais eficazes, cumprindo assim os objetivos destes tipos de políticas públicas (Ferreira, 2018), que levam ao desenvolvimento das mesorregiões econômicas (Bêrni; Laubert, 2011).

Através das análises de cenários e estudos sobre disponibilidade de recursos públicos, esses tomadores de decisões das coisas públicas devem escolher estratégias políticas (Matus, 1996) de enfrentamento para solucionar tais problemas, sejam estes de caráter administrativo, econômico, social ou político (Sechhi, 2019). Assim, a Administração Pública brasileira trabalha com o desenvolvimento de políticas, utilizadas como forma de resposta para os problemas que se apresentam diariamente (Matias-Pereira, 2020).

Neste sentido, quando na literatura especializada (Ferreira, 2018) discute-se sobre as maneiras que os governos adotam no sentido de alterar uma dada situação social, ou econômica, dois termos muito utilizados, pelos pesquisadores, por vezes, se confundem. São elas: 1) políticas públicas; e 2) políticas econômicas. Embora, pelo próprio nome, possa-se entender esses dois conceitos como proposições distintas, há discussões e pesquisas que tratam ambas como assuntos complementares, sendo as políticas econômicas, uma vertente das políticas públicas desenvolvidas por um dado governo, como já defendido por Rua (1998).

A pesquisa de Ferreira (2018) classificou as políticas públicas em políticas sociais, políticas econômicas e políticas de infraestrutura. Estudos posteriores de Gonçalves *et al.* (2022) e de Gouvea *et al.* (2022) também aplicaram as mesmas classificações de políticas públicas, quando trataram, respectivamente, das políticas públicas à proteção da biodiversidade, e das políticas públicas, de forma complementar, às diretrizes governamentais para o fomento da indústria florestal, no estado de Mato Grosso do Sul (MS).

Contudo, observa-se, o uso inadequado ou mesmo equivocado, dos termos políticas públicas e políticas econômicas, na condição de sinônimos, nos ambientes acadêmicos, econômicos, sociais, jurídicos e políticos, inclusive nas mídias falada, televisiva e digital, que publicam declarações e falas de pessoas comuns, alunos, inclusive profissionais, agentes e gestores públicos.

Foi por conta desta observação que, enquanto docentes da área acadêmica, motivou o levantamento da seguinte questão-chave, a ser respondida ao longo deste estudo, assim anunciada: Os conceitos dos termos políticas públicas e políticas econômicas são sinônimos? Baseado na falta de clareza entre esses conceitos, este estudo, moldado num ensaio teórico, tem como objetivo refletir sobre as abordagens conceituais dos termos políticas públicas e políticas econômicas.

A justificativa deste estudo assenta-se na importância do uso adequado das abordagens conceituais aplicadas, bem como das extensões das abrangências que as duas citadas abordagens conceituais se aplicam, de forma empírica, tais como os ambientes acadêmicos, econômicos, sociais,

jurídicos, políticos e profissionais. Acredita-se que este estudo possa contribuir para a superação do desafio proposto no Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS-4), no que diz respeito à potencialização da educação de qualidade.

A estrutura desta escrita científica iniciou-se com esta parte introdutória, que anunciou contextualização da problemática e a declaração do objetivo geral. Em seguida serão explicados os procedimentos metodológicos aplicados e os resultados encontrados, acompanhados de reflexões derivadas da revisão bibliográfica. Finalmente, serão apresentadas as considerações finais, agradecimentos e referências que embasaram as discussões aqui descritas.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de um estudo científico, moldado em um ensaio teórico, pois de acordo com Meneguetti (2011) e Nascimento (2014), este tipo de escrita científica possibilita os autores-pesquisadores a conhecer o estágio atual do conhecimento de um determinado tema, assunto, objetos de pesquisas de interesses dos grupos de pesquisadores, sem a necessidade de trazer conclusões derivadas de estudos aplicados.

Para Gouvea *et al.* (2022), num ensaio teórico, pode-se descrever uma etapa preliminar de uma série de estudos sobre qualquer situação-problema, mesmo ainda em análises, ou sobre quaisquer objetos, fatos ou fenômenos, dados e informações obtidas de obras já publicadas, sobre as quais se possam lançar reflexões críticas.

Destacam ainda os mesmos autores que, obviamente, reflexões críticas precisam estar fundamentadas por fundamentos teóricos científicos consolidados, ou mesmo por aportes normativos oficiais, distanciando-se assim dos pensamentos do senso comum, por exemplo, quando alunos e mesmo outros estudiosos usam, de forma equivocada, os termos políticas públicas e políticas econômicas como sinônimos.

Os objetos de pesquisa deste estudo foram as abrangências das abordagens conceituais dos termos políticas públicas (Matias-Pereira, 2009; Secchi, 2010) e políticas econômicas (Furtado, 2014; Vasconcelos, 2019). Por serem as reflexões, construídas ao longo do ensaio teórico, extraídas das obras científicas consolidadas, a presente escrita científica torna-se originária de uma pesquisa bibliográfica (Marconi; Lakatos, 2018), constituída puramente de dados secundários (Gil, 2022). Tem aqui o objetivo de

Exploratória pois busca investigar, cientificamente, as diferenças das abordagens conceituais dos termos políticas públicas e políticas econômicas, bem como as abrangências dos dois conceitos (Gil, 2022). Descritiva pois nos resultados e reflexões são apontadas as descrições dos aportes conceituais, bem como a possível interdependência desses dois termos, no dia a dia das pessoas (Creswell, 2016).

Este estudo tem ainda por finalidade ser uma pesquisa básica, também denominada por Marconi e Lakatos (2013) de pesquisa pura, pois o estudo se concentra nos limites das abordagens conceituais dos dois termos, objetos da pesquisa. A técnica aplicada para o tratamento de dados secundários coletados foi a qualitativa (Severino; 2017), por ser aquela que permite ao pesquisador buscar compreender a realidade investigada, a partir da descrição dos conceitos.

As reflexões aqui a serem colocadas podem ser endereçadas aos públicos que integram ambientes multidisciplinares e multi organizacionais (Japiassú, 1997) e, especialmente, aos estudiosos pertencentes aos núcleos acadêmicos ligados às Ciências Sociais Aplicadas, que integram os cursos de graduação de Ciências Econômicas, Ciências Contábeis, Administração de Empresas, Administração Pública, Direito, Sociologia, Ciências Políticas, dentre outras áreas do conhecimento científico.

Os elementos delineadores restantes aplicados a este estudo, tais como as técnicas de coleta de dados e os procedimentos para o tratamento dos dados coletados, seguiram as instruções dadas por Jesus-Lopes, Maciel e Casagrande (2022). Os códigos de ética descritos pelo *Code of conduct and best practice guidelines for journal editors* (COPE, 2011) e pela Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD, 2019) foram igualmente respeitados. A organização textual acatou as normas atualizadas da ABNT (2023).

DISCUSSÕES E REFLEXÕES TEÓRICAS

No que se refere à atuação do governo brasileiro, este possui como função aplicar leis e normas por meio de seus Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, por meio das esferas municipal, estadual e federal, via formulação de políticas públicas (Matias-Pereira, 2020). Políticas públicas são definidas por Dias e Matos (2012), como ações, planos e programas governamentais que se destinam a resolver problemas dos cidadãos e atender suas complexas demandas, por meio da articulação de recursos dos governos e da sociedade civil organizada.

Aqui reconhece a existência de confusão, quando se trata sobre o entendimento da extensão das políticas públicas de estado em relação às políticas públicas de governo. Chadid (2019) explica que as políticas públicas de estado traçam objetivos e metas de longo prazo (tem-se, como exemplo, a erradicação do analfabetismo em 20 anos), e envolvem análises de impactos, de efeitos econômicos e de crescimento socioeconômico. Tipicamente, estas políticas são transcritas em leis, com abrangências nas instâncias federal, estadual e municipal.

Já as políticas públicas de governo são aquelas elaboradas considerando uma duração de curto prazo ou médio prazo, geralmente no espaço de um determinado mandato eletivo. Essas políticas atuam com formulações menos complexas, com ações mais imediatas. Como exemplo de políticas públicas de governo, tem-se programas governamentais voltados à capacitação de professores, na área da educação, ou mesmo a instituição de multas pela prática de desmatamento ilegal, com abrangências mais nas esferas estaduais e municipais. O próximo governo local poderá manter ou alterar tal instituição.

Rojo *et al.* (2019) ao analisarem as políticas públicas de corrida de rua, na cidade de Curitiba-PR, descrevem que, embora algumas ações tenham sido tomadas pelo governo vigente (em seus dois mandatos seguidos), estas não se caracterizam como políticas públicas de estado, mesmo considerando a temporalidade superior a oito anos. Tal condição abre espaços para estudos complementares a estes, no sentido de mapear ações de governos locais, que iniciam foram caracterizadas como políticas públicas de governo e depois passou a ser caracterizadas como de estado.

Calderón *et al.* (2011) explicaram, ainda no caso da mesma capital do Estado do Paraná, a inexistência de mecanismos legislativos, no âmbito estadual, que adicionam garantias ao funcionamento das ações, permitindo sua independência do governo vigente. Tal situação mostra que a diferença existente entre as políticas públicas de estado e as políticas públicas de governo podem ir além do simples critério de temporalidade. Com efeito, as políticas públicas de governo, em especial, quando são inseridas na Constituição Federal do Brasil (Brasil, 1988), não podem ser rapidamente modificadas pelos próximos governantes (Chadid, 2019).

Desta forma, Oliveira (2011) fortalece tal condição ao considerar que as políticas públicas de governo são aquelas em que o Poder Executivo

visa responder às demandas internas, da agenda política. Por outro lado, as políticas públicas de estado abrangem mais de uma agência do Estado, percorrendo instâncias para discussões, como o Parlamento, incidindo em setores mais amplos de uma dada sociedade.

Isto posto, uma vez que as políticas públicas visam resolver problemas da sociedade (Dias; Matos, 2012), estas apresentam um ciclo, que de acordo com Santos (2016), é composto pelas seguintes fases: a) identificação do problema/formação da agenda de políticas públicas; b) formulação da política/tomada de decisões; c) implementação; e d) avaliação.

A definição da abrangência das políticas públicas pode ser observada já na etapa das tomadas de decisão, uma vez que, no entendimento de Santos (2016), dependendo do problema público a ser tratado, este pode ser de responsabilidade dos municípios (agentes da Administração Pública) ou então dos Estados Federativos e da União (questões educacionais e macroeconômicas).

Já na fase da implementação, no caso de as políticas públicas envolverem mais de uma das esferas de governo, faz-se necessário a realização de reuniões estratégicas, tendo como base dados oficiais e com tratamento científicos, para a definição e pacto de cada uma das partes, através de protocolos de cooperação e mecanismos de transferência de recursos (Rua, 2012).

Ainda em se tratando da implementação das políticas públicas, para Dias (2014), algumas discussões e estudos vêm surgindo sobre a possibilidade de se utilizar as Parcerias Público-Privadas (PPP), na Administração Pública brasileira, como instrumento de implementação das políticas públicas, uma vez que as PPP se caracterizam como meios de desenvolvimento econômico.

Políticas Públicas

Embora o termo políticas públicas já seja utilizado e discutido, há algum tempo, nos estudos relacionados à Administração Pública brasileira, os estudos de Ferreira (2018) consideraram que ainda não se identifica, na literatura especializada, uma definição conceitual que seja consensual entre os autores e pesquisadores. Ao fazer um breve levantamento de obras bem consideradas, na área acadêmica, observou-se um conjunto de abordagens conceituais, que neste estudo, pode se valer.

Nas considerações apontadas pela mesma pesquisadora, a literatura especializada publica uma variedade de obras didáticas, amplamente re-

conhecidas e utilizadas, como referências obrigatórias, nas disciplinas dos cursos de graduação e de pós-graduação (*lato sensu* e *stricto sensu*), cujos autores apresentam conceitos distintos.

Para facilitar, potencializar didaticamente a compreensão do termo políticas públicas, faz-se necessário, primeiro, realizar uma descrição sobre os tipos de ações que podem ser realizadas pelos governos. Frey (2000, p. 216) divide tais ações em três categorias ou dimensões: 1) *policy*; 2) *politics*; e 3) *polity*, sendo que,

A dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;

No quadro da dimensão processual *politics* tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; e

A dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

De acordo com Camargo (2013), essas categorias/dimensões das ações governamentais se desenvolvem com o propósito de atender as necessidades administrativas do Estado e as complexas demandas sociedade, seja para elaborar e implementar políticas governamentais estratégicas (Matus 1996) para o desenvolvimento de uma área política (Estado), quanto para atender a anseios e necessidades de serviços públicos e novas políticas que satisfaçam as necessidades da população (sociedade).

Para Muller (1987), as políticas públicas são caracterizadas como instâncias empíricas do Estado em ação, sendo essas interações resultado da relação existente entre a pressão dos entes da sociedade e o Estado. Já Dye (1984) conceitua as políticas públicas como algo baseado naquilo que o governo escolhe, ou não, fazer, sendo sua essência firmada pelo embate entre interesses e ideias.

Considerando os ensinamentos didáticos feitos por Secchi (2019), de que políticas públicas são diretrizes desenvolvidas para se enfrentar um determinado problema público, observa-se que, dentre as categorias apresentadas por Frey (2000), o termo *policy* é aquele que mais se vincula à ideia central do objeto de estudo. A partir do critério estipulado por Lowi (1964 *apud* Secchi, 2019, p. 31) de “impacto esperado na sociedade”, as

1. *Políticas regulatórias*: são aquelas que determinam os padrões de comportamento, produto, ou serviço para atores públicos e privados. Exemplos: regras para segurança alimentar, tráfego aéreo e operações no mercado financeiro;
2. *Políticas distributivas*: estas geram benefícios para alguns grupos de atores e custos para toda a coletividade. Exemplos: subsídios para alguns usuários do serviço público e renúncias fiscais;
3. *Políticas redistributivas*: elas são criadas e implantadas para gerar benefícios para uma categoria de atores, e custos sobre outra categoria de atores específicos. Exemplos: cotas raciais e programas de reforma agrária; e
4. *Políticas constitutivas*: este tipo política define as regras de elaboração das políticas públicas, bem como da disputa política, competências e jurisdições. Exemplos: regras do sistema político-eleitoral e regras de participação da sociedade civil em decisões públicas.

Como se vê, a partir do que é publicado na literatura especializada, este movimento de compreensões destas abordagens conceituais, corrobora com a existência de diversos entendimentos sobre o que são as políticas públicas (Braga, 2020). O Quadro 1 traz algumas das definições, apresentadas pelos pesquisadores pesquisados, sobre as abrangências das abordagens conceituais do termo políticas públicas.

QUADRO 1 – ABORDAGENS CONCEITUAIS DO TERMO POLÍTICAS PÚBLICAS.

Autor, por ordem cronológica	Definição de Políticas Públicas
Dye (1984)	O que o governo escolhe fazer ou não fazer.
Peters (1986)	Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, que influenciam a vida dos cidadãos.
Muller (1987)	Instâncias empíricas do Estado em ação, sendo essas interações resultado da relação existente entre a sociedade e o Estado.
Souza (2006)	Campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e se necessário sugerir mudanças na orientação dessas ações.
Secchi (2019)	Diretriz/orientação de um policymaker à atividade ou à passividade de um policytaker, concebida com o objetivo de enfrentar um problema público.

Fonte: Os autores (2025).

À luz das descrições das abrangências das abordagens conceituais do termo políticas públicas, organizadas no Quadro 1, é possível perceber que, embora as possíveis definições de políticas públicas sejam interpreta-

das e descritas de maneiras distintas, alguns pontos em comum são identificados, como o fato deste se apresentar como algo vinculado aos governos, e sua capacidade de ação, para com o atendimento das demandas e necessidades dos cidadãos e das organizações.

Políticas Econômicas

No construto instrumental dos economistas, um dos papéis das Ciências Econômicas é que, por meio do conjunto de várias disciplinas, as autoridades econômicas, bem como os gestores públicos responsáveis pela condução dos agregados macroeconômicos possam formular políticas que visem, estrategicamente, melhorar a qualidade de vida das pessoas, como bem apontam Lanzana (2010) e Vasconcellos (2019).

Por outro lado, os agentes econômicos e demais partes interessadas nos negócios econômicos nacionais e internacionais esperam que estas políticas, quando bem formuladas pelos fazedores de políticas (denominados na literatura estrangeira de *policy makers*), quando bem aplicadas, geridas e controladas possam, efetivamente, atingir seus objetivos traçados em planos econômicos. As políticas econômicas são também denominadas, na literatura especializada, de políticas macroeconômicas (Pinho; Vasconcellos, 2017).

Conforme visto na seção anterior, no entendimento de Rua (1998), as políticas econômicas são uma classificação, dentro do conceito mais amplo de políticas públicas. Para o autor, as políticas econômicas têm como objetivo atingir duas dimensões econômicas, sendo elas convergentes aos interesses das corporações que empreendem nos mercados nacional e internacional. Estas dimensões impactam e sofrem impactos uma das outras, face ao entendimento que o mercado global é concebido como um sistema aberto (Graeml, 2007).

A primeira dimensão refere-se ao desenho, a criação dos arranjos econômicos e a gestão da própria economia doméstica. De maneira complementar, esta dimensão pode criar arranjos de políticas econômicas voltadas à proteção do mercado de trabalho doméstico. A segunda dimensão revela-se na inserção dos arranjos econômicos do País, nos complexos arranjos da economia internacional, em função do grau de abertura do país para com as trocas internacionais, que ocorrem no resto do mundo, a partir das relações internacionais empreendidas (Kuzaqui, 2018).

Há de se reconhecer que, para sob a condição da segunda dimensão, o país torna-se mais vulnerável, uma vez que os organismos supranacionais,

a exemplo das Organização das Nações Unidas (ONU, 2015) e suas agências (Organização Mundial do Comércio – OMC, 2022; Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico – OCDE, 2024) podem criar regras e mecanismos de controles sobre o fluxo de pessoas, de mercadorias e de mecanismos de coordenação de governanças corporativas, inclusive, para o setor público (OCDE, 1999).

De acordo com Vasconcelos (2019), de forma mais instrumental, para a área dos economistas, as políticas econômicas são derivadas de um conjunto de diretrizes das metas e objetivos dos órgãos governamentais para que os ambientes econômicos se desenvolvam, com equilíbrio, por exemplo, entre a Oferta Agregada (OA) e a Demanda Agregada (DA). O ideal, sob a ótica da macroeconomia, é que se alcance o pleno emprego dos fatores produtivos, ao obter o equilíbrio entre a Oferta Agregada e a Demanda Agregada ($OA=DA$).

Para Pinho e Vasconcellos (2017), a OA é constituída pela somatória de todos os bens e serviços criados pelas organizações (econômicas, públicas, inclusive as Organizações Não Governamentais - ONGs) e disponibilizados à coletividade, para atender a DA. Por sua vez, a DA é aquela procura constituída pelo somatório dos dispêndios da coletividade em bens e serviços de consumo (C), de investimentos (I), das despesas governamentais (GG), das exportações (X) e das importações (M).

Ainda de acordo com os mesmos autores, qualquer desequilíbrio entre esses dois elementos macroeconômicos pode promover efeitos negativos sobre a Renda Nacional (RN), sobre o nível de emprego, além de estabelecer fortes hiatos inflacionários ou deflacionários. A Renda Nacional (RN) é aferida pela somatória das remunerações aferidas pelos proprietários dos fatores de produção, de um país, durante um ano.

Neste sentido, as políticas econômicas consistem num conjunto de decisões de ordens econômicas e sociais, planejadas pelas autoridades de um país, que visam a elevação da Renda Nacional (RN), em parcimônia com o equilíbrio entre OA e DA e, conseqüentemente, no desenvolvimento das regiões econômicas (Pinho e Vasconcellos, 2017).

Lanzana (2010) explica que quando as políticas econômicas são articuladas com as demais políticas públicas, poderão ter abrangências, no ambiente empírico, políticas econômicas expansionistas, quando seus objetivos expandem os elementos macroeconômicos, ou políticas econômicas

contracionistas, também chamadas de políticas econômicas reducionistas, que reduzem os elementos que promovem as forças macroeconômicas numa determinada região.

Na obra de Nogami (2012), o autor chama a atenção, para que os objetivos traçados pelos *policy makers*, as autoridades governamentais têm à sua disposição quatro instrumentos de políticas econômicas, que precisam ser exercidos de forma complementar e dentro de uma lógica de interdependência. São eles: 1) Política Cambial; 2) Política Monetária; 3) Política Fiscal; e 4) Política Tributária.

Política Cambial

A literatura especializada na área acadêmica ensina que a política cambial deve ser a primeira a ser definida, pelas autoridades governamentais, quando se trata de uma economia aberta, para depois as demais políticas econômicas serem planejadas, uma vez que a política cambial assume a característica de ser a política que irá direcionar as demais (Ratti, 2001).

Para Mendes *et al.* (2009), é a política cambial que estabelece o mecanismo de conversão da moeda nacional em moeda estrangeira, estabelecendo assim a cotação (taxa) do câmbio. Para Ratti (2001, 139), “câmbio é a troca da moeda doméstica por moedas estrangeiras, para atender as necessidades dos intercâmbios de bens e serviços que o país mantém com o resto do mundo”.

Já a taxa de câmbio é derivada do mecanismo do preço de uma moeda doméstica em comparação ao de outra moeda conversível, a exemplo do dólar norte-americano, do euro, da libra esterlina, do iene (Krugman; Obstfeld, 2013). No Brasil, a cotação da taxa de câmbio oficial é derivada entre a troca da moeda brasileira com a moeda norte-americana, o dólar norte-americano. A partir daí, outras cotações de câmbio são derivadas das trocas com outras moedas conversíveis (Bacen, 2024).

Por força da globalização dos mercados internacionais de capitais (Ferrari Filho, 2004), em especial, os de câmbio, a taxa de câmbio passou a ser considerada como “um ativo, cujos princípios do mercado cambial internacional governam o comportamento dos preços dos outros ativos, também governam o comportamento das taxas de câmbio”, como bem ensinam Krugman e Obstfeld (2013, p. 339). É por força do mercado cambial, que as moedas conversíveis passam a ser caracterizadas como commodities financeiras (Veríssimo; Xavier, 2014).

De qualquer forma, há de se considerar que a política cambial interna também se insere num tipo de política econômica doméstica, como bem lembra Kuazaqui (2018), pois ela agirá como um instrumento de controle de uma cesta de preços, que os governos locais têm, em relação ao mercado de câmbio, para interagir no comércio mundial, estabelecendo relações competitivas ou não, entre os preços domésticos e estrangeiros, como bem explica Graeml (2007).

Assim, sob tais modalidades, as autoridades governamentais farão gestão sobre a troca da moeda nacional por moedas conversíveis, que resultará assim na taxa de câmbio diária. No entendimento de Passos e Nogami (2012, p. 535), “a taxa de câmbio é o preço de uma moeda em termos de outra”. Sob esta perspectiva, há de se considerar que cabe à política cambial decidir pelo estabelecimento da estabilidade do poder de compra da moeda brasileira, nos âmbitos dos mercados doméstico e ao mesmo o internacional.

No caso do Brasil, o Banco Central do Brasil (Bacen, 2024) é a autarquia federal, formalmente, sem vinculação a qualquer Ministério de Estado, e que com autonomia constitucional, tem por atribuição de monopólio de criar e imprimir moedas, gestionar o mercado de divisas, bem como de definir os regimes cambiais a serem implementados no País, com o intuito de patrocinar a estabilidade financeira nacional. É, igualmente, responsável pela gestão do câmbio.

Ademais, para Ratti (2001), as autoridades responsáveis pela gestão dos Bancos Centrais, ao redor do mundo, poderão utilizar-se de regimes cambiais, para fazer frente a gestão da taxa de câmbio. São elas: a) taxa de câmbio fixo; b) taxa de câmbio flexível, também denominado de câmbio flutuante; c) taxa de câmbio administrado, também chamado de banda cambial; d) *currency board*; e) dolarização; e f) moeda comum.

Estes regimes cambiais trazem consigo efeitos positivos e negativos, a depender das circunstâncias e das situações em que as economias doméstica e internacional se encontram. Ou seja, os regimes cambiais afetam o setor externo da economia brasileira (Pinho; Vasconcellos, 2017). No Brasil, o regime de câmbio fixo é aquele em que há intervenção direta e cotidiana do Bacen no mercado cambial brasileiro, com o objetivo de manter

a paridade cambial fixa; paridade está fixada pelas autoridades monetárias (Dias; Rodrigues, 2018).

A aplicabilidade do câmbio fixo, por exemplo, traz efeitos positivos, no curto prazo, por exemplo, permite que haja uma capacidade de reinvestimento, com vistas na modernização da cadeia produtiva nacional, podendo importar bens de capital, bem como proteger-se das oscilações dos preços dos bens e serviços, que são negociados dentro do país. Mas, este mesmo regime poderá impor sérios problemas econômicos no país, se perdurar por longo tempo, por exemplo, o desemprego estrutural e a perda da competitividade da produção nacional frente à concorrência da produção internacional.

Já o regime cambial flexível poderá fazer com que a taxa de câmbio oscile, a cada dia, de acordo com os movimentos dos mercados internacionais de capitais. Assim a taxa cambial poderá estar valorizada, em relação a uma moeda conversível, o que tende a facilitar as importações do país. Da mesma forma, a cotação cambial poderá estar desvalorizada, o que tende a tornar as exportações brasileiras mais competitivas nas trocas internacionais. Contudo, essa desvalorização elevará os custos das aquisições dos bens importados, o que poderá estimular o processo inflacionário e até desmotivar as exportações brasileiras.

Como bem adverte Vasconcelos (2019), as autoridades que tomam decisões, no âmbito do Bacen, para com a gestão do câmbio, o desafio é estipular um nível de taxa de câmbio relativamente alta para estimular as exportações e ao mesmo tempo relativamente baixa para não encarecer as importações. Trata-se, portanto, de um desafio das autoridades monetárias do país, em identificar qual seria a taxa de câmbio ideal para que não haja perturbações estruturais tanto no mercado doméstico, como no grau de competitividade das nações (Graeml, 2007).

Política Monetária

Política monetária, de acordo com Passos e Nogami (2012, p. 480), há de se entender por ser “um conjunto de medidas adotadas pelo governo com o objetivo de controlar a oferta de moeda e as taxas de juros, de forma assegurar a liquidez ideal da economia do país”. Para Pinho e Vasconcellos (2017), a política monetária conduz aos processos de oferta de moeda, ao gerenciamento dos instrumentos aplicados e aos mecanismos de transmissão de seus efeitos.

De acordo com a literatura especializada, na área acadêmica (Lanzana, 2010; Passos e Nogami, 2012; Pinho; Vasconcellos, 2017), há consenso entre os economistas, quando se esclarece que as autoridades monetárias se valem de quatro instrumentos que constituem e contribuem para a execução das políticas econômicas. São eles: 1) política de juros, aqui o juro já compreendido como o preço da moeda ao longo do tempo; 2) Depósito Compulsório, também denominado de Reservas Obrigatórias; 3) Operações de Mercado Aberto, igualmente, denominado de *Open Market*; e 4) Política de Redesconto.

Alguns autores, a exemplo de Passos e Nogami (2012) e Vasconcelos (2019) defendem as Políticas de Rendas a serem adicionadas aos instrumentos de políticas econômicas. Trata-se de políticas governamentais voltadas a proporcionar ao indivíduo ou a um determinado nível de consumo e de bem-estar material (Pinho; Vasconcellos, 2017), que será tratada mais adiante.

Como se vê, as políticas monetárias lidam com a liquidez da moeda nacional, no mercado interno, ao satisfazer às demandas internas e externas de moeda para que os indivíduos, famílias, empresas e organizações possam remunerar as trocas, face ao reconhecimento do modo de produção capitalista vigente (Giddens, 2005).

Este modo de produção tem como paradigma a continuidade, de forma crescente, sem interrupção prolongada, do fluxo da produção e da renda, nas regiões econômicas, tal como é ensinado nos livros didáticos voltados à formação dos profissionais que atuarão na área econômica (Rossetti, 2004; Passos; Nogami, 2012).

Política Fiscal

A política fiscal configura-se e instrumentaliza-se na relação entre os dispositivos orçamentários referentes aos gastos de governo (GG) e as receitas tributárias (RT). Os gastos de governo advêm das despesas realizadas pelos governos (nas três instâncias) visando a manutenção da estrutura do Estado, igualmente nas esferas (administração direta e indireta) e o oferecimento de bens e serviços públicos à toda população, de forma racional e eficiente (Dornbusch; Fischer, 2013). Já as Receitas Tributárias são resultantes das coletas de impostos e das arrecadações das demais taxas e contribuições (Mendes *et al.*, 2009).

A proposta orçamentária é elaborada com base na chamada meta fiscal de resultado primário, a qual representa a quantidade de recursos que

o governo federal pretende economizar, no ano posterior, e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Em seguida, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento analisam a quantidade de receita pública que deverá ser arrecadada, considerando o crescimento da economia, inflação, nível de salário, dentre outros aspectos. Dessa forma, após a redução da meta fiscal fixada da LDO, estipula-se a quantidade de recursos que poderão ser aplicados em despesas governamentais (Brasil, 2021).

A luz deste entendimento, pode-se compreender que a política fiscal é dividida em: 1) políticas tributárias; e 2) políticas de gastos públicos. Ambas ocorrem nas esferas federal, estaduais e municipais. A relação entre os dispositivos orçamentários passa a ser decidida pelas autoridades governamentais, responsáveis por cada orçamento público que, obviamente, resultará efeitos sobre a DA e ao nível de renda de pleno emprego da economia (Y).

Como bem lembra Lanzana (2010), guarda-se no desenho de política fiscal um dos temas de maior polêmica, na economia brasileira, nos últimos séculos, que se remete ao conceito de déficit público. Aliás, são crescentes e de grande valia acadêmica os estudos acadêmicos, cujos objetivos revelam-se nos objetos dívida interna, dívida brasileira, e em especial no Custo Brasil (Oliveira, 2000).

Política Tributária

Ainda de acordo com a literatura visitada, a política tributária tem por finalidade a obtenção de receitas públicas tributárias (Pinho; Vasconcellos, 2017). Para esses autores, trata-se de um conjunto de tomada de decisões, por parte das autoridades econômicas, em definir o quanto de recursos financeiros o Estado precisará arrecadar, para fazer frente aos seus gastos.

De forma muito direta é a política tributária que constitui a maior parte dos caixas dos governos. Esta política discrimina, por força de lei, o peso da tributação e os níveis de alíquotas das categorias de tributos (impostos, taxas, contribuições), por parte dos governos (União, Estados Federativos e Municípios), sobre os agentes econômicos e às demais forças produtivas e consumidoras que integram a sociedade, como bem ensinam Mendes *et al.* (2009).

De acordo com Mendes *et al.* (2009, p. 158), a tributação, categorizada por impostos, “são uma imposição do Estado a indivíduos, unidades familiares e empresas, para que paguem uma certa quantidade de dinheiro em relação a determinados atos econômicos tais como consumo, salários,

lucros”. Também para eles, a tributação é a principal e, no caso do Brasil, tornou-se a maior fonte de receita dos governos, nas instâncias federal, estaduais e municipais. Normalmente, ela é acionada para tentar rever o desequilíbrio dos gastos de governos (GG).

De acordo com Brasil (2024b), a categoria de taxas se revela, quando o Estado coloca à disposição do cidadão, em geral, os serviços públicos, dos quais o indivíduo poderá ou não utilizar o tempo todo, a exemplo da taxa sobre iluminação pública municipal ou ainda sobre a coleta do lixo doméstico. Dito de outra forma, usando ou não pelo serviço público o cidadão contribuinte terá que pagar este tributo às autoridades tributárias.

Ainda de acordo com o documento digital expedido pela Câmara dos Deputados (Brasil, 2024b), as contribuições são recolhidas quando se trata de recolhimento de valores para determinados fins, a exemplo do pagamento do INSS, quando o cidadão tem sua Carteira de Trabalho assinada. A partir do pagamento desse tipo de tributo, o cidadão obterá a proteção social e posteriormente o direito à aposentadoria (cujas leis estão constantemente mudando), em função do sério problema das contas públicas, no que diz respeito ao custo social.

No Brasil, por ser contabilizada alta a carga tributária, quando comparada com as dos demais países do mesmo nível, conduz-se a uma outra polêmica vivenciada e problematizada na economia brasileira, que é o chamado Custo Brasil (Oliveira, 2000; Costa; Gameiro, 2005). Os estudos de Amaral *et al.* (2021) apontaram que, no Brasil, a carga tributária pesou 41,25% sobre o orçamento das famílias, em 2020. Ou ainda, de acordo com o mesmo estudo, o trabalhador brasileiro precisa trabalhar 151 dias no ano, ou seja, 5 meses para pagar tributos.

Sob esta situação, a redução da complexidade tributária experimentada, no Brasil, pressiona para uma reforma tributária, no sentido de se obter um ordenamento jurídico sobre as cobranças dos tributos pelos entes, de forma justa e que promova a justiça e cidadania tributária, como bem analisaram Carvalho e Aragão (2014) e depois Alves (2020) e ou mesmo os princípios que envolvem a cidadania fiscal defendida por Buffon (2014).

Política de Renda

Lanzana (2010) defende a inclusão das políticas de rendas no contexto das políticas econômicas. As políticas de rendas emanam ações, por parte das autoridades governamentais direcionadas à busca da estabilização dos preços relativos na economia, bem como aquelas políticas voltadas aos reajustes de preços e salários, no sentido de manter estabilizado o poder de compra (Pinho; Vasconcellos, 2017).

Assim, nos entendimentos de Mendes *et al.* (2009, p. 160), “a qualidade de vida da população está altamente associada à distribuição de renda”. Normalmente, este tipo de instrumento é aplicado quando ocorrem tragédias sociais advindas de eventos extremos climáticos, crises no âmbito da saúde pública, a exemplo das pandemias, que impedem fluxos de pessoas, de mercadorias e da renda das pessoas, sobretudo, aqueles que se enquadram como populações vulneráveis (Fiocruz, 2024).

Como se vê, as políticas de rendas misturam-se e confundem-se ou mesmo integram aquelas políticas voltadas à estabilidade dos preços finais dos bens e serviços, quer sejam nas políticas voltadas aos direitos dos trabalhadores, em manter equilibrado os seus *status* econômicos, que recaem sobre as cadeias da produção e consumo e, conseqüentemente, sobre os demais agregados macroeconômicos (Dornbusch; Fischer, 2017). Essas também guardam relação direta com a performance da Oferta Agregada (AO) e da Demanda Agregada (DA).

Como se vê, agora à luz das políticas de rendas, a política tributária, analisada na subseção anterior, pode ser vista com duplo objetivos, o que está direcionado à diminuição da desigualdade socioeconômica, sobretudo, das populações mais vulneráveis, melhorando o padrão de vida da população mais carente ou de efetivamente, contribuir para a concentração da riqueza nas mãos de poucos, como bem chamam a atenção Bèrni e Lautert (2011) ou aquela que cabe fornecer recursos para os cofres públicos, por meio da arrecadação tributária, para que o Estado possa cumprir com as suas funções com a sociedade.

Diante do exposto, de acordo com Dornbusch e Fischer (2017), uma frágil e equivocada coordenação, uma desgovernança de políticas econômicas, a exemplo da não harmonização entre as políticas cambiais, pelas aplicações dos regimes cambiais, e as modelagens da política monetária e da política fiscal não associada ao desfecho da política tributária, a economia como um todo experimentará um efeito de deslocamento dos resultados pretendidos, quando do desenho dessas políticas.

Assim, exige-se, por parte das autoridades governamentais a busca da combinação dos instrumentos das políticas econômicas, para que a economia possa alcançar o pleno emprego dos fatores produtivos. No Brasil, a história econômica tem evidenciado que as políticas econômicas se sobrepõem as políticas públicas, pois é por conta do orçamento público federal que estabelecem os gastos das rubricas do governo federal, como destacado na forma de elaboração da proposta orçamentária (Brasil, 2024a).

As execuções das políticas públicas dependem do quanto as autoridades econômicas, autorizadas pelo Congresso Nacional, estipulam o quanto de recursos tributários a serem arrecadados, no ano, serão destinados à execução das políticas públicas, estas coordenadas pela política tributária, inseridas num feixe de políticas, suas prioridades dar-se-á na arena política e convertida na política macroeconômica do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo refletir sobre as abordagens conceituais dos termos políticas públicas e políticas econômicas. Por conta dos procedimentos metodológicos aplicados, foi possível discorrer sobre algumas reflexões sobre a aplicabilidade das abordagens conceituais e suas respectivas abrangências sobre os termos políticas públicas e políticas econômicas.

Em resposta à questão-chave foi possível entender que estes dois termos não são e não podem ser tratados como sinônimos, por todos aqueles que fazem uso cotidiano dos dois termos, de forma equivocada. Ao longo da revisão bibliográfica, foi possível refletir sobre a possibilidade de se entender que as políticas econômicas pertencem a um grau de classificação, dentro do conceito mais amplo de políticas públicas. Igualmente, foi possível observar uma relativa hierarquia da aplicação dessas políticas.

Verificou-se que as abordagens conceituais do termo políticas públicas evidenciam a forma como estas descrevem as ações (ou mesmo somas das atividades) de um determinado governo, com o objetivo de promover mudanças institucionais nas vidas dos cidadãos e resolver problemas públicos. Embora tais mudanças possam ser interpretadas de modo mais amplo, há de se considerar que se trata de algo mais vinculado à configuração dos problemas políticos aos problemas técnicos, o que ocorre, em paralelo, com o conteúdo material das decisões políticas voltadas à dimensão social.

Ficou evidenciado que as abordagens conceituais do termo políticas econômicas, embora se enquadrem no contexto mais amplo das políticas públicas, possuem direcionamentos próprios, mais específicos, sendo caracterizadas como políticas cujas finalidades intervêm na macroeconomia do país, com impactos nas trocas com a economia internacional.

Diante do exposto, há de se considerar que este estudo possibilitou entender as abrangências dos termos políticas públicas e políticas econômicas, uma vez que contrapôs as definições de diversos estudiosos e autores do assunto, analisando a congruência dos conceitos e limitações asso-

ciadas à cada definição. Assim, conclui-se que, embora utilizados como sinônimos, em algumas ocasiões, os termos políticas públicas e políticas econômicas se referem a ações distintas, dentro de uma mesma escala de especificidade.

Diante dos resultados da pesquisa proposta aqui trazidos, espera-se que as distinções conceituais desses termos tenham se mostrado mais clara, permitindo uma melhor apropriação nos estudos acadêmicos e nas pesquisas subsequentes. Dentre as lacunas encontradas, ao longo da aplicação da revisão bibliográfica, notou-se fragilidades em encontrar artigos e pesquisas que apresentem definições claras sobre os dois conceitos abordados, uma vez que, em muitos casos, eles são inseridos nos estudos como algo já consolidados.

Como propostas aos futuros trabalhos, aponta-se para a oportunidade em continuar este estudo, apresentando os desdobramentos conceituais dentro das categorias existentes de ações governamentais, como colocado pelos autores anteriormente citados. Em adição a isto, sugere-se a expansão deste estudo, com discussões sobre a abrangência conceitual de outros tipos de políticas, dentro do entendimento das políticas públicas à luz dos mecanismos de coordenação de governança pública.

REFERÊNCIAS

ALVES, Mickael Pereira. Análises sobre a reforma tributária: As lições da crise da Covid-19.

Revista de Ciências Jurídicas, v. 21, n.1, p. 53-58, 2020.

AMARAL, Gilberto Luiz do; OLENIKE, João Eloi; AMARAL, Letícia Mary Fernandes do; YAZBEK, Cristiano Lisboa. Estudo sobre os dias trabalhados para pagar tributos – 2021.

Revista do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT). Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/1e6UTIfjrNePrZAFWidWiZvAHYAr1uYwWm/view?mblist=uid=ba094ami6p001&mbsubscriber=uid=yp0287ysyq0fc>.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT NBR 10520** – Informação e documentação – Referências – Elaboração. 2. ed. Rio de Janeiro (RJ): ABNT, 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ANPAD). 2019. **Boas Práticas da Publicação Científica**: um manual para autores, revisores, editores e integrantes de Corpos Editoriais. Disponível em: https://www.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/Public/top/midias_noticias/editora/old/Editora/Revista_Administracao/BoasPraticas.pdf.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). 2024. **Política Cambial**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/politicacambial>.

BÊRNI, Duilio de Avila; LAUBERT, Vladimir. **Mesoeconomia**. Lições de Contabilidade Social. A mensuração do esforço produtivo da sociedade. Porto Alegre: Bookman, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BRAGA, A. L. C. **Políticas Públicas**. Curitiba: Contentus, 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados (CD). **Entenda o Orçamento**. 2024a. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>.

e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/texto-base-da-consultoria-legislativa.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2014.

BUFFON, Marciano. Cidadania Fiscal. O dever fundamental de pagar tributos e os direitos fundamentais. In: MARINO, Carlos Eduardo dos Santos; BELCHIOR, Germana Parente Neiva; SILVA, Imaculada Maria Vida da. **15 Anos do Programa de Educação Fiscal do Estado do Ceará: Memórias e Perspectivas**. Fortaleza (CE): Edições Fundações SINTAF, 2014.

CALDERÓN, A. I.; POLTRONIERI, H; BORGES, R. M. Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de estado. Ensaio. **Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, 19(73): 813-826, 2011.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 17. ed. Campinas, SP: Papirus, 2013-2014.

CARVALHO, Antônio Gilson Aragão de; ARAGÃO, Lucas Mourão. Reforma Tributária com Justiça Fiscal e Social. In: MARINO, Carlos Eduardo dos Santos; BELCHIOR, Germana Parente Neiva; SILVA, Imaculada Maria Vida da. **15 Anos do Programa de Educação Fiscal do Estado do Ceará: Memórias e Perspectivas**. Fortaleza (CE): Edições Fundações SINTAF, 2014.

CHADID, Ronaldo. **A função social do Tribunal de Contas no Brasil**. Belo Horizonte (MG): Fórum, 2019.

CODE OF CONDUCT AND BEST PRACTICE GUIDELINES FOR JOURNAL EDITORS (COPE). **Code of Conduct**. 2011. Disponível em: <https://publicationethics.org/files/u7141/1999pdf13.pdf>.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COSTA, Sandra Bueno Cardoso da; GAMEIRO, Augusto Hauber. Entendendo o Custo Brasil. In: **IFMA-ABAR**, 2005. Disponível em: http://paineira.usp.br/lae/wp-content/uploads/2017/02/2005_Costa_Gameiro.pdf.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed: Bookman, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro Forense 2021.

DIAS, Osório Carvalho. **Parcerias Público Privadas como Instrumento de Implementação de Políticas Públicas**. 336 f. (Tese) Programa de Pós-Graduação em Administração. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Face). Universidade de Brasília. Brasília (DF), 2014.

DIAS, Reinaldo (org.); RODRIGUES, Waldemar. **Comércio exterior: teoria e gestão**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

DIAS, R.; Matos, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley; STARTZ, Richard. **Macroeconomia**. 11. ed. Porto Alegre: AMGH Ed., 2013.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1984.

FERREIRA, Talita Guimarães de Oliveira. **Políticas públicas para o SGA da bovinocultura de corte**. 105 p. (Dissertação). Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública-Rede Nacional. Escola de Administração e Negócios (Esan). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande (MS), 2018.

FERRARI FILHO, Fernando; PAULA, Luiz Fernando de. **Globalização financeira**. Petrópolis: Vozes, 2004.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, n. 21, jun., 2000.

FUNDAÇÃO OSVALDO CRUZ (Fiocruz). **Saúde das Populações Vulneráveis**. 2024. Disponível em: <https://www.matogrossodosul.fiocruz.br/areas-tematicas/saude-das-populacoes-vulneraveis>.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

GIDDENS, Anthony. **Capitalismo e moderna teoria social**. 6. ed. Lisboa: Presença, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas. 2022.

GONÇALVES, Ana Carolina Nogueira; NEIVA, Kalil Nascimento; BASTOS, Bruno Gouvêa; VASCÓNCELOS, Alexandre Meira de; JESUS-LOPES, José Carlos de. **Bioeconomia Sustentável:**

Uma proposição científica emergente. **Revista Desenvolvimento Fronteiras & Cidadania**, vol. 4, n. 7, p. 63-80, jul., 2022.

GRAEML, Alexandre Reis (org.). **Plano de Negócios Internacionais em 9 Lições**. Curitiba: Unicamp, 2007.

JAPIASSÚ, Hilton. **Introdução ao pensamento epistemológico**. 6. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro, RJ: F. Alves, 1991.

JESUS-LOPES, José Carlos de; MACIEL, Wilson Ravelli Eliseu; CASAGRANDA, Yasmim Gomes. Check-List dos elementos constituintes dos delineamentos das pesquisas científicas. **Revista Desafio Online**, v. 10, n. 1, p. 1-13, jan./abr, 2022. DOI: <https://doi.org/10.55028/don.v10i1.14846>.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'Etat en action**. Paris: PUF, 1987.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional**. Teoria e Política. 8. ed. São Paulo: Pearson, 2013.

KUAZAQUI, Edmir (org.). **Relações Internacionais**. Desafios e oportunidades de negócios do Brasil. São Paulo: Literature Books Internacional, 2018.

LANZANA, Antonio E. T. **Economia brasileira: fundamentos e atualidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LOPES, Luiz Martins *et al.* **Macroeconomia - Teoria e Aplicações de Política Econômica**. 4. ed. São Paulo: Gen : Atlas, 2018.

LOPES, José Carlos de Jesus. **Resíduos Sólidos Urbanos: consensos, conflitos e desafios na gestão institucional na Região Metropolitana de Curitiba/PR**. 250 f. (Tese). Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2007.

LOWI, Theodor. **American business, public policy, case studies and political theory**. World Politics, v. 16, p. 677-715, 1964.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**. Procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicação e trabalhos científicos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MATUS, Carlos. **Estratégias Políticas**. Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi. São Paulo: Edições Fundap, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Carlos Magno; TREDEZINI, Cícero Antônio de Oliveira; BORGES, Fernando Tadeu de Miranda; FAGUNDES, Mayra Batista Bitencourt. **Introdução à Economia**. Florianópolis (SC): Departamento de Ciência da Administração/UFSC : [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

MENEGUETTI, F. K. O que é ensaio-teórico? **Revista Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 320-332, abr., 2011.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública**. O desafio do Brasil. 3. ed. Belo Horizonte (MG): Fórum, 2018.

NASCIMENTO, Paulo Tromboni de Souza. Um ensaio teórico de caracterização objetiva e crítica do conceito de Administração. **Cadernos Ebape.BR**. v. 12, n.º 2, p. 206-220, abr./jun., 2014.

NOGAMI, Otto. **Economia**. Curitiba: IESDE Brasil, 2012.

NORTH, Douglas C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. 22nd printing. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das Políticas de Governo às Políticas de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun, 2011.

200 OLIVEIRA, Dennison. A cultura dos assuntos públicos: o caso do “Custo Brasil”. In: **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 14: p. 139-161, jun., 2000.

- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Plataforma Agenda 2030**. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br>.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). **Brasil adere à declaração de comércio e sustentabilidade da OMC**. 2022. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/mundo-cat/brasil-adere-a-declaracao-de-comercio-e-sustentabilidade-da-omc/>.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). 2024. **Policy Issues**. Disponível em: <https://www.state.gov/policy-issues/>.
- PASSOS, Carlos Roberto M.; NOGAMI, Otto. **Princípios de economia**. 6. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.
- PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. (org.). **Manual de Economia**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- RATTI, Bruno. **Comércio internacional e câmbio**. 10. ed. São Paulo, SP: Aduaneiras, 2001.
- RITTEL, Horst; WEBBER, Melvin. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences** 4, Elsevier Scientific Publishing, Amsterdam, 1973.
- ROJO, J. R.; STAREPRAZO, F. A.; MEZZADRI, F. M.; DONHA, E. L.; MORAES e SILVA, M. Políticas de estado ou políticas de governo? Uma análise sobre as políticas públicas de corrida de rua em Curitiba - PR. **Journal of Physical Education**, 30(1), e-3062, 2019.
- ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à economia**: livro de exercícios. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M. G.; VALADÃO, M. I. **O Estudo da Política: Temas Selecionados**. Brasília (DF): Paralelo 15, 1998.
- RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.
- SANTOS, Clezio Sladanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **Políticas públicas e sociedade**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: espaço e tempo: razão e emoção. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SZTAJN, Rachel; AGUIRRE, Basília. Mudanças institucionais. In: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. **Direito & Economia**. Análise Econômica do Direito e das Organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concurso. 3 ed. São Paulo: Cengage, 2019.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2017.
- SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira; MONTEIRO, José Marciano (org.). **Tecituras da Democracia**: uma visão plural dos direitos humanos e políticas públicas. Campina Grande (PB): Everprint Indústria Gráfica Eireli-ME, 2015.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, n.16, 2006.
- TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Estado, governo e Administração Pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- VEIGA, José Eli da. **Sustentabilidade**: a legitimação de um novo valor. 2. ed. São Paulo: Senac-São Paulo, 2011.
- VERÍSSIMO, Michele Polline; XAVIER, Clésio Lourenço. Tipos de commodities, taxa de câmbio e crescimento econômico: evidências da maldição dos recursos naturais para o Brasil. **Rev. Econ. Contemp.**, v. 18, n. 2, p. 267-295, mai-ago., 2014.
- WILLIAMSON, Oliver E. **The mechanisms of Governance**. New York: Oxford University Press, 1996.

P A R T E B

**RELATÓRIOS TÉCNICO TECNOLÓGICOS/
PRODUTOS TÉCNICOS TECNOLÓGICOS**

PROPOSTA PARA UM PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL: Público-alvo – Tribunal de Contas dos Estados Federativos do Brasil

*Gabriela Casagrande Marciano Chadid
José Carlos de Jesus Lopes*

A luz das dimensões da sustentabilidade, enquanto princípio do paradigma do Desenvolvimento Sustentável, evidencia-se que o frágil gerenciamento dos resíduos sólidos se tornou uma complexa problemática a ser mitigada pela atual sociedade, e que podem continuar a proporcionar impactos negativos para as futuras gerações, ameaçando continuamente a resiliência dos ecossistemas, sob os quais os ambientes urbanos estão assentados.

Essa problemática é reconhecida como um complexo desafio a ser enfrentado pela sociedade contemporânea, não apenas no âmbito local ou regional, mas igualmente, global, a ponto da Organização das Nações Unidas, na Agenda 2030, estabelecer os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, um conjunto de metas-desafios, estrategicamente direcionadas e alinhadas que se disciplinam na busca da superação de tais metas-desafios.

Diante do aceite destas metas-desafios e na onda da força do ambientalismo, o Estado brasileiro trouxe para si a responsabilidade para com os seus entes públicos, quando publicou, em 12 de novembro de 2012, a Instrução Normativa n.º 10/2012 (IN n.º 10/2012), advinda do Decreto n.º 7.746/2012, que visa estabelecer as regras para elaboração do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), para os órgãos e entidades públicas ligadas à Administração Pública Federal direta, autárquica, fundacional e empresas estatais dependentes.

Por sua vez, a IN n.º 10/2012 apresenta sete temas mínimos a serem, obrigatoriamente, atendidos pelos órgãos públicos federais, cujos resultados devem ser divulgados nos PLS. São eles: I – material de consumo; II – energia elétrica; III – água e esgoto; IV – coleta seletiva; V – qualidade de vida no ambiente de trabalho; VI – compras e contratações sustentáveis; e VII – deslocamento de pessoal. Os temas mínimos que este RTT tratará serão os itens II – energia elétrica e IV – coleta seletiva.

Outro ponto importante, descrito na IN n.º 10/2012, é que, além da obrigação da elaboração do PLS, cada órgão público deverá publicar, nas suas páginas eletrônicas oficiais, no final de cada ano, os relatórios de acompanhamento do PLS, descrevendo a consolidação dos resultados alcançados, mediante o que foi planejado anteriormente, nos planos de ação. Ainda no relatório de acompanhamento, o gestor público responsável pelo PLS do órgão público poderá apontar as ações, descritas nos planos de ação, que devem ser desenvolvidas ou a serem modificadas, ajustadas com melhorias contínuas para os anos seguintes.

O PLS, de forma normativa e legalista, aponta um conjunto de ações que tem como objetivo a construção de um novo modelo de cultura pública institucional, que visa a inserção de critérios de sustentabilidade nas atividades dos servidores e agentes públicos, lotados na Administração Pública, com relação ao uso racional da energia elétrica e à prática usual e sistematizada da coleta seletiva. Neste quesito, o Tribunal de Contas da União está enquadrado como ente da Administração Pública federal e, por força legal da IN n.º 10/2012, está obrigado a elaborar e aplicar na prática as diretrizes contidas no PLS, além de socializar, por diversos meios de comunicação, os relatórios de acompanhamento resultantes dos seus planos de ação.

Os Tribunais de Contas do Estado, Tribunais de Contas dos Municípios do Estado e Tribunais de Contas do Município, embora não pertençam à Administração Pública federal, podem – e devem - seguir as diretrizes do Tribunal de Contas da União quanto às boas práticas administrativas e, também, sustentáveis, com vistas ao atendimento do princípio da simetria disposto na estrutura constitucional. Neste contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul também trouxe para si, a responsabilidade de executar o que obriga a IN n.º 10/2012, fomentando a incorporação de princípios e critérios socioambientais nas atividades de rotina, em sua estrutura administrativa, localizada em Campo Grande, no território do estado de Mato Grosso do Sul.

Missão e Código de Ética

Os Tribunais de Contas têm como missão não apenas exercer o controle externo sobre os demais órgãos administrativos brasileiros. Eles também devem ser exemplos reais de práticas efetivas de sustentabilidade, dentro e fora de suas estruturas administrativas. Os Tribunais de Contas,

além cumprir com a missão social, têm a obrigação legal e ética de atender, com eficiência, eficácia, efetividade e transparência, os sete temas mínimos descritos na IN n.º 10/2012, instituída pelo Decreto n.º 7.746/2012, que visam o alcance dos objetivos do PLS.

Situação-problema a ser mitigada no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros

Algumas das consequências do processo de urbanização e das mudanças climáticas que afetam a regularidade das chuvas, que neste Relatório Técnico-Tecnológico (RTT) merece atenção é o uso irracional da energia elétrica e a produção excessiva de resíduos sólidos. Esta produção excessiva deve-se, principalmente, pelo aumento da demanda de energias para a produção de bens e serviços e o bem estar a toda sociedade, somados ao comportamento das pessoas com relação ao desperdício e mal uso das energias, em especial, a energia elétrica derivada das hidrelétricas e da força do desperdício.

Ademais, pelo aumento da produção e oferta de bens tangíveis, combinado com a elevação da renda, da utilização maciça de produtos descartáveis, somadas ao comportamento das pessoas com relação às culturas do descarte, aliado ao hábito do desperdício combinado com a força do consumismo. Quando a produção excessiva dos resíduos sólidos não é reduzida e nem tratada de forma técnica, social e ambientalmente adequada, potencializam-se os impactos negativos para toda sociedade e pressiona a resiliência ecológica dos ecossistemas naturais, bem como poluem os recursos hídricos e a atmosfera.

Por sua vez, o excesso de produção dos resíduos sólidos é constituído por materiais que podem ser reaproveitados pelos produtores e usuários, ou ainda, reciclados por outros agentes sociais e econômicos. Se assim for, esses materiais retornariam ao ciclo de produção, dando a eles valores econômicos, sociais, culturais, antes não percebidos e, poupando, de certa forma, os recursos naturais ainda disponíveis nos diversos ecossistemas. Nesse sentido, o processo educativo somado à gestão eficiente sobre o uso racional da energia elétrica passa a ser reconhecidos como fortes alianças à mitigação dos impactos negativos provenientes da produção de energia, em suas diversas fontes; e o processo da coleta seletiva é mundialmente reconhecido como um forte aliado à mitigação dos impactos negativos

A Organização das Nações Unidas confere que todos os entes que compõem a sociedade contemporânea, sendo responsáveis pelo uso racional e inteligente das energias e pela produção dos resíduos sólidos, também os são, de forma compartilhada, responsáveis pelo uso da energia elétrica e pela gestão dos resíduos sólidos. No âmbito da administração dos trinta e três Tribunais de Contas brasileiros, os servidores-gestores públicos se deparam com o desafio de resolver os problemas decorrentes do uso irracional da energia elétrica e da produção excessiva dos resíduos sólidos nos órgãos de controle externo, por meio das diversas operacionalizações dos processos e técnicas adequadas, de forma ambientalmente correta e socialmente justa.

Sendo assim, os gestores públicos dos Tribunais de Contas devem minimizar os problemas e enfrentar de forma responsáveis os dilemas socioambientais derivados do elevado uso da energia elétrica e da produção excessiva dos resíduos sólidos, além de propor programas de mudança de comportamento positivo e ambientalmente responsável, por parte dos servidores públicos. Foi nesse contexto, que a problemática central da pesquisa científica questionava-se saber se os Tribunais de Contas cumprem às regras estabelecidas pela IN n.º 10/2012, quanto à elaboração e à implementação do PLS em suas estruturas, referentes às iniciativas vinculadas à energia elétrica e à coleta seletiva.

Especificamente, a citada pesquisa científica buscou-se: a) verificar o atendimento quanto à obrigatoriedade da publicidade do PLS, plano de ação e respectivo relatório de acompanhamento nas páginas eletrônicas dos Tribunais de Contas brasileiros; b) descrever os PLS e as ações de energia elétrica e coleta seletiva, localizados nas páginas eletrônicas dos Tribunais de Contas; c) verificar o cumprimento total ou parcial da IN n.º 10/2012, quanto à elaboração e à implementação do PLS no âmbito dos Tribunais de Contas, referentes às ações de energia elétrica e coleta seletiva; d) propor a elaboração e a implementação do PLS no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, com destaque para as iniciativas vinculadas à energia elétrica e à coleta seletiva.

PERCURSO METODOLÓGICO

Este documento, transcrito no formato de um RTT, é derivado exclusivo da pesquisa científica, nível de Mestrado Profissional, desenvolvida pelos pesquisadores do PROFIAP/ESAN/UFMS. O procedimento para

realização da pesquisa científica decorreu em seis etapas. Na primeira etapa foram realizadas revisão da literatura e levantamento documental sobre leis e normas mais importantes sobre Administração Pública, Políticas Públicas, Governança Pública, Sistema de Controle, Tribunais de Contas brasileiros, Sustentabilidade, PLS, com destaque para os temas mínimos energia elétrica e coleta seletiva.

O mapeamento bibliométrico, realizado na segunda etapa, reuniu as publicações científicas, nacionais e internacionais, que tratam sobre Administração Pública, Políticas Públicas, Governança Pública, Sistema de Controle, Tribunais de Contas brasileiros, Sustentabilidade, PLS, energia elétrica e coleta seletiva. Foi realizado entre setembro a novembro de 2022. Adotou-se como ferramenta de busca o Portal de Periódicos de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, que indexa artigos de mais de 38 mil publicações periódicas internacionais e nacionais.

Como parâmetro de buscas, limitou-se o período compreendido entre os anos de 2012 e 2022, com a finalidade de buscar as publicações mais recentes. Os termos utilizados na busca foram: sustentabilidade; energia elétrica; coleta seletiva; transparência; governança pública; prestação de contas. Foram selecionadas publicações que tratam da sustentabilidade, com destaque para o uso de energia elétrica e coleta seletiva na Administração Pública. Na terceira etapa foi realizada a verificação do atendimento quanto à obrigatoriedade da publicidade do PLS, do plano de ação e do respectivo relatório de acompanhamento, nas páginas eletrônicas dos trinta e três Tribunais de Contas brasileiros. Na etapa seguinte foram descritos os PLS e as ações de energia elétrica e coleta seletiva, localizadas nas páginas eletrônicas dos Tribunais de Contas.

Na quinta etapa foram verificados o cumprimento total ou parcial da IN n.º 10/2012, quanto à elaboração e à implementação do PLS, referentes às ações de energia elétrica e coleta seletiva, pelos Tribunais de Contas que publicaram os documentos do PLS. E na última etapa foi proposta a elaboração e implementação do PLS no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, com destaque para as iniciativas vinculadas à energia elétrica e à coleta seletiva, diante da ausência da publicação do PLS em sua página eletrônica. Portanto, a partir do delineamento metodológico aplicado, foi possível alcançar o objetivo da pesquisa científica declarado e que, a seguir, dela apresenta a proposta de elaboração e implementação do PLS no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, com destaque para as iniciativas vinculadas à energia elétrica e à coleta seletiva.

RELATO TÉCNICO

Por conta do resultado da coleta de dados nas páginas eletrônicas dos Tribunais de Contas, como nada foi encontrado na página eletrônica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, e no atendimento ao 4º objeto específico da pesquisa científica, a qual originou este RTT, foi proposta a elaboração e implementação do PLS no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, com destaque para as iniciativas vinculadas à energia elétrica e à coleta seletiva. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul foi criado em 24 de março de 1980, quando o Governador do Estado de Mato Grosso do Sul em exercício, Sr. Marcelo Miranda Soares, nomeou os 7 Conselheiros do Estado, sob ato publicado no Diário Oficial do Estado.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul é um órgão público de fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Exerce o controle externo das contas públicas no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul. Possui a função de fiscalizar as contas do Governo do Estado, empresas que tenham capital estadual, fundações ou autarquias estaduais, entidades e municípios que recebam recursos estaduais, através de parcerias ou convênios. Foi construído em 2 grandes blocos de 2 pavimentos. Seu prédio possui mais de 9 mil metros de área construídas e, aproximadamente, 600 funcionários ativos. Como qualquer organização, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul causa impactos negativos sobre o meio ambiente.

Em razão da elevada quantidade e uso de iluminação, aparelhos de ar-condicionado, impressoras, computadores, elevadores, cafeteiras, papeleria, itens de limpeza, toners de impressoras, pilhas, diariamente são consumidas, em grandes escalas, a energia elétrica e descartados, em grandes volumes, os resíduos sólidos. Diante da ausência de publicidade de práticas sustentáveis e, em especial, do PLS, em sua página eletrônica, foi proposta a elaboração e a implementação do PLS no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, para os sete temas mínimos exigidos por força da IN n.º 10/2012, mas com destaque para as iniciativas vinculadas à energia elétrica e à coleta seletiva, em razão do elevado uso destes temas mínimos nos órgãos públicos.

Sendo assim, este RTT propõe a elaboração e a implementação do PLS no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, com destaque para as iniciativas vinculadas à energia elétrica e à coleta seletiva, para que potencialize à condição de um Tribunal de Contas Sustentável.

Proposta de elaboração e implementação do PLS nos TCEs brasileiros

Esta proposta de elaboração e implementação do PLS nos Tribunais de Contas brasileiros é decorrente das análises dos documentos disponibilizados pelos Tribunais de Contas, que publicaram seus respectivos PLS em suas páginas eletrônicas, referentes aos temas mínimos energia elétrica e coleta seletiva. Inicialmente, a proposta apresenta-se de forma descritivo-explicativas e, na sequência, de forma sistematizada, respectivamente, conforme ilustrada nos Quadros 1 e 2. O atual impacto das atividades realizadas pelo Estado na sociedade e no meio ambiente exige a implementação de um PLS, conforme disposto na IN n.º 10/2012.

O objetivo geral da proposta do PLS-TCE/MS é estabelecer diretrizes para a inserção de atributos de sustentabilidade no ciclo da gestão do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, por meio da elaboração e implementação do PLS em sua estrutura administrativa, com destaque para as ações vinculadas à energia elétrica e à coleta seletiva, em razão do elevado uso destes. Os objetivos específicos são suscitar a boa gestão de recursos e eficiência do gasto público, considerando atributos de sustentabilidade, redução de custos e combate ao desperdício; aprimorar as estruturas e os sistemas de serviços utilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul; aprimorar os processos de compras e contratações, considerando critérios de sustentabilidade.

Ademais, estabelecer parcerias, objetivando à difusão de boas práticas; aperfeiçoar os sistemas de monitoramento e indicadores de desempenho; implantar ações para os sete temas mínimos, exigidos por força da IN n.º 10/2012, com destaque para as ações de energia elétrica e coleta seletiva, em razão do elevado uso destes no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. O PLS-TCE/MS tem como foco de suas ações o edifício-sede do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, não englobando suas entidades vinculadas, as quais deverão desenvolver cada uma, seu próprio planejamento para a sustentabilidade.

O PLS-TCE/MS deve conter, conforme artigo 5º da IN n.º 10/2012, a atualização do inventário de bens e materiais do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, ações de sustentabilidade e racionalização de materiais e serviços, metodologia, avaliação do plano e ações de conscientização, capacitação e divulgação. A elaboração e im-

plementação do referido PLS-TCE/MS foi pautada na IN n.º 10/2012, sendo composta por 4 etapas. A primeira etapa consiste em regulamentar a política de sustentabilidade do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, instituir a Comissão Gestora do PLS, mobilizá-la e realizar pesquisas e ações de desenvolvimento sustentável.

A etapa seguinte compreende definir a estrutura do PLS, realizar o diagnóstico da instituição, definir os temas, objetivos, indicadores, metas e ações, validação dos indicadores e aprovação do PLS. A etapa posterior é responsável pela execução dos planos de ação. A quarta etapa consiste no monitoramento dos indicadores, metas e ações, avaliação e revisão do PLS e divulgação dos resultados, tendo em vista que, ao consultar a página eletrônica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, não foram observadas iniciativas constantes ao tema PLS. Em atendimento ao disposto nos artigos 8º e 9º da IN n.º 10/2012, devem ser elaborados Planos de Ação (PA), para cada um dos temas mínimos que compõem o PLS–TCE/MS, objetivando à efetiva implementação desta proposta.

A elaboração desses planos de ação tem por objetivo geral a criação de uma ferramenta que possibilite aos gestores, além de um planejamento estratégico de curto prazo (revisão semestral), um acompanhamento mais próximo e eficaz dos processos logísticos, das ações que estão sendo efetivamente implementadas e, sobretudo, uma análise daquelas que, porventura, mesmo sendo necessárias, não sejam passíveis de implementação num primeiro momento.

A adoção desses PA constitui-se em um processo que necessariamente passará por uma transformação na conduta individual de cada servidor, com especial valor em seu efeito multiplicador e educativo. Uma vez concretizados internamente com ações na participação e num senso de propósito comum, seu aperfeiçoamento cíclico será crucial para que a Administração Pública possa cumprir o seu papel constitucionalmente estabelecido de defesa e preservação ambiental. Conforme o artigo 9º da IN n.º 10/2012, os PLS deverão ser formalizados em processos e, para cada tema mínimo citado no artigo 8º, deverão ser criados planos de ação com os seguintes tópicos:

- I. Objetivo do Plano de Ação;
- II. Detalhamento de implementação das ações;
- III. Unidades e áreas envolvidas pela implementação de cada ação e respectivos responsáveis;

- IV. Metas a serem alcançadas para cada ação;
- V. Cronograma de implantação das ações; e
- VI. Previsão de recursos financeiros, humanos, instrumentais, entre outros, necessários para a implementação das ações.

O PLS–TCE/MS deve apresentar ações sustentáveis para os sete temas mínimos, conforme as exigências da IN n.º 10/2012. Para esta pesquisa, merecem destaque os temas mínimos energia elétrica e coleta seletiva, devido ao elevado uso destes nos órgãos públicos brasileiros. Em razão disso serão apresentados os planos de ação elaborados para o ano de 2024, pertinentes aos temas mínimos energia elétrica e coleta seletiva.

Tema mínimo energia elétrica

O objetivo do plano de ação do tema mínimo energia elétrica é efficientizar o uso racional da energia elétrica, reduzir o consumo, suprimir o desperdício e reduzir a emissão de CO₂ na atmosfera. As ações deverão se relacionar ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7, que busca garantir o acesso à energia elétrica a um preço acessível, confiável, sustentável e renovável para todos.

O detalhamento da implementação das ações para efficientizar o uso racional da energia elétrica, baseado no Anexo II da IN n.º 10/2012, consiste em fazer diagnóstico da situação das instalações elétricas do edifício do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, e propor as alterações necessárias para que ocorra a redução do consumo de energia elétrica; monitorar o consumo de energia elétrica; promover campanhas de conscientização diante aos servidores públicos, para que possam contribuir com esse projeto; desligar luzes e monitores ao se ausentar do ambiente de trabalho; fechar as portas e janelas quando ligar o ar condicionado; aproveitar as condições naturais do ambiente de trabalho, como ventilação e iluminação natural.

Compreende, ainda, desligar alguns elevadores nos horários de menor movimento no ambiente de trabalho; revisar o contrato visando à racionalização em razão da real demanda de energia elétrica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul; dar preferência a aparelhos de ar-condicionado mais modernos e eficientes. Ademais, consiste em minimizar o consumo de energia reativa e/ou demanda reativa excedente, visando reduzir a quantidade de reatores ou adquirindo um banco de capacitores; utilizar sensores de presença em locais de trânsito de pessoas; e reduzir a

quantidade de lâmpadas, estabelecendo um padrão por m² e estudando a viabilidade de se trocar as calhas embutidas por calhas “invertidas”.

As metas a serem alcançadas, baseadas no Anexo III da IN n.º 10/2012, são reduzir em 10% o consumo de energia elétrica (kwh) e o valor da fatura em reais (R\$) no exercício de 2024, em comparação ao exercício de 2023, e conscientizar os servidores quanto à racionalização do uso da energia elétrica. A unidade responsável é a Consultoria de Projetos Especiais e Meio Ambiente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, compreendendo o período entre janeiro a dezembro de 2024, conforme o cronograma demonstrado no Quadro 1:

QUADRO 1 – CRONOGRAMA DE AÇÕES DE ENERGIA ELÉTRICA DO PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL FONTE: AUTORES (2024).

Iniciativa	Meta	Unidade Responsável	Servidor Responsável	Data Início	Data Fim
Fazer diagnóstico da situação das instalações elétricas e propor as alterações necessárias para redução do consumo.	Reduzir em 10% o consumo de energia (kwh) e o valor da fatura em reais (R\$).	Consultoria de Projetos Especiais e Meio Ambiente.	A definir.	Jan/ 2025	Dez/ 2025
Monitorar o consumo de energia elétrica.	Reduzir em 10% o consumo de energia (kwh) e o valor da fatura em reais (R\$).				
Promover campanhas de conscientização.	Conscientização dos servidores.				
Desligar luzes e monitores ao se ausentar do ambiente.	Reduzir em 10% o consumo de energia (kwh) e o valor da fatura em reais (R\$).				
Fechar as portas e janelas quando ligar o ar condicionado.	Reduzir em 10% o consumo de energia (kwh) e o valor da fatura em reais (R\$).				
Aproveitar as condições naturais do ambiente de trabalho, como ventilação e iluminação natural.	Reduzir em 10% o consumo de energia (kwh) e o valor da fatura em reais (R\$).				
Desligar alguns elevadores nos horários de menor movimento.	Reduzir em 10% o consumo de energia (kwh) e o valor da fatura em reais (R\$).				

(CONTINUAÇÃO)

Revisar o contrato visando à racionalização em razão da real demanda de energia elétrica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.	Reduzir em 10% o consumo de energia (kwh) e o valor da fatura em reais (R\$).				
Dar preferência a aparelhos de ar-condicionado mais modernos e eficientes.	Reduzir em 10% o consumo de energia (kwh) e o valor da fatura em reais (R\$).				
Minimizar o consumo de energia reativa e/ou demanda reativa excedente, visando reduzir a quantidade de reatores ou adquirindo um banco de capacitores.	Reduzir em 10% o consumo de energia (kwh) e o valor da fatura em reais (R\$).				
Utilizar sensores de presença em locais de trânsito de pessoas.	Reduzir em 10% o consumo de energia (kwh) e o valor da fatura em reais (R\$).				
Reduzir a quantidade de lâmpadas, estabelecendo um padrão por m ² e estudando a viabilidade de se trocar as calhas embutidas por calhas "invertidas".	Reduzir em 10% o consumo de energia (kwh) e o valor da fatura em reais (R\$).				

Fonte: Autores (2024).

Diante do PA sugerido, considera-se que a fiel execução do conjunto de ações detalhadas acima são capazes de alcançar a meta de redução do consumo de energia elétrica no edifício do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul em 10%, ou até mais, no ano de 2024, em comparação ao consumo deste ano, a depender da consciência e empenho de cada servidor público e contribuir, assim, para o alcance das diretrizes de Desenvolvimento Sustentável no órgão de controle externo estadual.

Tema mínimo coleta seletiva

O objetivo do plano de ação do tema mínimo coleta seletiva é reduzir o desperdício, promover o reaproveitamento e a reciclagem dos materiais descartados nas rotinas administrativas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, de modo a beneficiar o meio ambiente e promover a inclusão social dos catadores de lixo de Mato Grosso do Sul. As ações deverão se relacionar ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 12, que visa a produção e o consumo sustentáveis, incluindo o cuidado com o resíduo sólido e a diminuição da emissão de poluentes.

O detalhamento da implementação das ações de redução de desperdício de resíduos sólidos e prática da coleta seletiva, baseado no Anexo II da IN n.º 10/2012, consiste em promover a implantação da coleta seletiva, em observância à Resolução CONAMA n.º 275/2001, no edifício do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul; promover a destinação correta e sustentável dos resíduos sólidos coletados no edifício; implantar a coleta seletiva solidária; e promover campanhas de conscientização dos servidores diante ao descarte consciente de resíduos sólidos gerados pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

As metas a serem alcançadas, com base no Anexo III da IN n.º 10/2012, são reduzir, em 10% no exercício de 2024, em comparação ao exercício de 2023, os resíduos sólidos gerados pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul; coletar corretamente os resíduos sólidos gerados pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul; enviar os materiais recicláveis às Associações e Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis.

As metas compreendem, também, a adoção de novo comportamento dos servidores diante ao uso racional de materiais de expediente e do descarte consciente e sustentável. A unidade responsável é a Consultoria de Projetos Especiais e Meio Ambiente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, compreendendo o período entre janeiro a dezembro de 2024, conforme o cronograma demonstrado no Quadro 2:

Aqui, igualmente, considera-se que a correta realização do conjunto de ações descritas acima são fundamentais para o alcance da meta de redução do desperdício de resíduos sólidos e a prática da coleta seletiva no edifício do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul em 10%, ou até mais, no ano de 2024, em comparação a este ano, dependendo da consciência e do empenho de cada servidor público de controle externo estadual e contribuir, assim, para o atendimento às diretrizes de Desenvolvimento Sustentável no Tribunal de Contas do Estado de MS.

O PLS-TCE/MS deverá ter sua aprovação submetida ao Conselho Deliberativo do órgão, conforme disposto no artigo 4º da IN n.º 10/2012, e sua publicação integral na página eletrônica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. O acompanhamento deverá ser anual e, para tanto, ao final de cada exercício será elaborado o respectivo relatório de acompanhamento, a ser igualmente disponibilizado na página eletrônica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul e encaminhado eletronicamente à Secretaria-Executiva da CISAP.

QUADRO 2 – CRONOGRAMA DE AÇÕES DE COLETA SELETIVA DO PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Iniciativa	Meta	Unidade Responsável	Servidor Responsável	Data Início	Data Fim
Promover a implantação da Coleta Seletiva, em observância à Resolução CONAMA n.º 275/2001.	Reduzir em 10% a geração de resíduos sólidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.	Consultoria de Projetos Especiais e Meio Ambiente.	A definir.	Jan/2025	Dez/2025
Promover a destinação sustentável dos resíduos sólidos coletados.	Coletar corretamente os resíduos sólidos gerados pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.				
Implantar a Coleta Seletiva solidária.	Enviar os materiais recicláveis às Associações e Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis.				
Promover campanhas de conscientização dos servidores diante ao descarte de resíduos sólidos gerados.	Adoção de novo comportamento dos servidores diante ao uso racional de materiais de expediente e do descarte consciente e sustentável.				

Fonte: Autores (2024).

Deseja-se que este RTT se torne uma oportunidade para o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul elaborar e implementar o PLS, destacando as iniciativas vinculadas à Energia Elétrica e à Coleta Seletiva. O levantamento realizado pode ser utilizado, de igual modo, por outros Tribunais de Contas, para elaborarem e implementarem o PLS em suas estruturas administrativas. E os que já possuem o PLS, para aperfeiçoarem o mesmo, de acordo com suas realidades. Igualmente, espera-se que o Plano de Gestão de Logística Sustentável se torne uma agenda estruturante para uma atuação mais sustentável das Cortes de Contas do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme declarado na seção introdutória, o objetivo deste estudo foi propor a elaboração e implementação do Plano de Gestão de Logística Sustentável para os Tribunais de Contas brasileiros, especialmente voltado

mentos relativos à coleta seletiva responsável. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) foi o *órgão lócus* desta investigação.

Por conta dos procedimentos metodológicos adotados, foi possível propor às organizações que integram a Administração Pública brasileira um conjunto de providências administrativas, que podem ser incorporadas nos Planos de Gestão de Logística Sustentável, nos órgãos integrantes dos Tribunais de Contas brasileiros, com vistas aos dois temas mínimos apontados na IN n.º 10/2021, uma vez que se trata de um mando legal, portanto, obrigatório a todos os responsáveis pela gestão desses órgãos públicos.

Para trabalhos futuros, considera-se oportuna a continuação desta pesquisa, a ter como *lócus* de diagnóstico outros órgãos ligados ao sistema judiciário brasileiro, também para acompanhar o que a literatura chama de *compliance*, o que neste estudo não foi colocado como um dos objetivos específicos, mas que mediante os resultados levantadas, este olhar torna-se estratégico e oportuno, tanto para dar evidências das entregas dos órgãos públicos, bem como para criar bases de dados às pesquisas empreendidas no meio acadêmico.

REFERÊNCIAS

MARCIANO, Gabriela Casagrande. **O Plano de Gestão de Logística Sustentável, no âmbito dos Tribunais de Contas Brasileiros, quanto às iniciativas vinculadas à energia elétrica e à coleta seletiva.** (Dissertação). Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional. Escola de Administração e Negócios (ESAN). Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande (MS), nov., 2022.

MARCIANO, Gabriela Casagrande; CHADID, Ronaldo; JESUS-LOPES, José Carlos de. O Plano de Gestão de Logística dos Tribunais de Contas Brasileiros. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas (RTTC)**, ano 6, n.1, p. 232-248, nov, 2023.

PROPOSTA DE FERRAMENTA TECNOLÓGICA PARA O PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA E PARA O PORTAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

*Plínio José Tude Nakashian
Yasmin Gomes Casagrande*

A ideia desta comunicação científica é reunir as informações que possam subsidiar os gestores públicos – equipes de planejamento e agentes de contratação – a realizar uma contratação eficiente do ponto de vista da economia, principalmente na formação do preço de referência, mas não só, também na fase final da contratação. O primeiro ponto é a elaboração de uma parte do sistema do Portal Nacional de Contratação Pública para a construção de um banco de dados dos processos de compras e contratações mais usuais dos municípios de cada estado, iniciando pelos últimos cinco anos, como primeira etapa do projeto, e, após formado o banco de dados, em uma segunda etapa, a reunião de todas as contratações que deverão ser registradas, comporiam o banco de dados por ano de contratação, dividindo-se por estado e respectivos municípios.

Essa mesma construção poderia ser realizada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) para reunir todas as informações referentes às contratações mais usuais ou até mesmo todas, separadas por objeto, preço referencial e final, e com a possibilidade de filtrar por fornecedor. Esse banco de dados no sistema possibilitará verificar se a Administração Pública paga mais caro em suas compras e contratações, com um método comparativo de preços, inclusive com rastreamento dos preços praticados pelas empresas em outros municípios do Estado, além de disponibilizar as informações a respeito dos processos de compras e contratações dos municípios de Mato Grosso do Sul.

Com isso, promover-se-á uma maior qualidade e segurança no processo de licitação do próprio TCE-MS, podendo ser utilizado também pelos seus jurisdicionados, assim proporcionando economicidade e segurança nas compras públicas, elementos que merecem destaque na Administração

Pública nesse momento de recursos escassos. Esse banco de dados a ser disponibilizado no PNCP e no Portal do TCE-MS também poderá servir como base de dados na fiscalização dos Auditores de Controle Externo, para entender, por exemplo, se há justificativa para uma mesma empresa cobrar um valor em um município e outro valor em outro.

Ou mais, se um município, com base nos orçamentos de empresas que já prestaram serviços para a Administração Pública no Estado, teve elevado o preço de referência, podendo, inclusive, ser utilizado como fator de exclusão de determinado orçamento enviado por uma empresa quando este é incompatível com preço que a empresa pratica no mercado privado ou para outros municípios. Servirá, ainda, para um estudo de possível unificação de preços de referência entre certames com o mesmo objeto, respeitadas as peculiaridades e quantidades de cada processo de contratação, devidamente justificada. Essa funcionalidade no sistema do PNCP e no Portal do TCE/MS pode apresentar informações dos processos de compras e contratações mais usuais (objeto), valores pagos, fluxo dos processos, problemas e dificuldades nas entregas e cumprimento dos contratos, possibilitará ao gestor público um maior conhecimento sobre os fornecedores e seus contratos, permitindo sanar a maioria das dificuldades encontradas nas licitações.

Também poderá servir de base de informações aos fornecedores pretenso licitantes, para que compreendam com maior profundidade como se dá o processo de contratação nos órgãos, podendo, assim, sopesar riscos e indicar valores condizentes com a realidade das contratações. Por outro lado, permitirá aos membros da equipe de planejamento na fase interna uma construção mais condizente com a realidade do mercado que o circunda para coletar valores próximos às contratações ocorridas no Estado, assim como permitirá ao Pregoeiro, no caso dos Pregões Eletrônico ou Presencial, negociar preço compatível com contratações realizadas pela mesma empresa quando essas se sagrarem vencedoras dos certames.

Portanto, as ações para fortalecer o sistema de compras e contratações no TCE/MS, permitindo que possa formar preço referencial mais condizente com os praticados no mercado entre privados, podem ser divididas em oito objetivos específicos:

1. Levantar a viabilidade ou a existência de um sistema de coleta de informações capaz de uma compilação de informações que deverão ser separadas por dados, como objeto, data do certame,

valor de referência e valor final da contratação, órgão licitante e município do qual faz parte, empresa vencedora e renovações contratuais;

2. Verificar o custo da construção de um banco de dados e o custo de uma ferramenta que permita a separação de dados por filtro, como objeto, município e empresa vencedora;
3. Verificar a possibilidade de inserir esse sistema em algum processo de contratação já existente no TCE/MS, como o Fábrica de Software ou outro correspondente;
4. Verificar o custo para realizar uma licitação com o objetivo de contratar uma empresa especializada em elaboração de software, para que elabore a ferramenta aqui proposta;
5. Verificar se há no TCE/MS equipe técnica especializada em tecnologia da informação, com o objetivo de construir um projeto com a ideia aqui proposta;
6. Verificar quais outras funcionalidades, através de pesquisa junto aos municípios, podem ser inseridas na ferramenta;
7. Verificar a possibilidade de ser um software livre, com acesso gratuito a todos os municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, para que o utilizem em seus processos de contratação;
8. Dentro do escopo de trabalho é imprescindível ter uma parte técnica voltada à parametrização dessa ferramenta com base na legislação vigente, inclusive com a possibilidade de inserção das normas específicas do Governo Federal, do Governo Estadual e dos Municípios de Mato Grosso do Sul.

É imprescindível uma participação multidisciplinar de *stakeholders* do TCE-MS, incluindo os setores responsáveis pela Consultoria Jurídica, Diretoria de Controle Interno e Diretoria de Controle Externo, Secretaria de Administração e Finanças, Gerência de Licitações e Contratos e outros envolvidos de alguma forma nos processos de contratação, incluindo a comissão responsável pela implantação e gestão da Lei Geral de Proteção de Dados.

REFERÊNCIAS

NAKASHIAN, Plínio José Tude. **O preço na contratação pública**: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. (Mestrado). 89 fhs. Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). Escola de Administração e Negócios (Esan). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande (MS), junho, 2023. Disponível em: <https://posgraduacao.ufms.br/portal/trabalho-arquivos/download/12025>.

ROTEIRO PRÁTICO PARA AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

*Cristiane Pereira dos Santos Martins
Alberto de Barros Aguirre*

Em 1º de abril de 2021, foi publicada a Lei n.º 14.133, que estabelece as normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A nova norma entrou em vigor na data de sua publicação na imprensa oficial, no entanto, as Leis n.º 8.666/1993 (normas gerais para licitações e contratos), n.º 10.520/2002 (instituição da modalidade pregão) e n.º 12.462/2011 (instituição do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC) seriam revogadas após decorridos dois anos da divulgação oficial.

Não obstante a previsão inicial para a revogação das antigas normas que balizavam as contratações públicas, a aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos passou a ser obrigatória apenas a partir de 1º de janeiro de 2024 (BRASIL, 2021). As contratações públicas devem, necessariamente, ser precedidas de procedimento em que sejam asseguradas condições de igualdade a todos os concorrentes, respeitando-se as regras balizadoras do processamento e julgamento da licitação e da formalização e execução dos contratos administrativos.

Ao congregar em uma norma as boas práticas administrativas, jurisprudências dos Tribunais de Contas e procedimentos internacionais, a Lei n.º 14.133/2021 busca inovar o serviço público brasileiro e consolidar os princípios norteadores das compras públicas. O roteiro de trabalho proposto neste relatório técnico, que elenca os procedimentos e documentos necessários à instrução dos processos de compras públicas, tem a finalidade de subsidiar os órgãos e entidades da Administração Pública, na consecução dos objetivos institucionais, de maneira eficiente e eficaz.

IMPORTÂNCIA DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Para o atendimento das demandas sociais, os órgãos e entidades públicas contratam serviços, obras e compras segundo critérios devidamente normatizados. As contratações públicas representaram em média 12% do

Produto Interno Bruto (PIB), o que significa que os governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal despendem grande volume de suas receitas na manutenção estatal, ou seja, no atendimento do interesse público (IPEA, 2021).

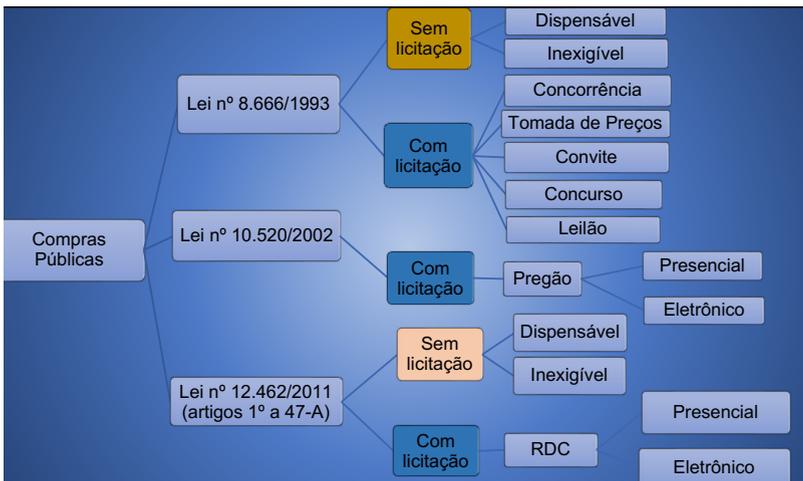
De acordo com dados disponíveis no Painel de Compras do Governo Federal, nos anos de 2018 a 2021, os valores dos processos homologados foram, respectivamente, de R\$ 100,42 bilhões, R\$ 87,46 bilhões, R\$ 108,56 bilhões e R\$ 153,69 bilhões, o que demonstra o tamanho das contratações realizadas a cada ano pelo poder público (BRASIL, 2022). O volume de recursos públicos movimentados para o atendimento das necessidades do Estado requer que as compras públicas sejam processadas com base em procedimentos que garantam a fiel execução da lei, respeitando-se os princípios norteadores da conduta dos agentes públicos.

ATENÇÃO:
Em 2023, O Produto Interno Bruto – PIB do Brasil foi de R\$ 10,9 trilhões (IBGE, 2024).

Procedimentos Alterados com a Lei n.º 14.133/2021

Procedimentos nas Leis n.º 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011:

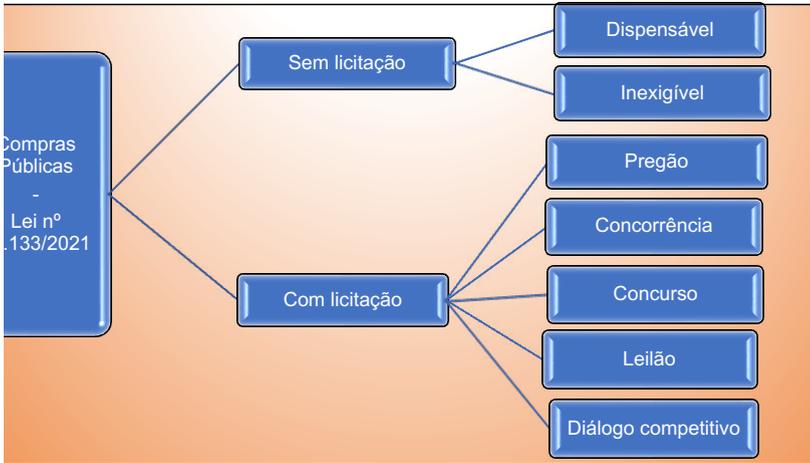
QUADRO 1 – RESUMO DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DIRECIONADOS ÀS COMPRAS PÚBLICAS



Fonte: Os autores (2025)

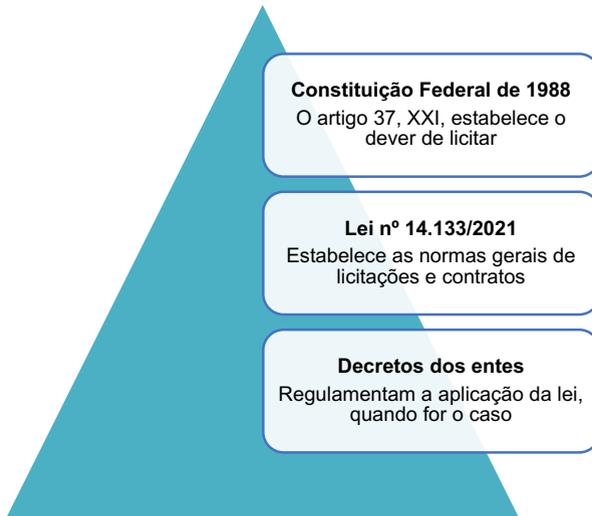
Procedimentos na Lei n.º 14.133/2021:

QUADRO 2 – RESUMO DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DA LEI N.º 14.133/2021



Fonte: Os autores (2025)

FIGURA 1 – LEGISLAÇÃO BÁSICA DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS



Fonte: Os autores (2025)

Regulamentos publicados no âmbito federal e que podem ser utilizados como orientação para os demais entes.

- Decreto n.º 10.818, de 27 de setembro de 2021 – Enquadramento dos bens nas categorias de qualidade comum e de luxo.
- Decreto n.º 10.947, de 25 de janeiro de 2022 – Plano de contratações anual e sistema de planejamento e gerenciamento de contratações.

- Decreto n.º 11.246, de 27 de outubro de 2022 – Atuação do agente de contratação, da equipe de apoio e dos gestores e fiscais de contratos.
- Decreto n.º 11.430, de 8 de março de 2023 – Exigência de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e utilização do desenvolvimento de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho.

FINALIDADE DO ROTEIRO DO TRABALHO

Na elaboração deste roteiro de trabalho foram consideradas as modalidades de licitação pregão, concorrência e diálogo competitivo, as contratações diretas por licitação dispensável e inexigível e os procedimentos auxiliares do sistema de registro de preços e do credenciamento. Os procedimentos eleitos são os destinados à aquisição de bens, contratação de serviços e execução de obras. O roteiro está estruturado em duas etapas: i) a primeira com as providências a serem adotadas pelos órgãos e entidades públicas que interagem com os processos de compras públicas; e ii) a segunda com os documentos que integram o processo de contratação e com pontos de controle, todos baseados na Lei n.º 14.133/2021.

Na primeira etapa, os *stakeholders* envolvidos no processo de contratação são as autoridades máximas da Administração, responsáveis pela adoção de medidas que possibilitem o fiel cumprimento da lei, e os Tribunais de Contas, incumbidos da promoção da capacitação dos agentes públicos e do controle externo dos atos administrativos. A segunda etapa do roteiro está estruturada em três partes, considerando cada uma das formas de selecionar os contratados, conforme segue:

Parte 1 – Licitação: compreende as modalidades que exigem a realização de licitação como requisito para a formalização da contratação de bens, serviços e obras. As modalidades previstas na lei e que têm essa finalidade são o pregão, a concorrência e o diálogo competitivo;

Parte 2 – Compra Direta: compreende as hipóteses de licitação inexigível e dispensável. O excerto “em especial nos casos de”, constante no artigo 74 da Lei n.º 14.133/2021, indica que o rol de hipóteses de licitação inexigível é exemplificativo; já a dispensa de licitação, hipóteses elencadas no artigo 75 da lei em referência, apresenta rol taxativo, o que significa que, ao optar pela contratação direta, o agente público deve enquadrá-la em um dos casos especificados; e

Parte 3 – Procedimentos Auxiliares: Sistema de Registro de Preços – registro formal de objetos, preços e fornecedores, por meio de documento vinculativo e obrigacional, com compromisso de futura contratação. O procedimento de registro de preços pode ser realizado por meio de licitação (modalidades pregão e concorrência) e por contratação direta (inexigível e dispensável de licitação); e Credenciamento – procedimento de chamamento público em que interessados são convocados em prestar serviços ou fornecer bens à Administração Pública, preenchidos os requisitos legais.

Um dos pontos centrais da Lei n.º 14.133/2021 se refere à realização de licitação de forma eletrônica, no entanto, esse quesito da norma é dúbio já que, enquanto o artigo 17, § 2º, estabelece que as licitações sejam realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, o artigo 176, II, estabelece que a realização de licitação sob a forma eletrônica é obrigatória.

De toda forma, seja preferencial ou obrigatória, considerando as vantagens do processamento dos atos administrativos e da realização da sessão pública da licitação sob a forma eletrônica, o roteiro de trabalho foi elaborado com o intuito de que, salvo situações excepcionais e devidamente motivadas nos autos, os certames sejam realizados com a utilização de recursos de tecnologia da informação. Outro ponto que agrega celeridade, segurança e transparência ao processo de compras é o processamento eletrônico dos atos administrativos, o que possibilita que estes sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados em meio digital.

A produção digital do processo licitatório possibilita, ainda, que as unidades interessadas tenham acesso remoto dos autos, que o órgão de controle interno acompanhe o andamento das etapas do certame e que, na prestação de contas aos órgãos de controle externo, os processos sejam facilmente encaminhados capa a capa, de modo que a fiscalização observe a sequência de produção e a fidedignidade dos atos administrativos.

Para o processamento das licitações, contratos e demais expedientes administrativos, sugere-se a adesão ao Sistema Eletrônico de Informações – SEI, criado e cedido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, conforme regras estabelecidas na Resolução TRF4 n.º 116, de 20 de outubro de 2017. Além de o sistema em referência ser gratuito, requer baixa complexidade para a implantação, promove uma Administração Pública sustentável e racionaliza a gestão dos recursos públicos (BRASIL, 2017).

Por fim, não poderia deixar de mencionar a relevância de sugerir um roteiro para o processamento do diálogo competitivo, modalidade licitatória que busca agregar maior eficiência e eficácia ao procedimento licitatório e que foi inspirada na Diretiva 2004/18/CE, de 31/3/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, que possibilitou que os Estados-Membros dialogassem com as entidades adjudicantes, no caso da contratação de objetos complexos (UE, 2004).

A pesquisa de Martins (2023), na parte pós-textual denominada de Apêndices B, oportunizou um “Roteiro prático para as contratações públicas, à luz da Lei n.º 14.133/2021”, cujo corpo textual explica: a) Quais são as providências iniciais impostas pelo referido dispositivo legal; e b) Quais são os documentos necessários à instrução processual. Para os leitores interessados em se debruçar sobre tais procedimentos sequenciais, basta acessar a obra da autora¹.

REFERÊNCIAS

MARTINS, Cristiane Pereira dos Santos. **Compras Governamentais nos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul**: Proposta de um Roteiro Prático para as Licitações Eletrônicas, com Base na Lei N° 14.133/2021, fls. 179. (Dissertação). Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). Escola de Administração e Negócios (Esan). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande (MS), fev., 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br/bitstream/123456789/5711/1/PROFIAP%20-%20Disserta%20a7%20-%20Compras%20P%20-%20Cristiane%20VFinal.pdf>.

¹ Para ler na íntegra a pesquisa de Martins (2023), basta acessar: <https://repositorio.ufms.br/bitstream/123456789/5711/1/PROFIAP%20-%20Disserta%20a7%20-%20Compras%20P%20-%20Cristiane%20VFinal.pdf>.

PROPOSTA DE PLANO DE AÇÃO PARA O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, VISANDO CONTRIBUIR COM O APERFEIÇOAMENTO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DAS UNIDADES GESTORAS DOS RPPS SUL-MATOGROSSENSE

*Anna Karolina Monteiro dos Reis
Yasmin Gomes Casagrande*

A Previdência Social (PS) tem como objetivo assegurar meios indispensáveis de subsistência aos seus beneficiários, em decorrência de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam financeiramente (BRASIL, 1991). Ela pode ser considerada como uma poupança forçada, que venha garantir no futuro uma renda que proporcione condições de se viver em sociedade (BERTUSSI; TEJADA, 2003).

A PS tem um papel considerável na economia do País, atuando na geração de renda e, conseqüentemente, diminuição da pobreza. Além dos beneficiários diretos, que podem contar com a aposentadoria ou pensão como sua única renda, os impactos do sistema previdenciário são ainda maiores ao se considerar os membros das famílias que são beneficiados de maneira indireta (FAGNANI, 2008). No caso brasileiro, a legislação em vigor estabelece três regimes previdenciários: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que rege os trabalhadores da iniciativa privada; o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS); e o Regime de Previdência Complementar (RPC), instituído por lei de iniciativa do ente que possui RPPS, podendo ser por intermédio de entidade fechada ou aberta.

O RPPS é um regime público de instituição facultativa pelo ente, abrangendo servidores públicos de cargo efetivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988). A Constituição Federal (BRASIL, 1988) e, posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2001), determinam que seja preservado o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social por parte do ente que o instituiu. A Carta Magna e normas subsequentes também preconizam que cada ente deve possuir um único RPPS e, esse RPPS, uma única unidade gestora.

A unidade gestora (UG) é uma entidade ou um órgão público, que tem por objetivo “a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios previdenciários” (MTP, 2022). Além de desenvolver a gestão previdenciária, a UG necessita possuir contabilidade própria, garantir transparência e acesso à informação aos segurados e beneficiários, e deve também possuir uma diretoria, conselhos deliberativo e fiscal, além de comitê de investimentos, com exigência de requisitos mínimos para seus membros e dirigentes (MTP, 2022).

Sua obrigatoriedade surgiu com a Emenda Constitucional (EC) n.º 41/2003 (BRASIL, 2003), visando um aumento da eficiência na gestão de um RPPS. Contudo, apesar do resultado esperado, falta maturidade previdenciária na maior parte dessas unidades e poucos dos órgãos previdenciários são unidades gestoras à luz da legislação (CALAZANS *et al.*, 2013).

Ao final de 2019, ocorreu a última reforma da Previdência Social brasileira, por meio da EC n.º 103/2019 (BRASIL, 2019), que trouxe diversas modificações, como novas idades de aposentadoria e novo tempo mínimo de contribuição. A expectativa é de uma economia de 800 bilhões em 10 anos (INSS, 2019). No documento que encaminhou a proposta de emenda ao Executivo, a reforma foi classificada como “imprescindível para garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual” (BRASIL, 2019). A EC n.º 103/2019 também instituiu alterações que impactaram especificamente os RPPS existentes no País.

Além da EC, outros normativos editados nos últimos anos também instituíram grandes adequações necessárias aos Regimes Próprios, com destaque à Portaria MTP n.º 1.467/2022, que entrou em vigor dia 1º de julho de 2022 e consolidou, em uma única norma, 87 atos do atual Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) sobre a organização e o funcionamento dos RPPS. O Mato Grosso do Sul é uma unidade federativa do Brasil que possui 79 municípios. Dentre eles, 51 possuem um RPPS instituído, além do RPPS do próprio Estado, totalizando 52 Regimes Próprios sul-mato-grossenses.

REFERENCIAL TEÓRICO

Gestão do Regime Previdenciário

A Previdência Social brasileira está organizada em três regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); o Regime Próprio de Previdência

Social (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar (RPC) (BRASIL, 1988). Esses regimes administram o vínculo dos trabalhadores após o momento que cessa a sua atividade ou após a sua morte, por meio da prestação de benefícios (CNM, 2008). A quantidade de entes públicos que instituíram seus RPPS aumentou de maneira expressiva após a autorização expressa no artigo 40 da Constituição Federal, o que aumenta, por consequência, a preocupação com sua gestão (SCHERER; DOSSANTOS; BREGOLIN, 2017). Observou-se que os quatro trabalhos que trataram sobre gestão, falaram especificamente sobre RPPS.

Diante da obrigatoriedade legal de se ter uma unidade gestora para os RPPS de cada ente federado, vários estados e municípios possuem entidades designadas como “instituto de previdência”. A maioria dessas entidades foi criada sem ter como foco principal a preocupação com o beneficiário do regime, ou seja, falta maturidade previdenciária nessas unidades e poucos dos órgãos previdenciários são unidades gestoras à luz da legislação (CALAZANS *et al.*, 2013). Entre outros apontamentos negativos, os RPPS brasileiros estudados nos últimos anos possuem falhas de governança, que aumentam a vulnerabilidade dos fundos de pensão diante de situações como suspensão de repasses (LIMA; AQUINO, 2019). Além disso, não são utilizadas ferramentas de controle de riscos para os investimentos, podendo comprometer a rentabilidade e, conseqüentemente, a solvência desses Regimes (BOGONI; FERNANDES, 2012).

SUSTENTABILIDADE DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

O termo sustentabilidade foi apresentado em 1987 na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) da Organização das Nações Unidas (ONU), como sendo a “capacidade de satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988, apud OLIVEIRA *et al.*, 2012). O termo sustentabilidade abrange os aspectos ambiental, econômico e social. Apesar de possuir uma vasta aplicação, há aceitação geral de que ele está relacionado a procurar o equilíbrio entre as demandas originadas pelo ser humano e a manutenção do meio ambiente (FEIL, SCHREIBER, 2017).

Dentro do viés econômico, pode-se especificar a sustentabilidade financeira como a capacidade de se arcar com todos os custos e garantir sua existência no mercado a longo prazo (DUM *et al.*, 1998, apud FACHINI,

2005). Alinhando esses conceitos à Previdência Social, a sustentabilidade pode ser vista como sua própria continuidade, diante de um equilíbrio financeiro e atuarial, garantindo à prestação dos benefícios atuais e futuros. Grande parte dos Regimes Próprios estudados apresentam um cenário de déficit atuarial ou ainda insolvência financeira, não podendo, assim, oferecer um sistema que possibilite o acúmulo de recursos para o pagamento de compromissos futuros (ALVES RIBEIRO, 2019; SILVA, 2016; SILVA; DEUS, 2013; MAGALHÃES; BUGARIN, 2004; SIMONASSI; KOURY; MATOS, 2013).

PRINCIPAIS RESULTADOS ENCONTRADOS NOS RPPS DO MS

Esta pesquisa teve como objetivo conhecer a realidade dos regimes próprios de Previdência Social sul-mato-grossenses e, conseqüentemente, das unidades gestoras que os administram, por meio de um diagnóstico da situação financeira e atuarial deles e também da estrutura administrativa e de pessoal. Para atingir esse objetivo, foi necessário, primeiramente, identificar os principais requisitos legais acerca da gestão de um RPPS.

Verificou-se que, 45 das 52 UG sul-mato-grossense são órgãos distintos do ente federativo, o que as deveria conferir maior especialização e autonomia nas atividades desenvolvidas. Entretanto, quase 30% delas não possuem um setor de contabilidade apartado do ente. Ainda, também cerca de 30% das unidades gestoras possuem apenas 1 ou 2 colaboradores em dedicação exclusiva, isso já incluindo o gestor e/ou dirigentes, enquanto outros 30,70% possuem, em sua estrutura, 3 ou 4 colaboradores. Em um número mais expressivo, 70,4% das unidades gestoras afirmaram que os cargos de natureza permanente que atuam no RPPS não estão sendo ocupados por meio de concurso público.

Em torno de metade dos regimes próprios de MS possuem até 50 milhões de reais de ativos financeiros. Dentre os menores volumes de recursos, destaca-se a situação do RPPS de Campo Grande que, apesar de ser o mais antigo do estado e o maior RPPS municipal em número de servidores ativos e beneficiários, possuía em dezembro de 2022 apenas R\$ 23,9 milhões, o décimo menor. O Regime Próprio como maior valor disponível é o do município de Dourados, com R\$ 669,3 milhões.

Mais preocupante do que a situação financeira, é a situação atuarial, visto que 96% dos RPPS sul-mato-grossenses possuem déficit atuarial. A norma vigente determina que os RPPS que possuam déficit implementem um plano de equacionamento do mesmo, ainda sim, ao final de 2022, 6 entes sul-mato-grossenses não possuíam qualquer plano vigente para o

equacionamento do déficit atuarial: os municípios de Aquidauana, Campo Grande, Eldorado, São Gabriel do Oeste, Tacurue também o estado do Mato Grosso do Sul.

Inclusive, 2 Regimes Próprios dentre os pesquisados, o de Campo Grande e o do Estado do Mato Grosso do Sul, já recebem transferência para cobertura de déficit financeiro. Isto é, esses dois regimes já não possuem receita o suficiente para cobrir as despesas administrativas e de seus benefícios.

PLANO DE AÇÃO PROPOSTO PARA O TCE/MS

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE/MS), órgão de controle externo, possui como principal competência a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas” (MS, 2012). De maneira mais abrangente, sua missão é definida como “garantir a efetividade e a transparência da Administração Pública e promover a integridade e a *accountability* como fundamentos da gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade” (TCE/MS, 2021).

No Mapa Estratégico 2021-2025 (TCE/MS, 2021) e em outros materiais disponível no Portal TCE/MS, é possível verificar que a atuação do órgão se tornou mais ampla nos últimos anos, deixando de apenas fiscalizar os recursos públicos, e atuando também no aprimoramento da Administração Pública sob os pilares: governança, capacitação e qualidade. Diante de tais atribuições do TCE/MS¹, considerando o diagnóstico realizado nos regimes próprios de previdência social do Mato Grosso do Sul e, considerando também suas especificidades e a importância da previdência diante do seu impacto social, foram eleitas as seguintes atividades, como um plano de ação para o Tribunal de Contas.

PLANO DE AÇÕES DE CAPACITAÇÃO

- Treinamento voltados ao Controle Interno dos entes para capacitação específica quanto à fiscalização dos RPPS;
- Treinamento para os responsáveis contábeis com foco específico na contabilidade dos RPPS;
- Treinamento para os conselheiros dos RPPS para capacitá-los quanto às suas responsabilidades.

ACÇÕES FISCALIZATÓRIAS

- Realização de auditorias de conformidade com o objetivo de verificar quanto à implementação de ações para o equacionamento do déficit atuarial e, se for o caso, aplicação de sanções para aqueles que não efetivaram as medidas necessárias;
- Realização de auditorias de conformidade para verificar o atendimento integral da transparência obrigatória aos RPPS.

ACÇÕES DE ACOMPANHAMENTO

- Acompanhamento constante das UG quanto à obrigatoriedade das certificações dos seus dirigentes e conselheiros, sempre que houver novas nomeações;
- Acompanhamento mensal quanto à acumulação de recursos financeiros X descapitalização dos RPPS.

ACÇÕES DE CONSCIÊNCIAÇÃO

- Elaboração de um documento orientando quanto à importância de um quadro de pessoal adequado à necessidade das unidades gestoras dos RPPS;
- Incentivo para a elaboração de estudos da real viabilidade para o ente quanto à manutenção de um RPPS.

O desenvolvimento das ações propostas acima visa o aprimoramento das unidades gestoras dos RPPS, as quais administram saldos milionários de ativos financeiros e déficits atuariais. Portanto, o aperfeiçoamento na gestão dessas unidades contribui, também, para a melhoria da situação financeira e atuarial dos regimes próprios e, assim, aumentam a garantia da concessão de aposentadorias e pensões futuras, gerando a renda necessária a subsistência de milhares de famílias sul-mato-grossenses.

REFERÊNCIAS

REIS, Anna Karolina Monteiro dos. **Proposta de Plano de Ação para o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, visando contribuir com o aperfeiçoamento da estrutura administrativa das unidades gestoras dos RPPS Sul Matogrossense**. Produto Técnico Tecnológico (PTT). Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional. Escola de Administração e Negócios (Esan). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande, out., 2023.

PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE INOVAÇÕES ORGANIZACIONAIS NO TCE-MS

*Diogo Sant'ana Salvadori
Jeovan de Carvalho Figueiredo*

O Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCE-MS) tem a oportunidade de melhorar significativamente seu potencial inovador por meio do uso estratégico das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). A incorporação da TIC permitiria ao TCE-MS explorar novas abordagens para aprimorar seus processos de auditoria e controle, agilizando a análise de dados, aumentando a eficiência e a transparência.

Com o uso de ferramentas analíticas avançadas, como big data e inteligência artificial, o órgão poderia identificar tendências, padrões e irregularidades com maior precisão e rapidez, fortalecendo sua capacidade de detecção e prevenção de fraudes e irregularidades. A adoção de soluções baseadas em TIC pelo TCE-MS abriria novas possibilidades para promover a participação cidadã, fortalecer o controle social e aumentar a transparência e a efetividade das ações do tribunal.

O desenvolvimento de plataformas digitais e aplicativos móveis permitiria o acesso facilitado dos cidadãos a informações e relatórios de auditoria, incentivando o acompanhamento em tempo real e a colaboração da sociedade na fiscalização. Além disso, as TICs oferecem oportunidades para melhorar a gestão interna, a comunicação entre os membros da equipe e a eficiência operacional do TCE-MS, por meio do uso de plataformas colaborativas, sistemas de gestão de documentos e comunicação online. A capacitação em TICs dos servidores fortaleceria a cultura de inovação e estimularia soluções criativas para os desafios enfrentados pelo órgão.

A proposta está em consonância com a Declaração de Moscou, emitida no XXIII Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI), realizado em setembro de 2019. A declaração indica que as Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) devem: a) adotar um enfoque adequado para responder de forma eficaz às oportunidades decor-

rentes dos avanços tecnológicos; b) promover a cultura da disponibilização e abertura de dados; c) aprimorar o uso da análise de dados em auditorias e fomentar uma mentalidade experimental para reforçar a inovação; d) capacitar seus auditores para trabalhar com análise de dados e tecnologias avançadas; e) fortalecer sua capacidade de inovação e atuar com parceiros estratégicos, e f) compartilhar conhecimento e gerar previsões para melhorar a governança e os serviços públicos (INTOSAI, 2019).

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A proposta de intervenção é apoiada em quatro pilares: a) um Modelo de Referência para guiar os esforços da implementação; b) a prospecção de parceiros potenciais, tendo como base seu desempenho comparativo em relação ao uso de TIC quando comparados com os demais Tribunais de Contas Estaduais (TCEs); c) as boas práticas identificadas nos parceiros potenciais; e d) um Plano de Implementação.

Modelo de Referência

É proposto o Modelo de Referência apresentado na figura 1 para que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) acelere a implementação da cultura de inovação baseada na Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

O modelo está estruturado em 5 eixos da inovação com os respectivos objetivos e, ainda, resume os fatores críticos de sucesso e os fatores limitadores extraídos da literatura sobre a implementação de tecnologia em auditoria. Ao observar os primeiros pontos, espera-se alcançar um resultado significativo de aumento da inovação por meio da TIC, o que impacta positivamente no aprimoramento do controle externo e na transparência das organizações.

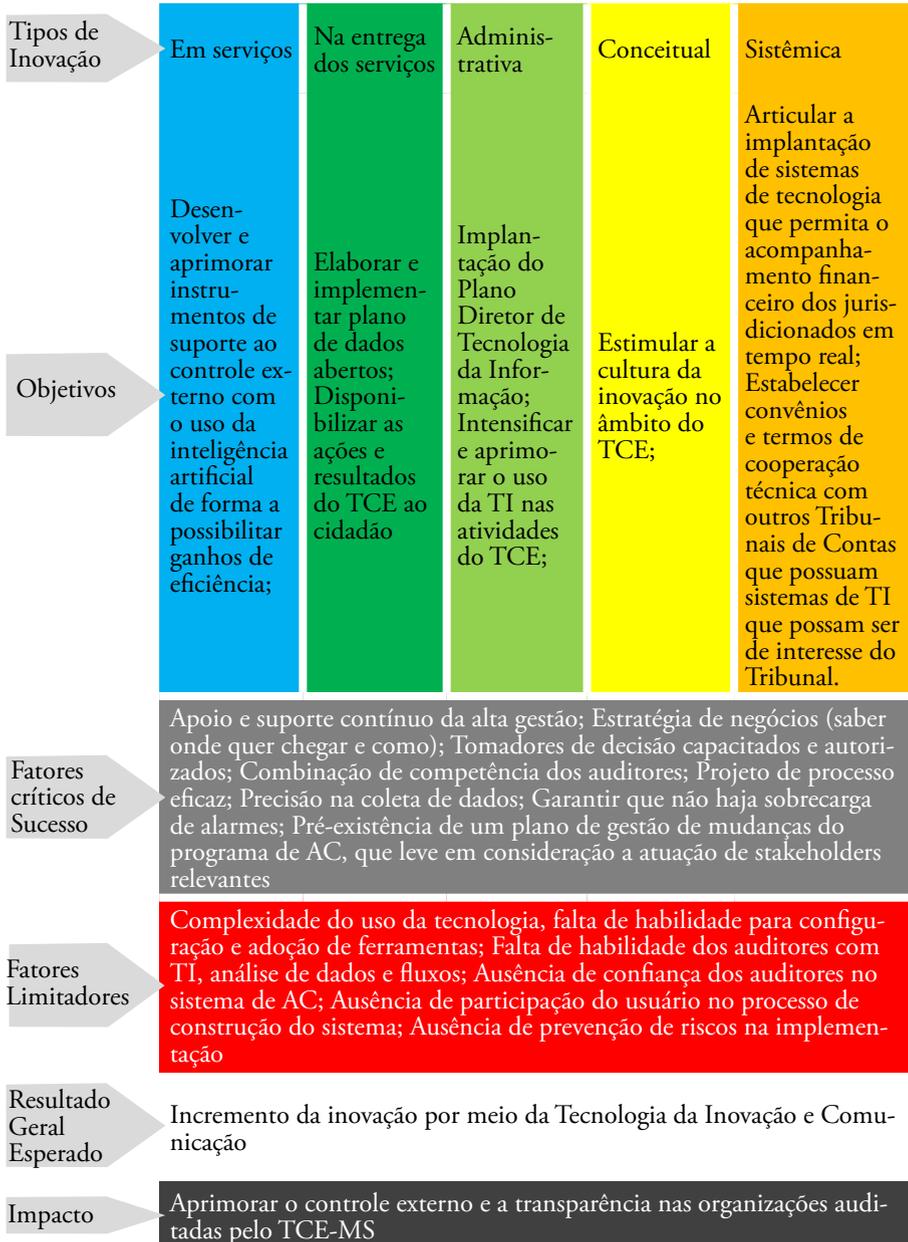
O modelo apresentado na Figura 1 é elemento norteador para a implementação das ações apresentadas na próxima seção deste relatório, cujas recomendações são feitas a partir da perspectiva de boas práticas que podem ser replicadas pelo TCE-MS, a partir de potenciais parceiros, apresentados na próxima seção deste relatório.

Potenciais Parceiros

Os Tribunais de Contas da União (TCU), TCE-BA, TCE-MT, TCE-SC, TCE-PR, TCE-ES e TCE-SP, são instituições que já possuem uma sólida infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)

implementada. Essas instituições podem ser parceiros estratégicos na co-
operação técnica, com o intuito de compartilhar suas melhores práticas e
experiências bem-sucedidas na área de TIC.

FIGURA 1 - MODELO DE REFERÊNCIA PARA INOVAÇÃO EM TIC



Cada tribunal possui soluções tecnológicas específicas, como sistemas de gestão, plataformas de fiscalização e auditoria, e ferramentas de análise de dados. Através da cooperação técnica, esses tribunais podem disponibilizar essas tecnologias implantadas para serem copiadas ou adaptadas por outros órgãos e instituições públicas, visando melhorar a eficiência e transparência na gestão pública.

QUADRO 1 - OBJETIVO, AÇÕES E REFERENCIAL COMPARATIVO DE INOVAÇÃO EM SERVIÇOS

Objetivo de inovação em serviços	
Desenvolver e aprimorar instrumentos de suporte ao controle externo com o uso da inteligência artificial de forma a possibilitar ganhos de eficiência	
Ações	Referencial Comparativo
Implantação de sistema para acompanhamento de obras e serviços de engenharia realizados pelos jurisdicionados com recursos Públicos.	TCE-ES, TCE-AP e TCE-MT (geo-obras) TCE-RN; TCE-SE
Desenvolvimento do aplicativo TCE - para reunir os serviços mais importantes contidos no portal do TCE	TCE-AP (Aplicativo TCEAP)
Desenvolvimento de trilhas de auditoria	TCE-AP; TCE-BA
Ampliação da utilização de Inteligência Artificial no controle externo, principalmente para geração automática de relatórios	TCU - ÁGATA (ÁGATA - Aplicação Geradora de Análise Textual com Aprendizado, no desenvolvimento de uma ferramenta de pesquisas textuais inteligentes com uso de Inteligência Artificial.) (ALICE - Análise de Licitações e Editais); TCE-SE; TCE-PA (LOUISE); TCE-PR; TCE-PI; TCE-RJ (SISIND - Sistema de Índícios de Irregularidades) TCE-RS; TCE-SC (TCE/SC Analytics) TCE-SP (FARO – preços de referência e orçamento de obras); TCE-MG;
Utilização do Whatsapp na comunicação de atos processuais	TCE-BA; TCE-CE; TCE-SC
Desenvolvimento e disponibilização via web o sistema de gerenciamento de auditoria	TCE-BA; TCE-ES (Sistema Fiscalização); TCE-SC
Importação dos dados de aposentadoria diretamente da AGEPREV	TCE-CE (WS-Ato)
Realizar a leitura automática de Diário Oficial	TCE-PA (Publicação) TCE-SC

Fonte: Elaborado pelos autores.

Além disso, a troca de conhecimentos e experiências entre os tribunais pode impulsionar a inovação e o desenvolvimento conjunto de novas soluções tecnológicas. Essa colaboração permitiria a criação de um ambiente de cooperação contínua, no qual os tribunais compartilhariam atualiza-

ções tecnológicas, boas práticas de segurança da informação e estratégias de governança, promovendo o avanço conjunto na área de TIC no setor público.

Boas práticas no uso de TICs para a inovação

Com o objetivo de alcançar a inovação nos serviços prestados, foram estabelecidos objetivos claros juntamente com as respectivas ações, as quais são detalhadas nos quadros a seguir. A coluna Referencial Comparativo indica os TCEs que já possuem ou já iniciaram a abordagem da respectiva ação. Para a categoria de inovação em serviços, que corresponde a um novo serviço ou melhoria na qualidade dos serviços já existentes, foram destacadas as ações do Quadro 1.

Para a categoria de inovação na entrega dos serviços, que corresponde à implementação de novas formas de se fornecer um serviço público, foram identificadas as seguintes ações:

QUADRO 2 - OBJETIVOS, AÇÕES E REFERENCIAL COMPARATIVO DE INOVAÇÃO NA ENTREGA DOS SERVIÇO

Objetivo de inovação na entrega dos serviços	
Elaborar e implementar plano de dados abertos	
Ações	Referencial Comparativo
Criar plataforma de dados abertos	TCE-SC; TCE-MG
Objetivo de inovação na entrega dos serviços	
Disponibilizar as ações e resultados do TCE ao cidadão	
Ações	Referencial Comparativo
Desenvolvimento e disponibilização do aplicativo TCE CIDADÃO	TCE-BA
implantação do Observatório da Despesa Pública no TCE	TCE-AP; TCE-BA (Mirante social); TCE-ES (Painel de Controle) TCE-MA (Portal do Controle Social) TCE-PB (SAGRES-ONLINE); TCE-TO
Aprimorar sistema de jurisprudência	TCE-AP (Jurisprudência TCEAP); TCE-ES (Jurisprudência Selecionada) TCE-PR; TCE-PE; TCE-TO

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na categoria de inovação administrativa, que compreende as mudanças na organização, podendo ocorrer nas suas rotinas ou estruturas, são apresentadas as ações do Quadro 3.

Dentro da categoria de inovação conceitual, que prevê o desenvolvimento de novas visões sobre um tema que desafiam conceitos existentes e sobre os quais produtos, serviços e processo organizacionais se baseiam, é possível destacar as ações do Quadro 4.

Por fim, na busca pela inovação sistêmica, foram estabelecidos objetivos e ações específicas no Quadro 5.

QUADRO 3 - OBJETIVOS, AÇÕES E REFERENCIAL COMPARATIVO DE INOVAÇÃO ADMINISTRATIVA

Objetivo de inovação administrativa	
Implantação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação	
Ações	Referencial Comparativo
Elaboração do Plano de Governança de TI	TCE-PE; TCE-SC; TCE-MT; TCE-MG
Elaboração do Plano Estratégico de TI	TCE-SC; TCE-MT; TCE-MG
Elaboração da Política de segurança da Informação	TCE-RN; TCE-SC; TCE-MT
Elaboração da Matriz de priorização de desenvolvimento dos projetos de TI	TCE-TO
Objetivo de inovação administrativa	
Intensificar e aprimorar o uso da TIC nas atividades administrativas do TCE	
Ações	Referencial Comparativo
Adoção de teletrabalho com ganhos de produtividade;	TCE-RN
Definição e automatização de Indicadores para implementação de produtividade	TCE-CE (SAGI); TCE-MA; TCE-MG
Aprimorar os Painéis de Controle de Gestão	TCE-ES; TCE-PA (Pharus)
Automatizar o funcionamento do colegiado e possibilitar sustentação oral por vídeo	TCE-MT; TCE-ES (Sessão virtual)
Investir na capacitação de servidores efetivos na área de TI	TCE-PA; TCE-SC
Adotar sistema de emissão de certidões e consulta de multas e débitos, com disponibilização de serviço de emissão de boletos pela internet	TCE-RJ; TCE-SP; TCE-TO; TCE-AM; TCE-BA
Adoção do sistema de protesto extrajudicial de títulos executivos para os débitos e multas aplicados.	TCE-BA

Fonte: Elaborado pelos autores.

QUADRO 4 - OBJETIVOS, AÇÕES E REFERENCIAL COMPARATIVO DE INOVAÇÃO CONCEITUAL

Objetivo de inovação conceitual	
Estimular a cultura da inovação no âmbito do TCE	
Ações	Referencial Comparativo
Criação do laboratório de inovação: TCE inova	TCE-SC; TCE-AP
Promover hackathon para o desenvolvimento de soluções inovadoras na área de fiscalização	TCE-SC; TCE-MT

Fonte: Elaborado pelos autores.

QUADRO 5 - OBJETIVOS, AÇÕES E REFERENCIAL COMPARATIVO DE INOVAÇÃO SISTÊMICA

Objetivo de inovação sistêmica	
Articular a implantação de sistemas de tecnologia que permita o acompanhamento financeiro dos jurisdicionados em tempo real.	
Ações	Referencial Comparativo
Captura de dados e informações de natureza orçamentária, financeira e administrativa das unidades jurisdicionadas do Tribunal.	TCE-AP (Audiconto) TCE-PI (Capture); TCE-AL e TCE-GO
Objetivo de inovação sistêmica	
Aumentar a troca de experiências em TI com outros Tribunais	
Ações	Referencial Comparativo
Ampliar o número de convênios e termos de cooperação técnica com outros Tribunais de Contas que possuam sistemas de TI que possam ser de interesse do Tribunal.	Todos os Tribunais

Fonte: Elaborado pelos autores.

Plano de Implementação

Apresenta-se, nesta seção, a sugestão de um plano de implementação para cada ação proposta, com a operacionalização sugerida e os resultados esperados. No quadro 6, é apresentado o desdobramento do plano para a dimensão inovação em serviços.

QUADRO 6 - PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DE INOVAÇÃO EM SERVIÇOS

Objetivo de inovação em serviços	
Desenvolver e aprimorar instrumentos de suporte ao controle externo com o uso da inteligência artificial de forma a possibilitar ganhos de eficiência;	
Ações	Resultados esperados
Operacionalização	
<p>Implantar sistema para acompanhamento de obras e serviços de engenharia realizados pelos jurisdicionados com recursos Públicos.</p>	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia; Selecionar ou desenvolver um sistema de acompanhamento de obras e serviços de engenharia que seja compatível com o uso da inteligência artificial; Definir os critérios e indicadores a serem monitorados pelo sistema; Integrar o sistema aos dados e informações dos jurisdicionados; Implementar a inteligência artificial para análise dos dados coletados; Monitorar o desempenho das obras e serviços e identificar possíveis ganhos de eficiência.</p>
<p>Aplicativo TCE - reunir todos os serviços mais importantes contidos no portal TCE.</p>	<p>- Facilidade de acesso aos serviços do TCE, proporcionando maior eficiência no desempenho das atividades.</p>
<p>Desenvolvimento de trilhas de auditoria.</p>	<p>- Identificação e correção de possíveis irregularidades nos processos de auditoria, aumentando a qualidade e confiabilidade dos relatórios produzidos.</p>

(CONTINUAÇÃO)

<p>Ampliar a utilização de Inteligência Artificial no controle externo, principalmente para geração automática de relatórios.</p>	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia; Identificar os tipos de relatórios que podem ser gerados automaticamente com o uso da inteligência artificial; Selecionar ou desenvolver algoritmos e modelos de inteligência artificial adequados para a geração dos relatórios; Integrar os sistemas e bases de dados relevantes para a geração automática dos relatórios; Configurar os algoritmos e modelos para analisar os dados e gerar os relatórios de forma automatizada; Realizar testes e validações dos relatórios gerados pela inteligência artificial; Monitorar e avaliar continuamente a eficácia e precisão dos relatórios gerados.</p>	<p>- Agilidade na geração de relatórios, reduzindo o tempo necessário para sua elaboração e aumentando a eficiência do controle externo.</p>
<p>Utilização do Whatsapp na comunicação de atos processuais.</p>	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia; Estabelecer protocolos e diretrizes para a utilização do Whatsapp na comunicação de atos processuais; Informar e orientar os jurisdicionados sobre a possibilidade de utilizar o Whatsapp para essa finalidade; Registrar e arquivar as comunicações realizadas por meio do Whatsapp; Garantir a segurança e confidencialidade das informações compartilhadas; Realizar treinamentos e capacitações para os servidores envolvidos na comunicação por Whatsapp; Monitorar e avaliar a efetividade e eficiência da comunicação por meio do Whatsapp.</p>	<p>- Agilidade e facilidade na comunicação de atos processuais, permitindo maior celeridade nos processos e redução de burocracia.</p>
<p>Desenvolvimento e disponibilização via web do sistema de gerenciamento de auditoria</p>	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia; Definir requisitos e funcionalidades do sistema; Desenvolver o sistema; Integrar com outros sistemas e bases de dados; Realizar testes e ajustes; Disponibilizar o sistema via web.</p>	<p>- Melhoria na gestão e organização das atividades de auditoria, facilitando o acesso e acompanhamento dos processos.</p>

(CONTINUAÇÃO)

<p>Importar dados de aposentadoria diretamente da AGEPREV</p>	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia; Estabelecer convênio e integração com a AGEPREV para importação de dados. Definir formatos e padrões dos dados; Desenvolver e implementar os processos de importação; Monitorar e validar a importação dos dados.</p>	<p>- Redução de erros e maior agilidade na obtenção e análise dos dados de aposentadoria, otimizando os processos de controle externo.</p>
<p>Realizar a leitura automática de Diário Oficial</p>	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia; Selecionar ou desenvolver algoritmos de leitura automática; Integrar com o Diário Oficial eletrônico; Configurar e ajustar os algoritmos; Realizar testes e validações da leitura automática; Monitorar e avaliar a eficácia da leitura.</p>	<p>- Agilidade na identificação e análise de informações relevantes presentes no Diário Oficial, permitindo uma atuação mais rápida e eficiente.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores.

No Quadro 7, é apresentado o desdobramento do plano para a dimensão inovação na entrega dos serviços.

QUADRO 7 - PLANO DE IMPLANTAÇÃO DE INOVAÇÃO NA ENTREGA DOS SERVIÇOS

Objetivo de inovação na entrega dos serviços		
Elaborar e implementar plano de dados abertos;		
Ações	Operacionalização	Resultados esperados
Criar plataforma de dados abertos	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia;</p> <p>Identificar os conjuntos de dados relevantes e adequados para disponibilização como dados abertos;</p> <p>Realizar uma análise de viabilidade técnica e legal para a publicação dos dados;</p> <p>Definir os padrões e formatos de dados abertos a serem utilizados;</p> <p>Desenvolver ou selecionar uma plataforma tecnológica adequada para hospedar e disponibilizar os dados abertos;</p> <p>Realizar a extração, limpeza e organização dos dados para publicação;</p> <p>Publicar os conjuntos de dados na plataforma, garantindo a qualidade e a integridade das informações;</p> <p>Estabelecer mecanismos de atualização e manutenção dos dados para garantir a sua relevância e precisão ao longo do tempo;</p> <p>Promover a divulgação e a conscientização sobre a existência e o uso da plataforma de dados abertos junto ao público-alvo;</p> <p>Monitorar o acesso e a utilização dos dados abertos, avaliando o impacto e os benefícios gerados.</p>	<p>Para promover a transparência e o acesso público às informações do TCE-MS.</p>
Objetivo de inovação na entrega dos serviços		
Disponibilizar as ações e resultados do TCE ao cidadão		

(CONTINUAÇÃO)

Ações	Operacionalização	Resultados esperados
Desenvolvimento e disponibilização do aplicativo TCE CIDADÃO	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia;</p> <p>Realizar um levantamento das necessidades e requisitos do público-alvo do aplicativo;</p> <p>Desenvolver uma interface intuitiva e amigável para o aplicativo;</p> <p>Integrar o aplicativo com os sistemas e bancos de dados do TCE;</p> <p>Testar e validar o aplicativo para garantir seu desempenho e funcionalidade;</p> <p>Disponibilizar o aplicativo nas principais plataformas móveis (Android, iOS);</p> <p>Promover a divulgação e a conscientização sobre o aplicativo junto ao público-alvo.</p> <p>Monitorar a utilização do aplicativo e coletar feedback dos usuários para possíveis melhorias.</p>	<p>Maior acesso, transparência e interação do cidadão com os serviços e resultados do TCE</p>
Implementação do Observatório da Despesa Pública no TCE	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia;</p> <p>Definir a estrutura organizacional e as responsabilidades do Observatório;</p> <p>Estabelecer uma equipe especializada para a coleta, análise e divulgação dos dados da despesa pública;</p> <p>Desenvolver e implementar os mecanismos de coleta, tratamento e integração dos dados da despesa;</p> <p>Criar indicadores e painéis de visualização para monitorar e analisar os dados da despesa pública;</p> <p>Disponibilizar os resultados e as análises no formato de relatórios e publicações;</p> <p>Promover a divulgação e o compartilhamento dos dados e análises com o público e as partes interessadas;</p> <p>Avaliar regularmente a efetividade do Observatório e realizar ajustes e melhorias necessárias.</p>	<p>Facilitar o controle social do cidadão, aumento da transparência, estímulo à melhoria local da gestão dos recursos públicos e fortalecer a confiança e credibilidade do TCE.</p>
Aprimorar sistema de jurisprudentia	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia;</p> <p>Realizar uma análise do sistema de jurisprudentia existente e identificar lacunas e oportunidades de melhoria;</p> <p>Desenvolver e implementar novas funcionalidades e recursos para o sistema de jurisprudentia;</p> <p>Realizar a integração do sistema com outras bases de dados e sistemas internos do TCE;</p> <p>Estabelecer processos de atualização e manutenção contínua da jurisprudentia;</p> <p>Disponibilizar treinamentos e capacitações para os usuários do sistema;</p> <p>Realizar monitoramento e avaliação periódica da efetividade e da usabilidade do sistema;</p>	<p>Para melhorar a organização, resultado, acessibilidade e eficiência na disponibilização da jurisprudência do TCE-MS, facilitando o acesso e a consulta aos precedentes e decisões.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro 8 apresenta o desdobramento do plano para a dimensão inovação administrativa.

QUADRO 8 - PLANO DE IMPLANTAÇÃO DE INOVAÇÃO ADMINISTRATIVA

Objetivo de inovação administrativa	
Implantação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação;	
Ações	Operacionalização
Elaboração do Plano de Governança de TI	<p>Buscar modelos de referência em outras instituições para alcançar as melhores práticas; Realizar um diagnóstico da situação atual da governança de TI;</p> <p>Definir objetivos, diretrizes e metas para a governança de TI;</p> <p>Estabelecer papéis e responsabilidades relacionados à governança de TI;</p> <p>Desenvolver políticas, processos e procedimentos para a governança de TI;</p> <p>Realizar consultas e envolver as partes interessadas na elaboração do plano;</p> <p>Validar e aprovar o Plano de Governança de TI;</p> <p>Implementar o plano e monitorar seu cumprimento.</p>
Elaboração do Plano Estratégico de TI	<p>Buscar modelos de referência em outras instituições para alcançar as melhores práticas;</p> <p>Realização de análises de ambiente interno e externo;</p> <p>Identificação de oportunidades e desafios;</p> <p>Definição de metas e ações estratégicas;</p> <p>Elaboração do plano final de TI;</p> <p>Validar e aprovar o Plano Estratégico de TI;</p> <p>Implementar o plano e monitorar seu progresso.</p>
Ações	Operacionalização
Elaboração da Política de segurança da Informação	<p>Buscar modelos de referência em outras instituições para alcançar as melhores práticas;</p> <p>Realizar uma análise de riscos de segurança da informação;</p> <p>Identificar os ativos de informação e suas respectivas classificações;</p> <p>Definir os controles de segurança adequados para proteger os ativos de informação;</p> <p>Estabelecer diretrizes e procedimentos para o uso seguro dos recursos de TI;</p> <p>Definir responsabilidades e papéis relacionados à segurança da informação;</p> <p>Realizar consultas e envolver as partes interessadas na elaboração da política;</p> <p>Validar e aprovar a Política de Segurança da Informação;</p> <p>Implementar a política e realizar auditorias periódicas de conformidade.</p>
Resultados esperados	Resultados esperados
Estrutura clara de governança de TI, com papéis e responsabilidades definidos. Políticas, processos e procedimentos estabelecidos para a governança de TI.	Alinhamento estratégico da área de TI com os objetivos da organização e Definição clara de objetivos e ações estratégicas para a TI.
Resultados esperados	Resultados esperados
Estabelecer diretrizes e medidas de segurança para proteger as informações e sistemas do TCE-MS, garantindo a confidencialidade, integridade e disponibilidade dos dados	Estabelecer diretrizes e medidas de segurança para proteger as informações e sistemas do TCE-MS, garantindo a confidencialidade, integridade e disponibilidade dos dados

(CONTINUAÇÃO)

<p>Elaboração da Matriz de priorização de desenvolvimento dos projetos de TI</p>	<p>Buscar modelos de referência em outras instituições para alcançar as melhores práticas Identificar os projetos de TI em andamento e propostos; Definir critérios de priorização baseados em estratégia, riscos e benefícios; Avaliar e pontuar os projetos de acordo com os critérios estabelecidos; Classificar os projetos em uma matriz de priorização; Revisar e ajustar a matriz com base nas necessidades e recursos disponíveis; Definir um processo para revisar e atualizar periodicamente a matriz; Comunicar e alinhar as prioridades dos projetos com as partes interessadas.</p>	<p>Definir critérios e metodologia para priorização e seleção dos projetos de TI, levando em consideração os objetivos estratégicos e recursos disponíveis</p>
<p>Objetivo de inovação administrativa</p>		
<p>Intensificar e aprimorar o uso da TI nas atividades administrativas do TCE;</p>		
<p>Ações</p>	<p>Operacionalização</p> <p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia; Definir políticas e diretrizes para a adoção do teletrabalho; Identificar funções e atividades adequadas para serem realizadas remotamente; Estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação da produtividade dos colaboradores em regime de teletrabalho; Fornecer infraestrutura e recursos tecnológicos necessários para viabilizar o teletrabalho; Promover treinamentos e capacitações para os colaboradores sobre o teletrabalho e suas melhores práticas; Implementar mecanismos de comunicação e colaboração remota eficientes; Realizar avaliações periódicas e ajustes necessários no programa de teletrabalho.</p>	<p>Resultados esperados</p> <p>Aumentar a eficiência e produtividade dos servidores, proporcionar flexibilidade e reduzir custos operacionais.</p>

(CONTINUAÇÃO)

<p>Definição e automa- tização de Indicadores para implementação de produtividade</p>	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia; Identificar os indicadores-chave de produtividade relevantes para a organização; Definir metas e objetivos claros para cada indicador; Estabelecer uma metodologia de coleta, análise e acompanhamento dos dados dos indicadores; Automatizar a coleta e o processamento dos dados por meio de sistemas e ferramentas adequadas; Implementar painéis de controle para visualização e monitoramento dos indicadores em tempo real; Realizar avaliações periódicas dos indicadores e ajustar as estratégias de acordo com os resultados obtidos.</p>	<p>Melhor capacidade de medir e monitorar o desempenho dos servidores, identificar áreas de melhoria e tomar decisões embasadas em dados com melhor visibilidade, alinhamento da equipe aos objetivos e metas de produtividade estabelecidos.</p>
<p>Ações</p>	<p>Operacionalização</p>	<p>Resultados esperados</p>
<p>Aprimorar os Painéis de Controle de Gestão</p>	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia; Avaliar os painéis de controle existentes e identificar suas limitações e necessidades de aprimoramento. Definir os principais indicadores e informações relevantes para serem apresentados nos painéis. Redesenhar e reorganizar os painéis de controle, visando uma melhor visualização e interpretação dos dados. Automatizar a coleta e a atualização dos dados nos painéis, integrando-os aos sistemas e bases de dados relevantes. Realizar testes e validações dos painéis de controle para garantir a sua precisão e confiabilidade. Promover treinamentos e capacitações para os usuários dos painéis, visando o correto entendimento e uso das informações apresentadas.</p>	<p>Facilitar o acompanhamento e a visualização dos indicadores de desempenho, permitindo uma gestão e tomada de decisão mais eficiente.</p>

(CONTINUAÇÃO)

<p>Automatizar o funcionamento do colegiado e possibilitar sustentação oral por vídeo</p>	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia; Avaliar os requisitos e as necessidades para a automação do funcionamento do colegiado; Implementar um sistema de videoconferência ou comunicação remota adequado para as sessões do colegiado; Desenvolver e implementar um sistema de gestão de processos eletrônicos para o colegiado; Estabelecer diretrizes e orientações claras para a realização de sustentação oral por vídeo; Realizar treinamentos e capacitações para os membros e participantes do colegiado em relação ao uso das tecnologias e ferramentas.</p>	<p>Agilizar o processo de deliberação do colegiado, permitir a participação remota de membros e advogados</p>
<p>Investir na capacitação de servidores efetivos na área de TI</p>	<p>Identificar as necessidades de capacitação dos servidores na área de TI. Elaborar um plano de capacitação com base nas necessidades identificadas. Oferecer treinamentos internos e externos, cursos, workshops e outras atividades de capacitação. Promover o compartilhamento de conhecimentos e experiências entre os servidores da área de TI. Estabelecer parcerias com instituições de ensino e empresas especializadas para oferecer programas de capacitação. Avaliar periodicamente a eficácia e o impacto dos programas de capacitação e realizar ajustes necessários.</p>	<p>Aumentar o conhecimento e as habilidades técnicas dos servidores efetivos, possibilitando um melhor uso da tecnologia e a permanência e continuidade do investimento realizado.</p>
<p>Ações</p>	<p>Operacionalização</p>	<p>Resultados esperados</p>
<p>Adotar sistema de emissão de certidões e Consulta de Multas e Débitos, com disponibilização de serviço de emissão de boletos pela internet</p>	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia; Avaliar as necessidades e requisitos para a adoção do sistema de emissão de certidões e consulta de multas e débitos; Integrar o sistema aos bancos de dados e sistemas internos relevantes; Configurar e customizar o sistema de acordo com as necessidades e regulamentações vigentes; Realizar testes e validações do sistema para garantir a sua funcionalidade e segurança; Disponibilizar o serviço de emissão de boletos pela internet, de forma acessível e fácil de usar.</p>	<p>agilizar os processos de emissão de certidões, consulta de multas e débitos</p>

(CONTINUAÇÃO)

<p>Adoção do sistema de protesto extrajudicial para os débitos e multas aplicados.</p>	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia; Estabelecer convênio com instituições ou empresas especializadas no serviço de protesto extrajudicial; Integrar o sistema de protesto aos bancos de dados e sistemas internos; Desenvolver procedimentos e fluxos de trabalho para o registro e acompanhamento dos títulos executivos; Realizar treinamentos e capacitações para os servidores envolvidos no processo de protesto extrajudicial.</p>	<p>Agilizar o processo de cobrança e recuperação dos débitos e multas aplicados pelo TCE-MS</p>
--	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por sua vez, o Quadro 9 apresenta o desdobramento do plano para a dimensão inovação conceitual.

QUADRO 9 - PLANO DE IMPLANTAÇÃO DE INOVAÇÃO CONCEITUAL

Objetivo de inovação conceitual		Estimular a cultura da inovação no âmbito do TCE
Ações	Operacionalização	Resultados esperados
<p>Criação do laboratório de inovação: TCE inova;</p>	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia; Estabelecer uma equipe responsável pela criação e gestão do laboratório de inovação; Definir a infraestrutura necessária, incluindo espaço físico, equipamentos e recursos tecnológicos; Estabelecer parcerias com instituições e empresas especializadas em inovação; Desenvolver um programa de atividades que inclua pesquisa, experimentação e desenvolvimento de soluções inovadoras; Promover a capacitação dos colaboradores e estabelecer processos de gestão de ideias e projetos inovadores;</p>	<p>Estimular a cultura da inovação, fomentar o desenvolvimento e implementação de soluções inovadoras para os desafios da área de fiscalização, identificação de oportunidades de melhoria e adoção de boas práticas e fortalecer a imagem e reputação do TCE como instituição inovadora.</p>
<p>Fomentar a colaboração e o intercâmbio de conhecimento entre os participantes do laboratório.</p>		

(CONTINUAÇÃO)

<p>Promover hackathon para o desenvolvimento de soluções inovadoras na área de fiscalização;</p>	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já promoveram o evento; Organizar e divulgar o hackathon para atrair participantes com diferentes habilidades e conhecimentos. Definir um desafio ou problema específico relacionado à área de fiscalização a ser abordado no hackathon. Estabelecer um cronograma e formato para a realização do evento, que pode incluir equipes multidisciplinares, mentorias e apresentações. Fornecer recursos e suporte técnico aos participantes durante o hackathon. Avaliar e selecionar as melhores soluções desenvolvidas durante o evento. Promover a implementação das soluções selecionadas e acompanhar seus resultados.</p>	<p>Estimular a colaboração, criatividade e o desenvolvimento de soluções inovadoras voltadas para a área de fiscalização do TCE-MS</p>
--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

Já no Quadro 10, é apresentado o desdobramento do plano para a dimensão inovação sistêmica.

QUADRO 10 - PLANO DE IMPLANTAÇÃO DE INOVAÇÃO SISTÊMICA

Objetivo de inovação sistêmica	
Articular a implantação de sistemas de tecnologia que permita o acompanhamento financeiro dos jurisdicionados em tempo real;	
Ações	Resultados esperados
<p>Operacionalização</p> <p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a tecnologia;</p> <p>Estabelecer um sistema de captura de dados que permita a coleta das informações necessárias das unidades jurisdicionadas.</p> <p>Definir os requisitos e formatos dos dados a serem capturados.</p> <p>Estabelecer mecanismos de comunicação e colaboração com as unidades jurisdicionadas para obter as informações de forma precisa e regular.</p> <p>Implementar ferramentas de automação e integração para facilitar a coleta e processamento dos dados.</p> <p>Realizar a validação e verificação dos dados capturados para assegurar sua qualidade e consistência.</p> <p>Armacenar e disponibilizar as informações capturadas de forma acessível e segura para consulta e análise.</p>	<p>Possibilitar o acompanhamento financeiro dos jurisdicionados em tempo real, promover a transparência e o controle das informações relacionadas às unidades jurisdicionadas e ganhar melhoria na qualidade e confiabilidade das informações capturadas.</p>
Objetivo de inovação sistêmica	
Aumentar a troca de experiências em TI com outros Tribunais	
Ações	Resultados esperados
<p>Operacionalização</p> <p>Ampliar o número de convênios e termos de cooperação técnica com outros Tribunais de Contas que possuam sistemas de TI que possam ser de interesse do Tribunal.</p>	<p>Aumentar a troca de experiências em TI, compartilhar conhecimentos e aproveitar sistemas de TI de outros Tribunais que possam ser de interesse do TCE-MS</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com a implementação do plano, observados os fatores críticos de sucesso e seus limitantes, é esperado o incremento da inovação por meio da Tecnologia da Inovação e Comunicação, gerando com principal impacto o aprimorar o controle externo e a transparência nas organizações auditadas pelo TCE-MS.

BIBLIOGRAFIA

SALVADORI, Diogo Sant'ana. **Contribuição para a utilização inovadora da tecnologia de informação e comunicação no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul**. 95 fls. (Dissertação). Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). Escola de Administração e Negócios (Esan). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande (MS), out., 2023. Disponível em: <https://posgraduacao.ufms.br/portal/trabalho-arquivos/download/12479>.

MAPEAMENTO DE PROPOSTA DE MELHORIAS PARA O PROCESSO DE AUDITORIA DA FOLHA DE PAGAMENTO DOS ÓRGÃOS JURISDICIONADOS DO TCE-MS

*Keyla Borges Tormena
Arthur Caldeira Sanches*

O Tribunal de Contas tem o compromisso de fiscalizar e julgar os atos administrativos dos poderes do estado e dos municípios e as ações que envolvam a gestão de recursos. Em 2018, o TCE-MS já havia também instituído o seu modelo de governança e apoio à gestão integrada, com a finalidade de implementar soluções de melhoria, reformulação e padronização dos processos e de inovação tecnológica destinados a aumentar a eficiência e efetividade das ações. Com foco no alcance dos resultados definidos no plano estratégico, o novo modelo organizacional da instituição se propôs a avançar na modernização dos processos de trabalho e na celeridade processual. A fiscalização das despesas de pessoal é parte das ações de controle externo e está diretamente ligada aos objetivos estratégicos de atuação do TCE-MS.

É necessário um método estruturado, seguro e sequencial de análise para se compreender o significado dos dados no contexto do processo de fiscalização ou instrução processual. Tanto as análises exploratórias quanto as mais complexas podem contribuir para o planejamento da auditoria ou na instrução dos processos e na identificação de indícios de fraudes. Assim, de forma alinhada às metas institucionais, voltadas à busca de maior efetividade, como contribuição prática, este produto técnico e tecnológico apresenta um desenho do fluxo de atividades de auditoria de controle externo desenvolvidas na área de fiscalização dos atos de pessoal e previdência, juntamente com propostas de melhorias a estas atividades.

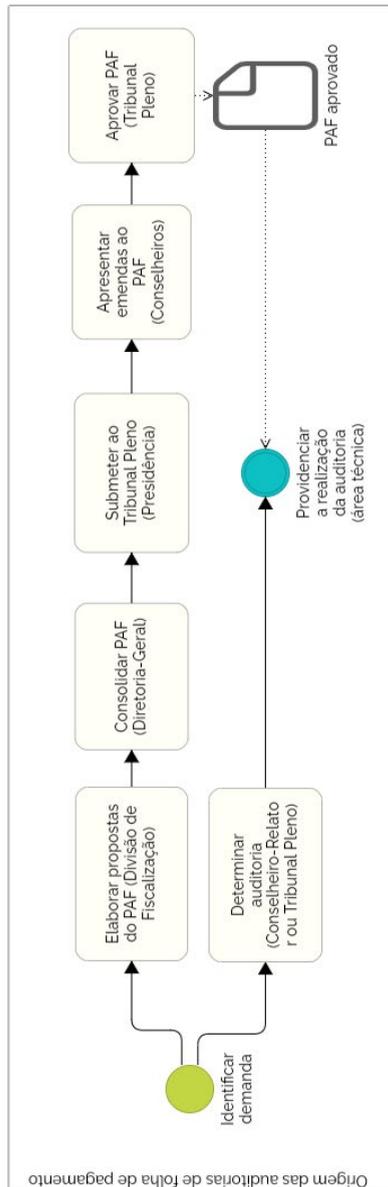
MAPEAMENTO DO PROCESSO

Origem dos processos de auditoria

De forma geral, o processo de auditoria de folha de pagamento, como as demais fiscalizações, origina-se de duas formas: em cumprimento ao

Plano Anual de Fiscalização (PAF) e em decorrência de fiscalizações determinadas pelo Conselheiro Relator ou Tribunal Pleno, conforme previsão do artigo 190 do Regimento Interno do TCE-MS (MATO GROSSO DO SUL, 2018c) sintetizado na Figura 1:

FIGURA 1 - ORIGEM DOS PROCESSOS DE AUDITORIA



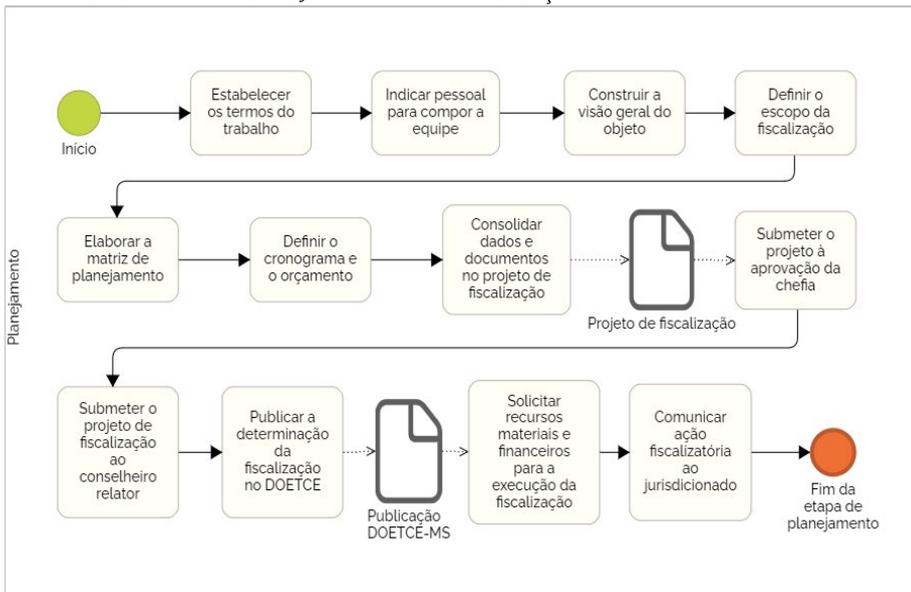
Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

No primeiro caso, a definição dos entes a serem incluídos no plano de fiscalização e do escopo é realizada com base em matriz de riscos, segundo critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco.

Planejamento da fiscalização

As atividades relativas à fiscalização serão precedidas de Projeto de Fiscalização, pela portaria de nomeação da equipe, e pela formalização do processo devidamente autuado. A Figura 2 sistematiza o fluxo das fases de planejamento da fiscalização prevista nas Normas de Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul:

FIGURA 2 - ETAPAS DO PLANEJAMENTO DAS FISCALIZAÇÕES



Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

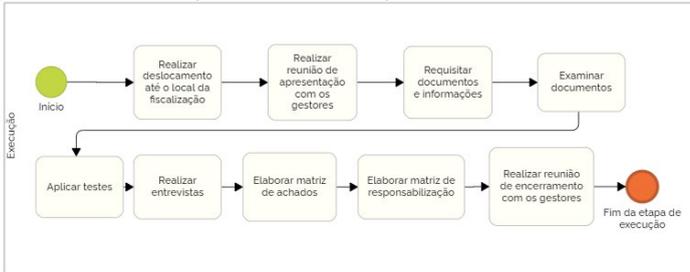
Execução da fiscalização

Em seguida, tem início a fase de execução da fiscalização desenhada na Figura 3, quando a equipe técnica estará *in loco* ou desenvolvendo atividades remotas de aplicação dos procedimentos ou testes de auditoria contidos na matriz de planejamento, com o objetivo de avaliar as evidências de irregularidades ou ilegalidades. Após o exame documental, serão elaboradas a matriz de achados e, identificando quaisquer irregularidades, a matriz de responsabilização.

A última etapa da fiscalização é a elaboração do relatório, com base no conteúdo da matriz de achados e de responsabilização. O relatório deverá conter os resultados da fiscalização, conclusões e recomendações ao relator

do processo autuado com possíveis medidas preventivas, corretivas, processuais ou materiais. A observância das normas de fiscalização é que vai garantir o controle e a garantia da qualidade das fiscalizações.

FIGURA 3 - ETAPAS DA EXECUÇÃO DAS FISCALIZAÇÕES IN LOCO

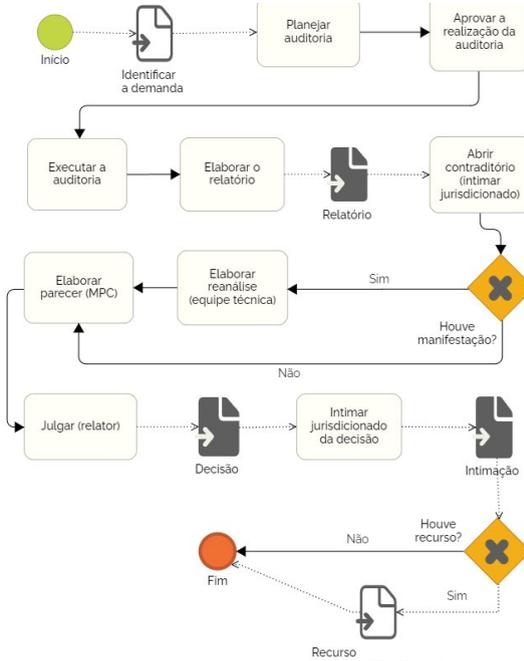


Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

Macro etapas da auditoria

As auditorias de folha de pagamento seguem uma rotina de planejamento, conforme previsto nas normas e levantado a partir das entrevistas realizadas com a equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal. Foram identificadas as seguintes macro etapas da análise dos processos de auditoria de conformidade da folha de pagamento (Figura 4):

FIGURA 4 - DETALHAMENTO DAS MACRO ETAPAS DOS PROCESSOS DE AUDITORIA

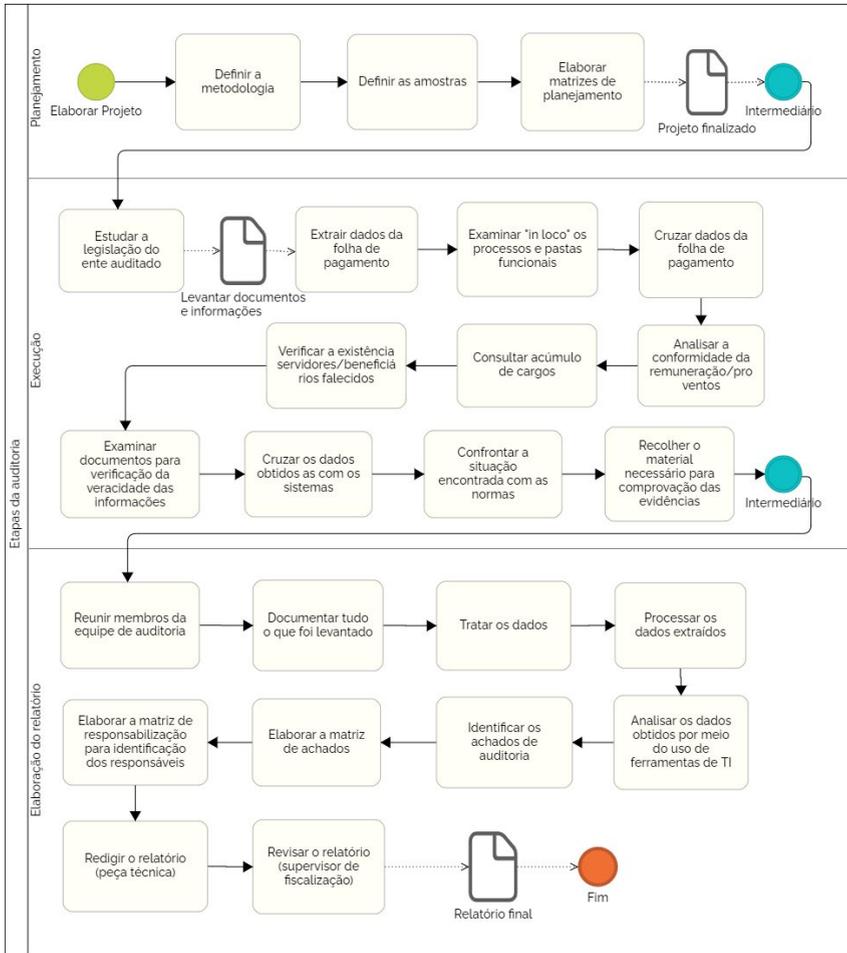


Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

Etapas da auditoria

No caso da realização de auditorias de forma remota, autorizadas pela Resolução TCE/MS n. 141, de 25 de fevereiro de 2021 (MATO GROSSO DO SUL, 2021b), que embora a coleta de dados siga passo a passo diferente, em razão de não se realizar a viagem para extração de dados *in loco*, as demais etapas seguem a mesma rotina de atividades, conforme se visualiza no fluxograma representado na Figura 5:

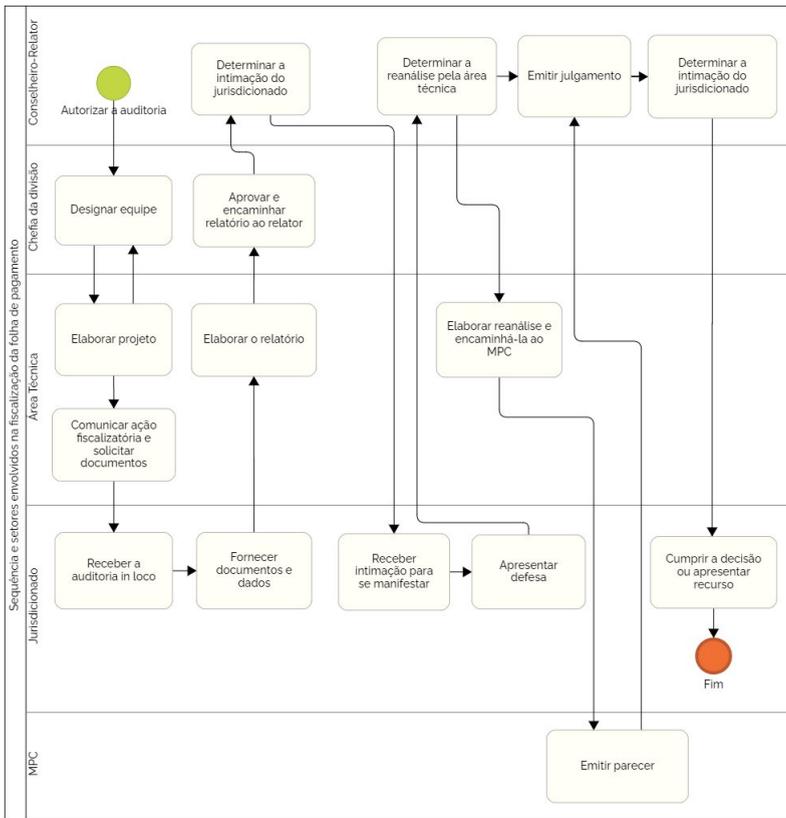
FIGURA 5 - ETAPAS DA AUDITORIA DA FOLHA DE PAGAMENTO



Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

Quanto à sequência dos processos de auditoria da folha de pagamento, de sua origem até o julgamento, foram levantadas as seguintes informações constantes na Figura 6:

FIGURA 6 - SEQUÊNCIA DA AUDITORIA DA FOLHA DE PAGAMENTO



Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

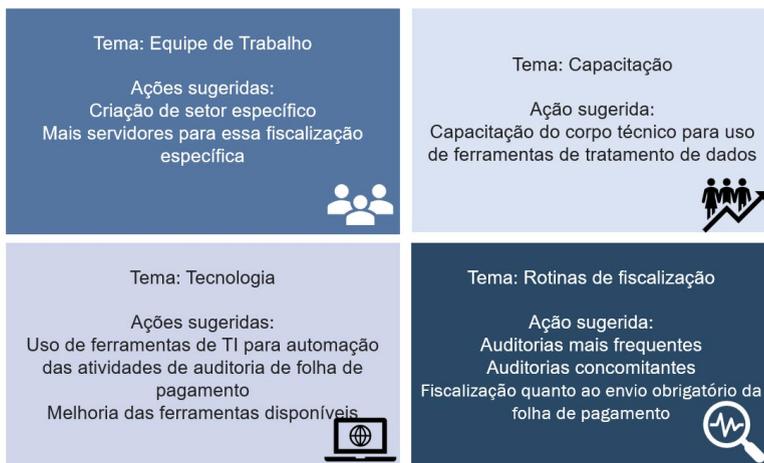
É relevante ressaltar que após a elaboração do relatório, a cada manifestação do jurisdicionado, o relatório volta novamente para a equipe técnica para reanálise sempre que o conselheiro relator entender que é necessário algum saneamento ou intimação do jurisdicionado. Assim, havendo nova manifestação do jurisdicionado, o processo retorna para uma reanálise da equipe técnica e, então, segue o trâmite regimental, que é ser encaminhado para parecer do Ministério Público de Contas e, após, para o gabinete do conselheiro-relator.

PROPOSTA DE MELHORIAS

Dentre os aspectos abordados acerca das possibilidades de melhoria destinadas a tornar a auditoria de folha de pagamento ainda mais eficiente, pode-se mencionar o aperfeiçoamento das ferramentas de Tecnologia da Informação destinadas à análise de dados; a fiscalização quanto ao envio

obrigatório da folha de pagamento; a realização de auditorias concomitantes e de forma contínua por meio de sistemas, e a sugestão de aumento do número de servidores para trabalhar nessa fiscalização específica (Figura 7).

FIGURA 7 - SUGESTÕES DE MELHORIA



Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

Conforme se depreende das sugestões de melhorias apresentadas, os principais aspectos destacados relacionam-se ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação disponíveis para dar suporte à realização da auditoria da folha de pagamento, principalmente em razão do grande volume de dados a serem tratados. Cinco entrevistados apontaram a necessidade de automatização de processos na fiscalização da folha de pagamento.

O segundo aspecto de relevo relaciona-se às rotinas de auditoria. É identificada a necessidade de aumento da frequência de realização das auditorias, que preferencialmente deveriam ser realizadas de forma concomitante, ou seja, em tempo hábil para a promoção de correções nas distorções verificadas, antes de ocorrer impacto financeiro para os entes da Administração Pública.

Embora os procedimentos adotados estejam em conformidade com o disposto nas normas de auditoria do TCE-MS, não existe um manual específico para a auditoria da folha de pagamento, o que seria de extrema relevância com base em todo o exposto acerca do impacto financeiro dos gastos de pessoal para padronização das ações e melhor acompanhamento dos resultados.

Para desenvolvimento deste manual, seria válida a elaboração de indicadores e pontos de controle, nos moldes do que já é ofertado pelo Sis-

tema e-Pessoal do TCU, mas contemplando outros indícios específicos de relevância, por exemplo, quanto às verbas remuneratórias, que impactam o orçamento dos órgãos da administração direta e poderes e também os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS's).

Sugere-se o estabelecimento dos seguintes pontos de controle descritos no Quadro 1, não taxativos, a serem verificados em todas as fiscalizações de folha de pagamento:

QUADRO 1 – PONTOS DE CONTROLE PARA AS AUDITORIAS EM FOLHA DE PAGAMENTO

Ponto de controle	Critério	Ação
Limites de gasto com pessoal	LRF Constituição Federal	Verificar e monitorar o cumprimento do limite de gastos com pessoal; Retificar as irregularidades formais para obter informações fidedignas da execução contábil.
Excesso de contratações temporárias	Constituição Federal Legislação municipal	Barrar contratações irregulares, excesso de contratações em detrimento ao concurso público.
Excesso de cargos em comissão	Legislação municipal Plano de cargos	Verificar o quantitativo de cargos em comissão em comparação ao quadro efetivo
Servidores em desvio de função	Legislação municipal Plano de cargos e lotação	Verificar se as atribuições exercidas correspondem às atribuições do cargo
Concurso público para admissão de pessoal	Constituição Federal Legislação municipal LDO e LOA	Verificar o limite dos gastos no momento da abertura do edital, a adequação do plano de cargos e autorização orçamentária; Verificar se as despesas obedecem às diretrizes legais, regulamentos e políticas orçamentárias.
Legalidade de verbas remuneratórias	Constituição Federal Legislação municipal Jurisprudência	Identificar pagamentos indevidos e erros
Legalidade da incorporação de verbas aos proventos de aposentadoria e pensão	Constituição Federal Legislação municipal Jurisprudência	Identificar pagamentos indevidos e erros
Remessa da folha de pagamento	Sicap	Verificar se o arquivo eletrônico da folha é remetido mensalmente
Controle interno	Plano de cargos	Verificar a existência de órgão de controle interno
Transparência	Portal da transparência	Verificar a disponibilidade dos dados referentes às despesas de pessoal nos portais governamentais

Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

A modernizando dos sistemas, com a automatização e a criação de alertas para os indícios tornaria o gerenciamento da folha mais simplifi-

cado e contribuiria na definição das matrizes de riscos. Embora o SICAP - Sistema Informatizado de Controle de Atos de Pessoal - seja um sistema próprio e desenvolvido pelo TCE, ele funciona como ferramenta para recepção dos dados remetidos pelo jurisdicionado.

Para se alcançar a automação, é preciso realizar esforços para aperfeiçoá-lo como banco de dados que integre informações de todos os jurisdicionados obrigados a remeter mensalmente a folha de pagamento, ainda que esses dados venham a ser migrados para outra plataforma que permita essa automatização.

QUADRO 2 - FISCALIZAÇÕES NA FOLHA DE PAGAMENTO REALIZADAS NO PERÍODO DE 2019 A 2023

Ano	Localidade	Modalidade	Ente fiscalizado	Objeto	Equipe n.º pessoas
2019	Dourados	Inspeção Portaria 'P' n.º 269/2019, de 11/06/2019	Prefeitura Municipal	Contratações temporárias de pessoal	4
	Corumbá	Auditoria de Conformidade Portaria 'P' n.º 133/2019, de 28/02/2019	Prefeitura Municipal	Apurar eventuais ilegalidades, descontrol de pagamento e excesso de nomeações de servidores	3
2022	Sidrolândia	Auditoria de Conformidade Portaria 'P' n.º 160/2022, de 29/03/2022.	RPPS	Regularidade na concessão de benefícios previdenciários	3
	Corumbá	Auditoria de Conformidade Portaria "P" n. 510, de 01/09/2022	RPPS	Regularidade na concessão de benefícios previdenciários	3
2023	Campo Grande	Inspeção Portaria 'P' n.º 034/2023, de 19/01/2023	Prefeitura Municipal	Prestação de contas das folhas de pagamento	4
	Três Lagoas	Auditoria de Conformidade Portaria 'P' n.º 236/2023, de 02/05/2023	RPPS	Regularidade na concessão de benefícios previdenciários	3

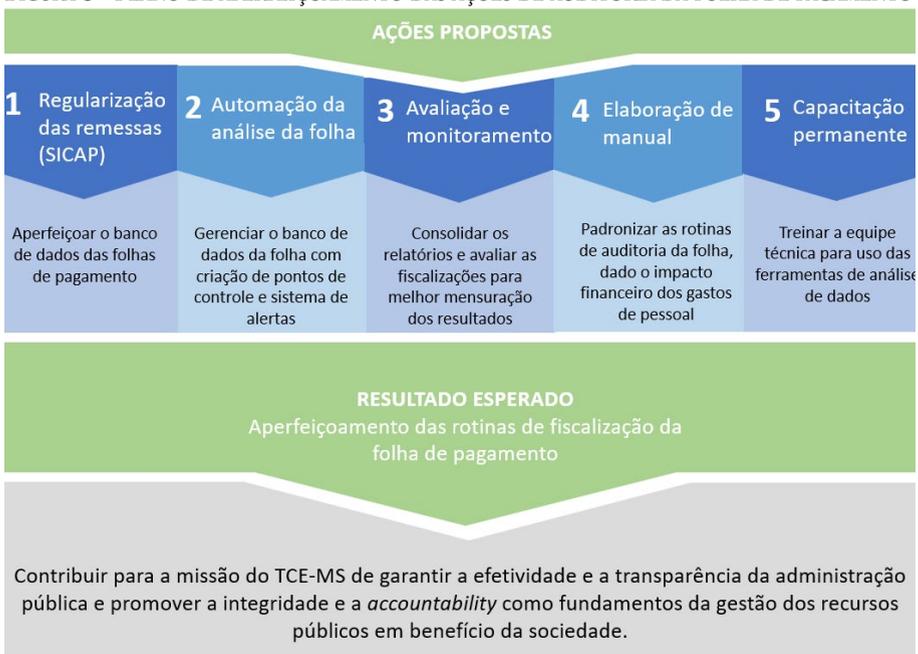
Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

É relevante que se estabeleçam ferramentas para controle e mensuração da performance nas auditorias da folha de pagamento, para que se busque

afetir o impacto da atuação do Tribunal de Contas na sociedade, com relação ao volume de recursos fiscalizados. Além disso, observa-se que o foco na folha de pagamento é recente. No âmbito da Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e Previdência, foram realizadas seis fiscalizações voltadas ao exame da folha de pagamento de 2019 a 2023 de acordo com o Quadro 2:

Com base nas sugestões de melhoria e na análise documental foram estabelecidas as seguintes ações sintetizadas na Figura 8 como principais eixos do plano proposto para aperfeiçoamento da auditoria da folha de pagamento no âmbito do TCE de Mato Grosso do Sul:

FIGURA 8 - PLANO DE APERFEIÇOAMENTO DAS AÇÕES DE AUDITORIA DA FOLHA DE PAGAMENTO



Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

A primeira ação proposta é regularização da remessa mensal do arquivo eletrônico da folha de pagamento [ação 1]. A partir do exame e atualização do relatório de remessas recebidas pelo Sicap, deverão ser estudadas providências para ampliar a remessa mensal do arquivo eletrônico da folha de pagamento, em atenção à obrigatoriedade do Manual de Peças Obrigatórias, melhorando a base de dados.

Essa primeira medida consequentemente vai permitir o melhor aproveitamento do Sistema e-Pessoal ofertado pelo TCU e de convênios que vierem a ser implementados para cruzamento de dados. A melhoria do

banco de dados é a base, ou o alicerce necessário também para as providências de implantação de sistemas de automação na análise da folha [ação 2], de acordo com trilhas, matrizes de risco e pontos de controle a serem definidos em manual próprio de rotinas de auditoria da folha de pagamento [ação 4], interno e específico da Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal e Previdência.

Foi incluída no plano a proposta de que seja realizada a avaliação das fiscalizações para aperfeiçoamento do trabalho e melhor mensuração dos resultados por meio de estudos e reuniões das equipes [ação 3]. Tais avaliações contribuiriam diretamente para o estabelecimento de padrão para a auditoria de folha de pagamento a ser consolidado no manual de rotinas de auditoria da folha de pagamento sugerido [ação 4] e construiria as bases para os sistemas de automação das rotinas [ação 2], o que permitiria a realização das auditorias de forma concomitante e permanente, nos moldes do sistema de indícios do e-Pessoal do TCU.

Por fim, considerando que a análise da folha de pagamento é um processo recente e que nem toda a equipe da Divisão tem participado das ações envolvendo a fiscalização da folha de pagamento, sugere-se, ainda, treinamento contínuo para uso das ferramentas de análise de dados, como, por exemplo, o PowerBI, nas auditorias pontuais [ação 5].

REFERÊNCIAS

BTORMENA, Keyla Borges. **Controle Externo de Atos de Pessoal: Mapeamento dos processos de auditoria da folha de pagamento dos órgãos jurisdicionados do TCE-MS.** (Dissertação). Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). Escola de Administração e Negócios (Esan). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande (MS), s/d., 2023.

REPOSITÓRIO DE PROCESSOS DE GESTÃO PARA A CAIN/TCE-MS

*Luísa Meinberg Cheade
Jeovan de Carvalho Figueiredo*

A construção dos diagramas de processos foi projetada a partir da prática realizada na Comissão de Auditoria Independente (CAIN) e, em atenção às normas internacionais de auditoria financeira praticadas pelo setor público (ISA e ISSAI). Atualmente, a qualidade do trabalho é medida com base na entrega da auditoria dentro do prazo final pactuado entre a entidade auditada, o TCE e o organismo financiador, bem como o cumprimento das ISA na execução da auditoria. Toda documentação de auditoria (papéis de trabalho/AWP) é construída com revisões pela equipe (quem executou não revisa) e assinadas por todos os envolvidos.

Para a aferição de qualidade, especialmente com o fim de gerenciar a boa condução e execução da auditoria, adotou-se como parâmetro a dimensão tempo (indicador entregas no prazo), na forma de *milestones* (marcos de acompanhamento no tempo), e a entrega da documentação de auditoria referente ao procedimento executado.

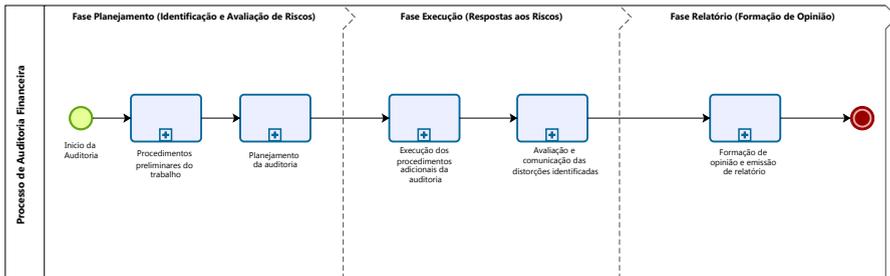
Nota-se que estes parâmetros estão alinhados com a discussão quanto a aferição de qualidade apresentada pelas próprias normas de auditoria financeira (nacional e internacional), com o Manual de Controle e Garantia da Qualidade nas Fiscalizações, do TCE/MS. No entanto, como esse Manual é um documento genérico, utilizado em todos os trabalhos de fiscalização desenvolvidos pelo TCE/MS e também os Termos de Referência, específicos de cada programa ou projeto auditado. Entende-se assim que é necessária a construção de parâmetros e indicadores mais específicos dos trabalhos desenvolvidos pela CAIN.

Assim, é possível que o coordenador da equipe visualize situações em que há maiores/menores riscos da não entrega da auditoria no prazo estabelecido. Dessa forma, é possível que a equipe realize ajustes na condução dos trabalhos, a fim de que os compromissos assumidos pelo TCE sejam tempestivamente entregues. Frisa-se que a construção da documentação de

auditoria já contribui para a observância e comprovação de que o trabalho siga as normas correspondentes a cada fase do processo e permita que o trabalho seja revisado, para fins de aferição da qualidade. Por outro lado, considerando que há um prazo final a ser cumprido, a aferição do tempo nas construções desta documentação mostra-se coerente e de significativa importância.

O repositório de arquivos dos diagramas de processos (modelos em BPMN) e dos procedimentos operacionais padrão (POP) também estão disponíveis para acesso e *download* no link <https://github.com/LuisaCheade/Processos-de-Auditoria-financeira-CAIN-TCE-MS>.

DIAGRAMA 1: PROCESSO DE AUDITORIA FINANCEIRA



Procedimento Operacional Padrão

PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)	
NOME PROCESSO: Processo de Auditoria Financeira	VERSÃO: 1.0
NORMAS APLICÁVEIS:	ISSAI 200 – Princípios para auditoria financeira. Apresenta requisitos mínimos para as normas de auditoria pública aplicadas por Entidades de Fiscalização Superiores.
	ISSAI 2000 – Norma que incorpora as Normas Internacionais de Auditoria (ISA) para realização de auditorias financeiras, conforme as ISSAI 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público
	ISSAI 2200-2899 – Normas de Auditoria Financeira para realização de auditoria financeira pelo setor público
	ISA 200-899 – Normas Internacionais de Auditoria
	ISQC1 – Normas Internacionais de controle de qualidade para Controle de qualidade em empresas de auditoria que realizam auditorias e revisões de demonstrações financeiras e outras atribuições que proporcionam um nível de segurança e serviços relacionados.
	ISSAI 40 – Controle de Qualidade para as EFS
	Manual de Auditoria Financeira do TCU.

LISTA DE SIGLAS:	
AWP	<i>Audit Working Paper</i> (Papéis de trabalho/ documentação de auditoria)
ISA	<i>Internacional Standard on Auditing</i> (Normas internacionais de Auditoria)
ISQC1	<i>Internacional Standard on Quality Control 1</i> (Normas internacional de controle de qualidade)
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> (Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores)
TCU	Tribunal de Contas da União
PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO GERENCIAL:	
<ul style="list-style-type: none"> - Entrega do Relatório de Auditoria Financeira no prazo estabelecido entre o TCE/MS, Entidade Auditada e o organismo financiador - Organização e entrega do Papéis de Trabalho (AWPs) referentes a cada processo/subprocesso da auditoria 	
ATORES ENVOLVIDOS:	ARTEFATOS ENVOLVIDOS:
Não se aplica	Não se aplica
RESULTADO DO PROCESSO: Relatório de Auditoria Financeira	
PROCEDIMENTOS:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. A partir do início da Auditoria serão realizados os procedimentos preliminares do trabalho. Estes procedimentos encontram-se na Fase de Planejamento, também denominada como identificação e avaliação de riscos. 2. O processo avança para o planejamento da auditoria, que também se encontra na Fase de Planejamento, também denominada como identificação e avaliação de riscos. 3. Avançando, serão realizados os procedimentos adicionais de auditoria, que se encontram na Fase denominada de Execução ou resposta aos riscos. 4. O processo segue para a Avaliação e comunicação das distorções identificadas, também ainda na fase de Execução ou resposta aos riscos. 5. Avançando, inicia-se a formação de opinião e emissão de relatório, que se encontra na Fase da elaboração do Relatório, também identificada como Formação de opinião. 6. Fim do processo, encerra-se a auditoria. 	

DIAGRAMA DO PROCESSO:

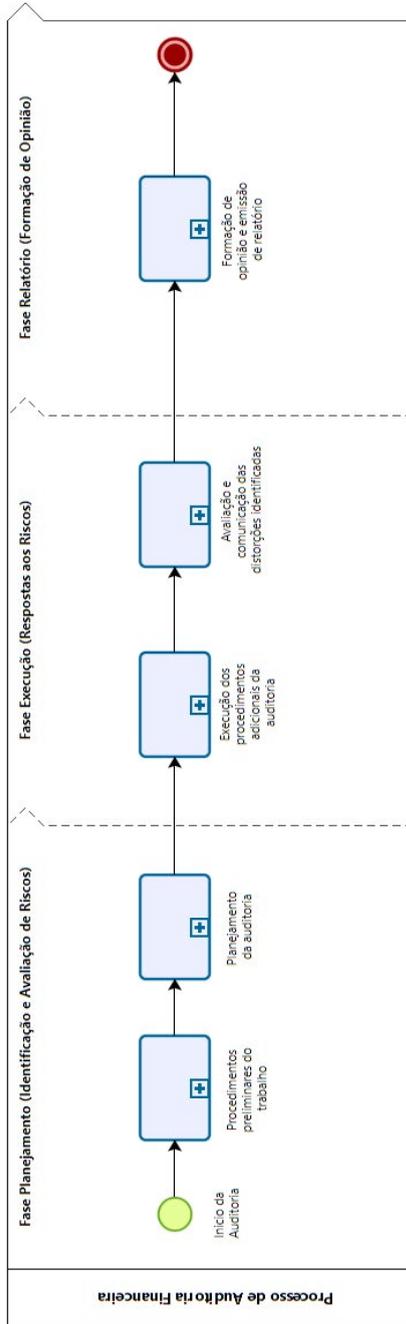
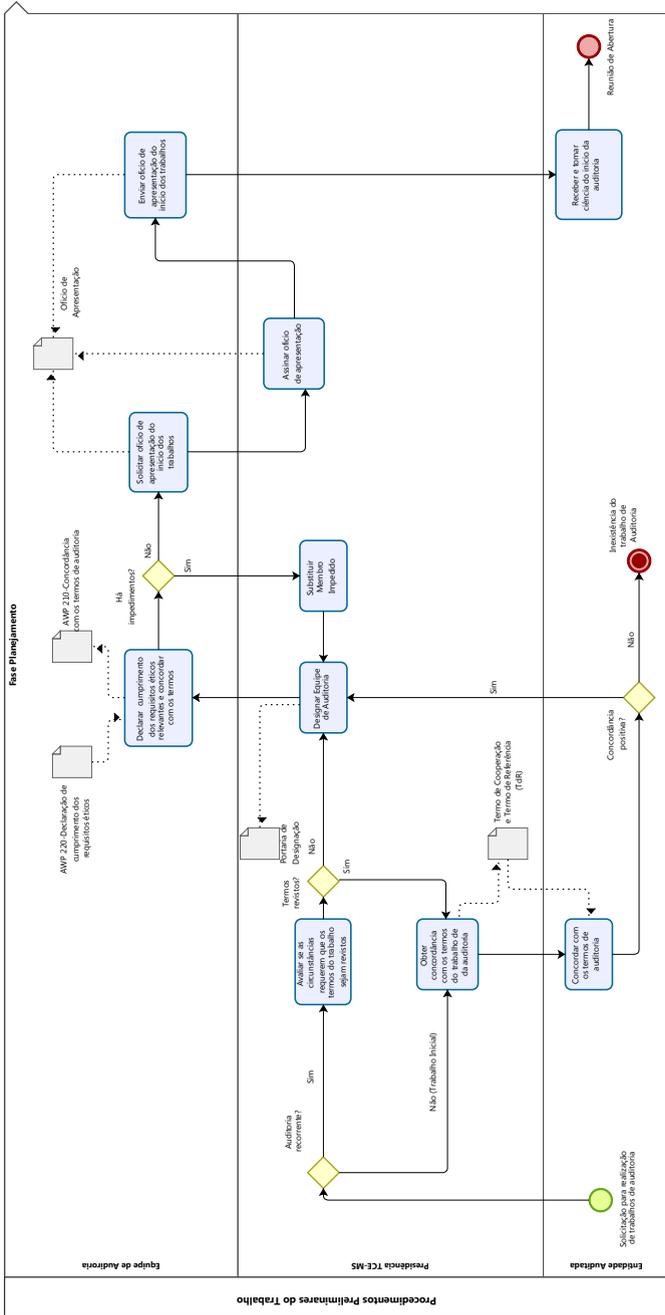


DIAGRAMA PROCEDIMENTOS PRELIMINARES DO TRABALHO



Procedimento Operacional Padrão

PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)	
NOME PROCESSO: Procedimentos Preliminares do Trabalho	VERSÃO: 1.0
<p>NORMAS APLICÁVEIS: ISSAI 2210, ISA 210 – Concordância com os Termos do Trabalho de Auditoria. ISSAI 2220, ISA 220 – Gestão da Qualidade da Auditoria de Demonstrações Contábeis Manual de Auditoria Financeira do TCU.</p>	
LISTA DE SIGLAS:	
AWP	<i>Audit Working Paper</i> (Papéis de trabalho/ documentação de auditoria)
ISA	<i>International Standard on Auditing</i> (Normas internacionais de Auditoria)
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> (Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores)
TCE-MS	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
TCU	Tribunal de Contas da União
TdR	Termo de Referência
<p>PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO GERENCIAL: - Entrega do Resultado do Processo com a elaboração dos artefatos envolvidos; - Tempo de execução: 1 (um) mês.</p>	
<p>ATORES ENVOLVIDOS: Equipe de auditoria Presidência TCE-MS Entidade Auditada</p>	<p>ARTEFATOS ENVOLVIDOS: Termo de Cooperação e Termo de Referência (TdR); Portaria de Designação; AWP 220– Declaração de cumprimento dos requisitos éticos; AWP 210 – Concordância com os termos de auditoria Ofício de Apresentação</p>
<p>RESULTADO DO PROCESSO: Designação da Equipe de Auditoria (Portaria de Designação); Termo de Cooperação e TdR, AWP220 – Declaração de cumprimento dos requisitos éticos; AWP210 – Concordância com os termos de auditoria; Ofício de Apresentação, início dos trabalhos de auditoria.</p>	

PROCEDIMENTOS:

Surge a demanda para o início do processo

Iniciam-se os procedimentos preliminares do trabalho com a solicitação para realização dos trabalhos de auditoria pela Entidade Auditada.

1. A presidência do TCE-MS avalia se a auditoria a ser realizada é recorrente.

1.1 É Auditoria recorrente?

1.1.1 SIM: A presidência do TCE-MS avalia se as circunstâncias requerem que os termos dos trabalhos sejam revistos.

1.1.2 NÃO: Portanto, será um trabalho inicial de auditoria. A presidência do TCE-MS obterá a concordância com os termos do trabalho de auditoria com a Entidade Auditada. Esta atividade é materializada no Termo de Cooperação e ao Termo de Referência (TdR).

2. A Entidade Auditada concorda com os termos de auditoria

Esta atividade só será realizada se não for uma auditoria recorrente, ou seja, será um trabalho inicial de auditoria. Esta atividade é materializada no Termo de Cooperação e ao Termo de Referência (TdR).

3. A Entidade Auditada define verifica se concorda com os termos de auditoria

Esta atividade só será realizada se não for uma auditoria recorrente, ou seja, será um trabalho inicial de auditoria.

3.1 A concordância é positiva?

3.1.1 SIM: A presidência do TCE-MS designa equipe de auditoria, pela publicação de uma Portaria de Designação.

3.1.2 NÃO: O processo encerra-se, inexistindo os trabalhos de auditoria.

4. A Equipe de Auditoria designada declara cumprimento dos requisitos éticos relevantes e concorda com os termos do trabalho

Esta atividade é materializada no AWP220-Declaração de cumprimento dos requisitos éticos e no AWP210-Concordância com os termos da auditoria

5. A Equipe de Auditoria avalia se há impedimento de algum membro da equipe designada para realização dos trabalhos

5.1 Há impedimentos?

5.1.1 SIM: A Presidência do TCE-MS substitui o membro impedido e designa Equipe de Auditoria com a nova composição.

5.1.2 NÃO: A Equipe de Auditoria solicita ofício de apresentação do início dos trabalhos.

6. A Presidência do TCE-MS assina ofício de apresentação da Equipe.

7. A Equipe de Auditoria envia ofício de apresentação do início dos trabalhos para a Entidade Auditada

8. A Entidade Auditada recebe o ofício e toma ciência do início da auditoria

9. Fim do processo com a realização da Reunião de Abertura.

DIAGRAMA DO PROCESSO:

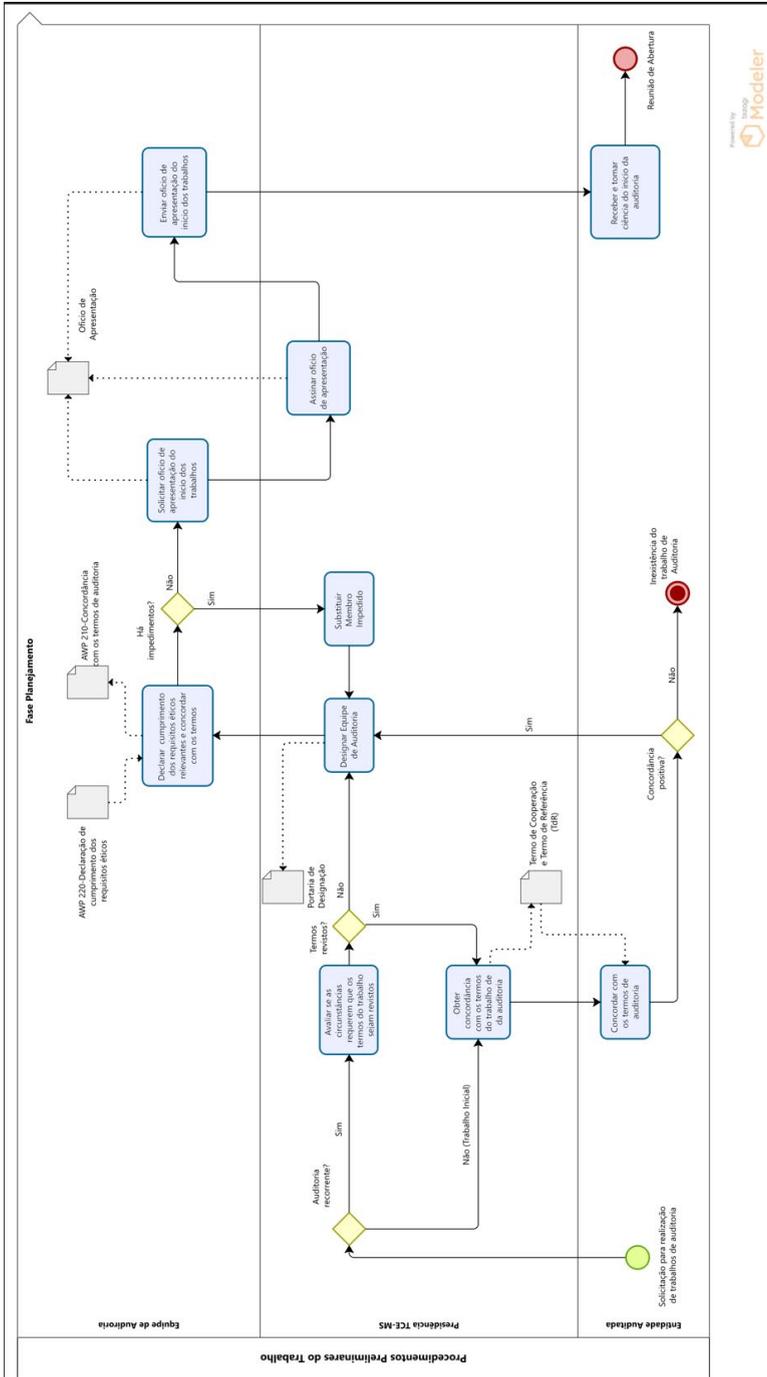
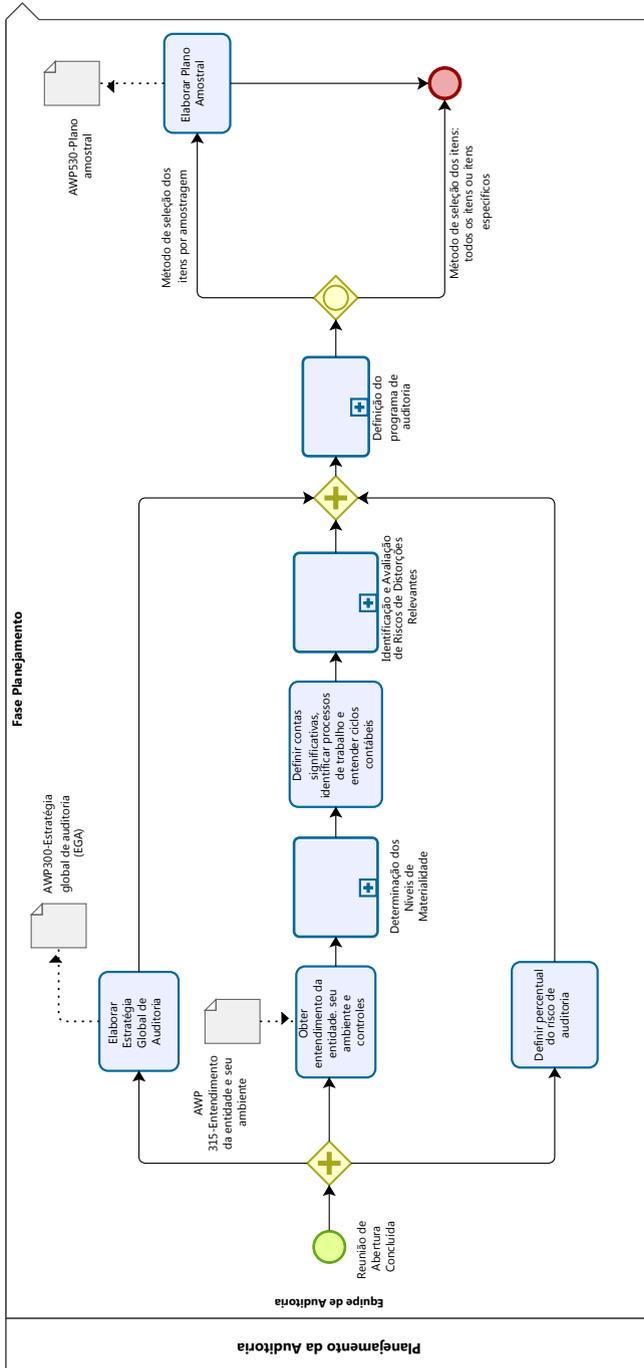


DIAGRAMA PLANEJAMENTO DA AUDITORIA



Procedimento Operacional Padrão

PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)	
NOME PROCESSO: Planejamento de Auditoria	VERSÃO: 1.0
NORMAS APLICÁVEIS: ISSAI 2300, ISA 300 – Planejamento da Auditoria de Demonstrações Contábeis. ISSAI 2315, ISA 315 – Identificação e Avaliação dos Riscos de Distorção Relevante por meio do Entendimento da Entidade e do seu ambiente ISSAI 2320, ISA 320 – Materialidade no Planejamento e na Execução da Auditoria ISSAI 2501, ISA 501 - Evidência de Auditoria – Considerações Específicas para Itens Seleccionados ISSAI 2530, ISA 530 – Amostragem em Auditoria Manual de Auditoria Financeira do TCU.	
LISTA DE SIGLAS:	
AWP	<i>Audit Working Paper</i> (Papéis de trabalho/ documentação de auditoria)
EGA	Estratégia global de auditoria
ISA	<i>International Standard on Auditing</i> (Normas internacionais de Auditoria)
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> (Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores)
TCU	Tribunal de Contas da União
PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO GERENCIAL: - Entrega do Resultado do Processo com a elaboração dos artefatos envolvidos; - Tempo de execução: 3 (três) meses	
ATORES ENVOLVIDOS: Equipe de auditoria	ARTEFATOS ENVOLVIDOS: AWP300-Estratégia global de auditoria (EGA); AWP315-Entendimento da entidade e seu ambiente; AWP530-Plano Amostral.
RESULTADO DO PROCESSO: AWP300-Estratégia global de auditoria (EGA); AWP315-Entendimento da entidade e seu ambiente, Níveis de materialidade determinados, definidas as contas significativas com a identificação dos processos de trabalho e entendimento dos ciclos contábeis, identificação e avaliação de riscos de distorção relevantes, definição do programa de auditoria, elaboração do plano amostral (caso necessário) e definição do percentual do risco de auditoria com base no nível de asseguarção pactuado.	

PROCEDIMENTOS:

Surge a demanda para o início do processo

Inicia-se o Planejamento da Auditoria com a Reunião de Abertura concluída.

1. A Equipe de Auditoria elabora a Estratégia Global de Auditoria.
Esta atividade será materializada no AWP300-Estratégia Global de Auditoria
2. A Equipe de Auditoria obtém o entendimento da entidade, seu ambiente e os controles.
Esta atividade será materializada no AWP315-Entendimento da entidade e seu ambiente
3. A Equipe de Auditoria realiza o subprocesso da determinação dos níveis de materialidade.
4. A Equipe de Auditoria define as contas significativas, identifica os processos de trabalho e entende os ciclos contábeis.
5. A Equipe de Auditoria realiza o subprocesso da identificação e avaliação de riscos de distorções relevantes.
6. A Equipe de Auditoria define o percentual do risco de auditoria.
7. Com todas as tarefas acima concluídas, a Equipe realiza o subprocesso para definir o Programa de Auditoria.
8. A Equipe de Auditoria define, com base no Programa de Auditoria, se o método de seleção dos itens for por amostragem ou método de seleção dos itens: todos os itens ou itens específicos
 - 8.1. Método de seleção dos itens por amostragem: a Equipe de Auditoria elabora o Plano Amostral, materializada no AWP530-Plano amostral
 - 8.2. Método de seleção dos itens: todos os itens ou itens específicos, encerra-se este processo.
9. Fim do processo.

DIAGRAMA DO PROCESSO:

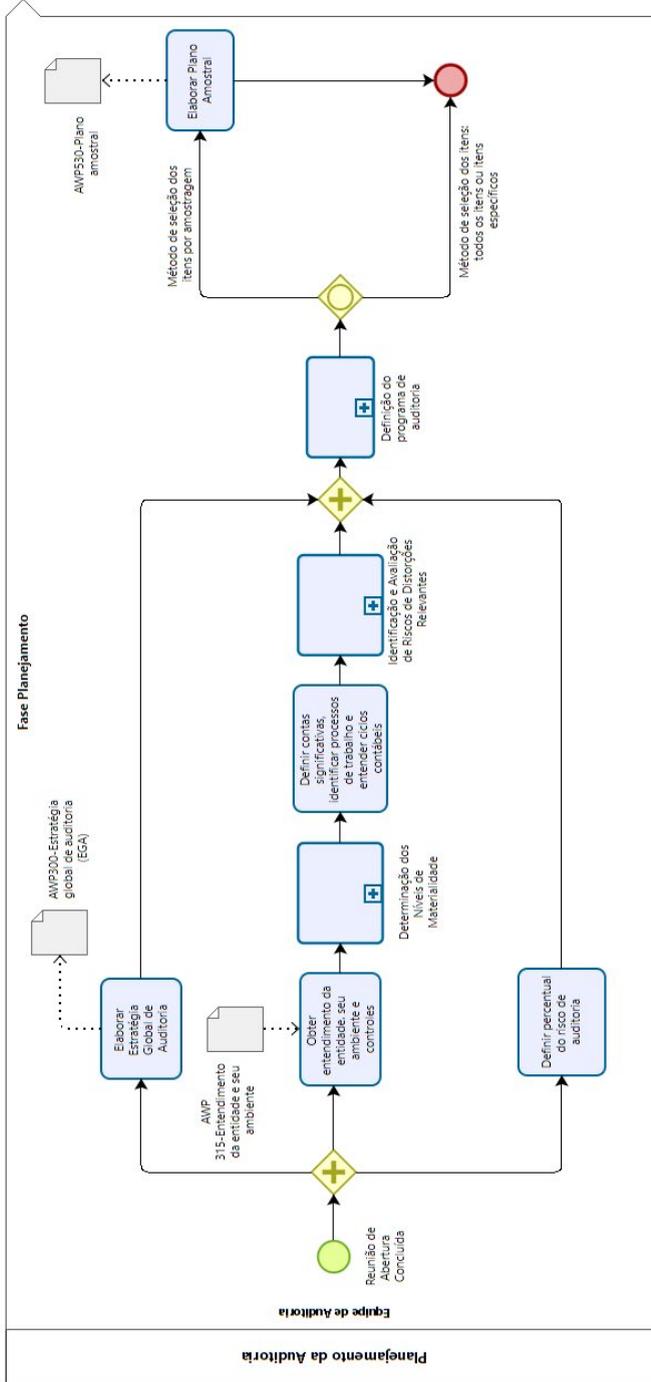
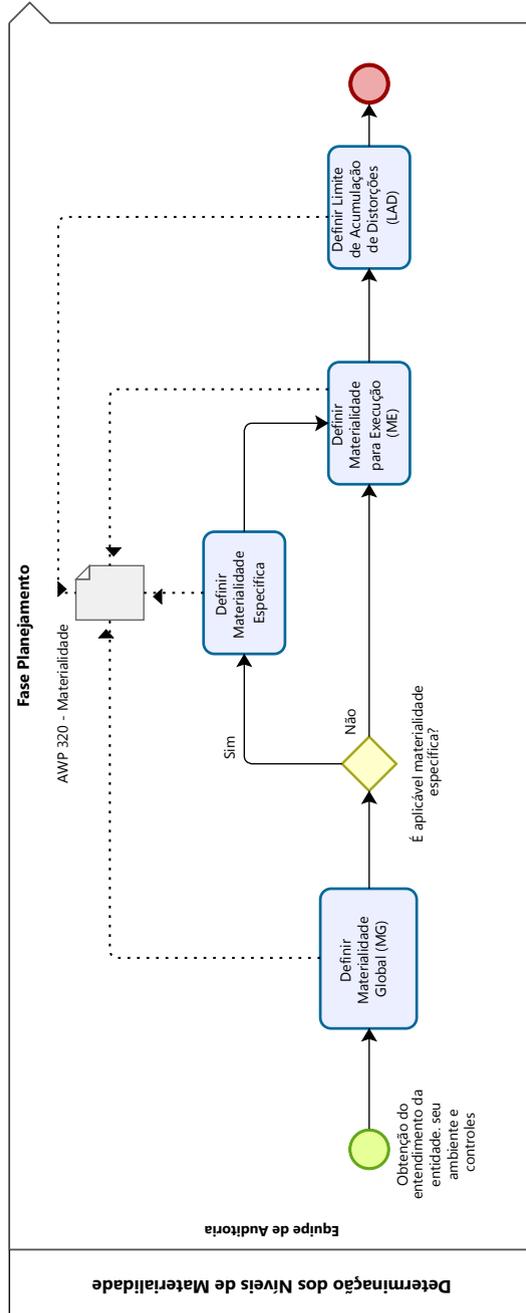


DIAGRAMA DETERMINAÇÃO DOS NÍVEIS DE MATERIALIDADE



Procedimento Operacional Padrão

PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)	
NOME DO SUBPROCESSO: Determinação dos Níveis de materialidade	VERSÃO: 1.0
NORMAS APLICÁVEIS: ISSAI 2320, ISA 320 –Materialidade no Planejamento e a Execução da Auditoria. ISSAI 2450, ISA 450 – Avaliação das Distorções identificadas durante a Auditoria Manual de Auditoria Financeira do TCU.	
LISTA DE SIGLAS:	
ISA	<i>Internacional Standard on Auditing</i> (Normas internacionais de Auditoria)
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> (Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores)
LAD	Limite para Acumulação de Distorções
ME	Materialidade para Execução
MG	Materialidade Global
TCU	Tribunal de Contas da União
PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO GERENCIAL: - Entrega do Resultado do Processo com a elaboração do artefato envolvido; - Tempo de execução: 5 (cinco) dias	
ATORES ENVOLVIDOS: Equipe de auditoria	ARTEFATOS ENVOLVIDOS: AWP320 – Materialidade
RESULTADO DO PROCESSO: AWP320-Materialidade, com a definição da Materialidade Global, da Materialidade para Execução, do Limite de Acumulação de Distorções e da Materialidade Específica (se aplicável).	
<p>PROCEDIMENTOS:</p> <p>Surge a demanda para o início do subprocesso <i>Após a obtenção do entendimento da entidade, seu ambiente e controles pela equipe de auditoria, inicia-se a determinação dos níveis de materialidade.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A equipe de auditoria define a Materialidade Global (MG) <i>A Materialidade Global também é denominada Materialidade no Planejamento. Este procedimento deverá ser documentado no AWP320-Materialidade.</i> <ol style="list-style-type: none"> 1.1. A equipe de auditoria avalia se seria aplicável a materialidade específica. 1.2. É aplicável materialidade específica? <ol style="list-style-type: none"> 1.2.1. SIM: A equipe de auditoria define a Materialidade Específica. <i>Após, segue para a atividade 3. Este procedimento deverá ser documentado no AWP320- Materialidade</i> 1.2.2. NÃO: o subprocesso segue para a atividade 3. 2. A equipe de auditoria define a Materialidade para Execução (ME) <i>Esta atividade será documentada no AWP320-Materialidade.</i> 3. A equipe de auditoria define o Limite para Acumulação de Distorções (LAD) <i>Este procedimento deverá ser documentado no AWP320-Materialidade.</i> 4. Fim do subprocesso. 	

DIAGRAMA DO PROCESSO:

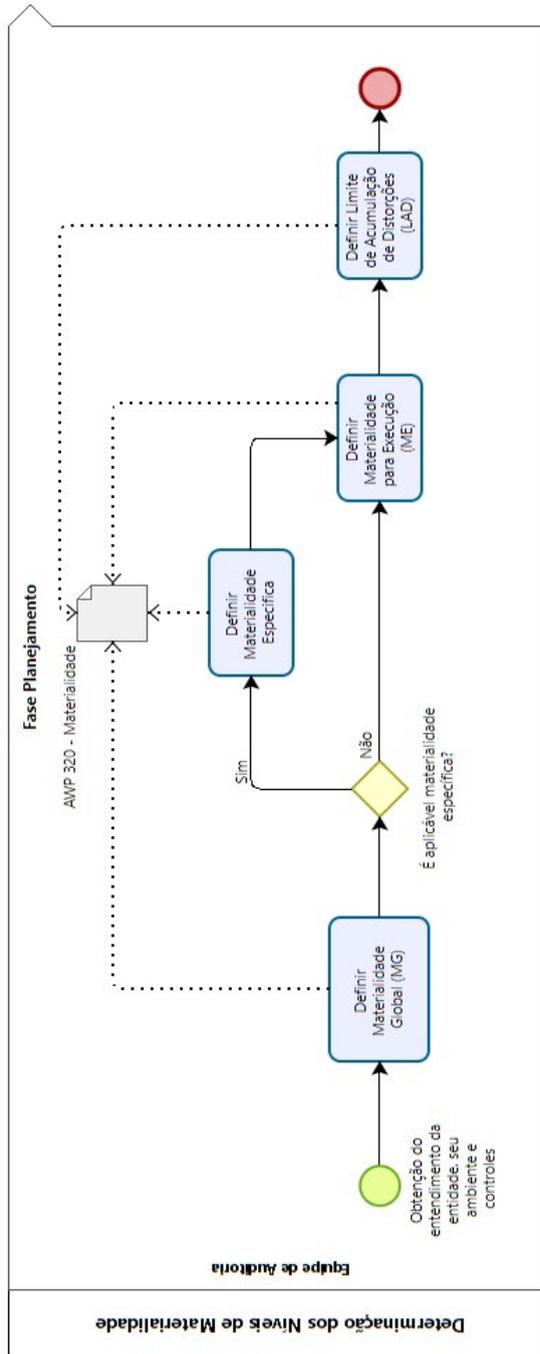
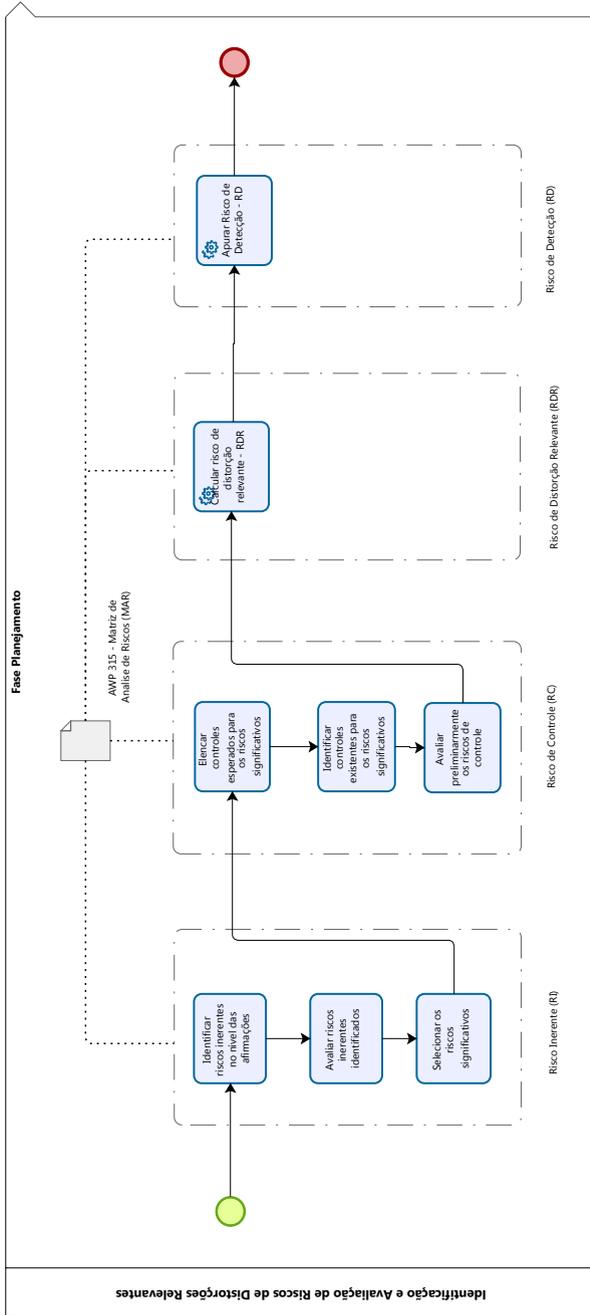


DIAGRAMA IDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DE RISCOS DE DISTORÇÕES RELEVANTES



Procedimento Operacional Padrão

PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)	
NOME DO SUBPROCESSO: Identificação e Avaliação de Riscos de Distorção Relevante	VERSÃO: 1.0
NORMAS APLICÁVEIS: ISSAI 2315, ISA 315 – Identificação e Avaliação dos Riscos de Distorção Relevante por meio do Entendimento da Entidade e do seu Ambiente Manual de Auditoria Financeira do TCU.	
LISTA DE SIGLAS:	
ISA	<i>Internacional Standard on Auditing</i> (Normas internacionais de Auditoria)
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> (Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores)
MAR	Matriz de Análise de Riscos
RI	Risco Inerente
RC	Risco de Controle
RD	Risco de Detecção
RDR	Risco de Distorção Relevante
TCU	Tribunal de Contas da União
PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO GERENCIAL: - Entrega do Resultado do Processo com a elaboração dos artefatos envolvidos; - Tempo de execução: 15 (quinze) dias	
ATORES ENVOLVIDOS: Equipe de auditoria	ARTEFATOS ENVOLVIDOS: AWP315 – Matriz de Análise de Riscos (MAR)
RESULTADO DO PROCESSO: Identificação e avaliação do RI, seleção dos riscos significativos, identificar a avaliar os RC, cálculo do RDR e apuração do RD.	
<p>PROCEDIMENTOS:</p> <p>Surge a demanda para o início do subprocesso <i>Após a definição de contas significativas, identificar os processos de trabalho e os ciclos contábeis da entidade auditada, inicia-se a identificação e avaliação dos riscos de distorções relevantes.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A equipe de auditoria identifica os Riscos Inerentes no nível das afirmações 2. A equipe de auditoria avalia os Riscos Inerentes identificados 3. A equipe de auditoria seleciona os riscos significativos 4. A equipe de auditoria elenca os controles esperados para os riscos significativos 5. A equipe de auditoria identifica os controles existentes para os riscos significativos 6. A equipe de auditoria avalia preliminarmente os Riscos de Controle 7. A equipe de auditoria calcula o Risco de Distorção Relevante (RDR) 8. A equipe de auditoria apura o Risco de Detecção (RD) 9. Fim do subprocesso. 	

DIAGRAMA DO PROCESSO:

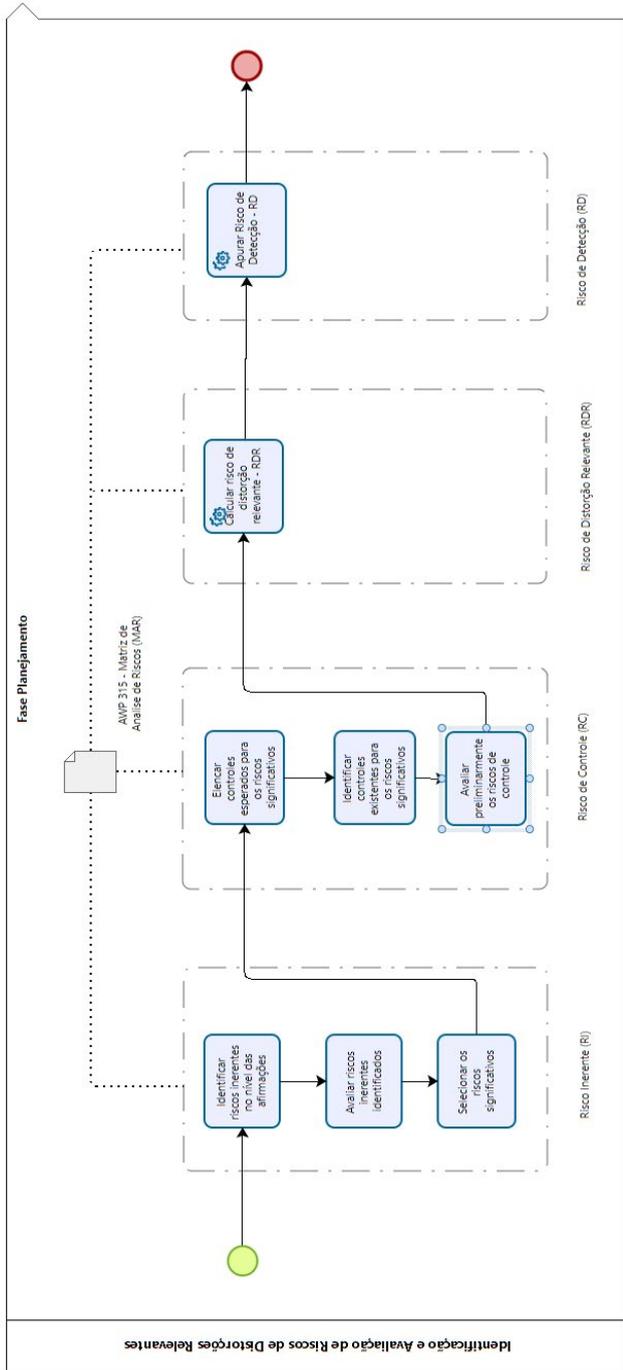
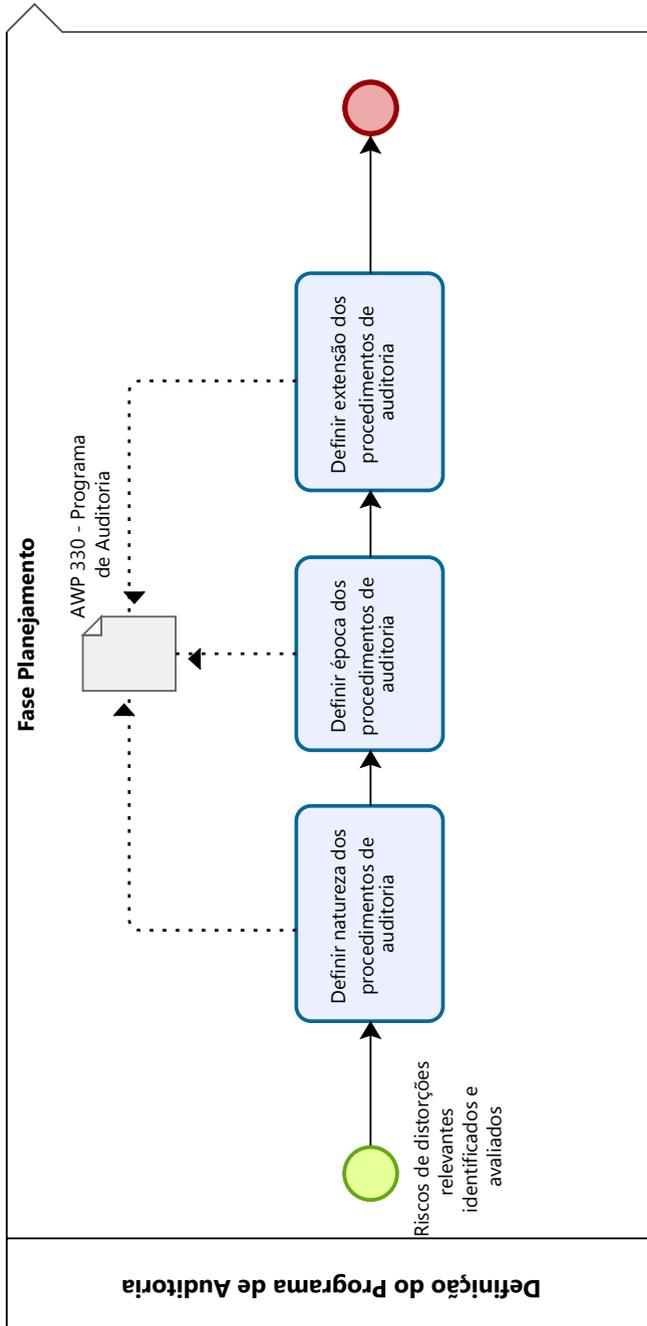


DIAGRAMA DEFINIÇÃO DO PROGRAMA DE AUDITORIA



Procedimento Operacional Padrão

PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)	
NOME DO SUBPROCESSO: Definição do Programa de Auditoria	VERSÃO: 1.0
NORMAS APLICÁVEIS: ISSAI 2300, ISA 300 – Planejamento da Auditoria de Demonstrações Contábeis. ISSAI 2330, ISA 330 – Resposta do Auditor aos Riscos Avaliados. Manual de Auditoria Financeira do TCU.	
LISTA DE SIGLAS:	
AWP	Audit Working Paper (Papéis de trabalho/ documentação de auditoria)
ISA	Internacional Standard on Auditing (Normas internacionais de Auditoria)
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores)
TCU	Tribunal de Contas da União
PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO GERENCIAL: - Entrega do Resultado do Processo com a elaboração do artefato envolvido; - Tempo de execução: 10 (dez) dias	
ATORES ENVOLVIDOS: Equipe de auditoria	ARTEFATOS ENVOLVIDOS: AWP330 – Programa de Auditoria
RESULTADO DO PROCESSO: Definição do Programa de Auditoria, materializado no AWP330-Programa de Auditoria	
PROCEDIMENTOS: Surge a demanda para o início do subprocesso <i>Após a identificação e avaliação dos riscos de distorções relevantes inicia-se a definição do Programa de Auditoria, também chamado de Plano de Auditoria.</i>	
<ol style="list-style-type: none"> 1. A equipe de auditoria define a natureza dos procedimentos de auditoria. <i>Este procedimento deverá ser documentado no AWP330-Programa de Auditoria.</i> 2. A equipe de auditoria define a época dos procedimentos de auditoria. <i>Este procedimento deverá ser documentado no AWP330-Programa de Auditoria.</i> 3. A equipe de auditoria define a extensão dos procedimentos de auditoria. <i>Este procedimento deverá ser documentado no AWP330-Programa de Auditoria.</i> 4. Fim do subprocesso. 	

DIAGRAMA DO PROCESSO:

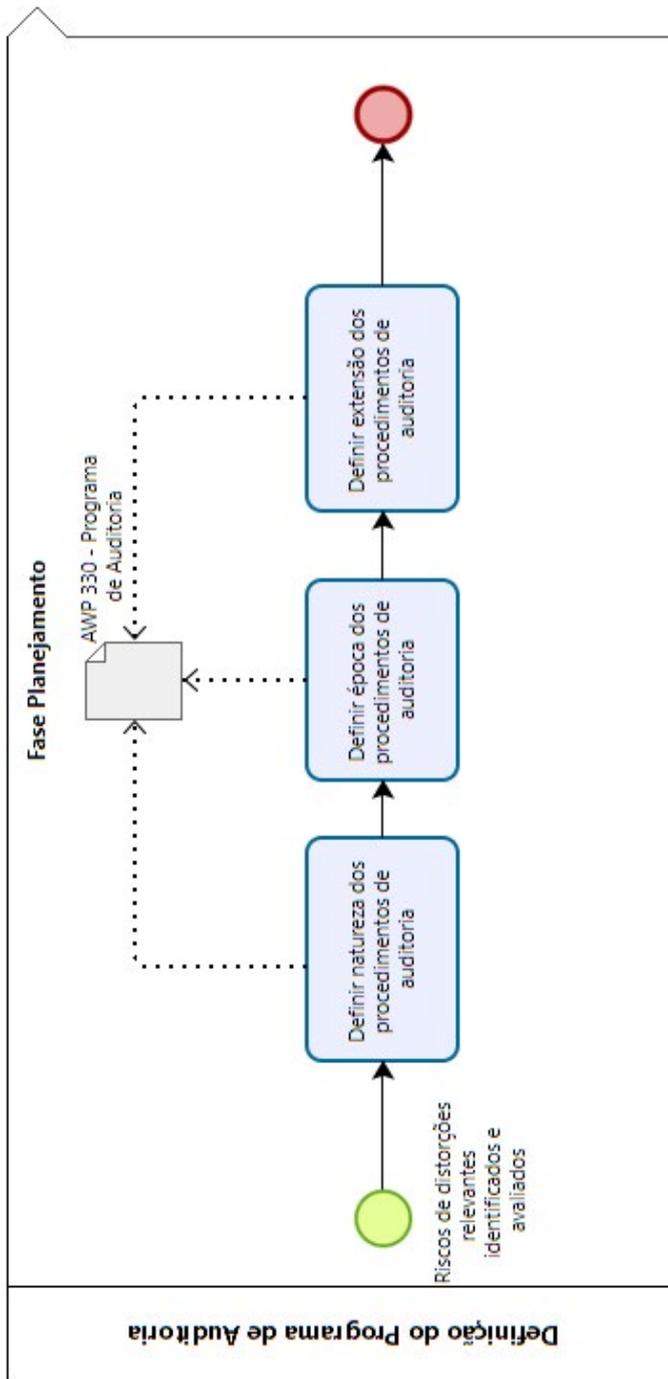
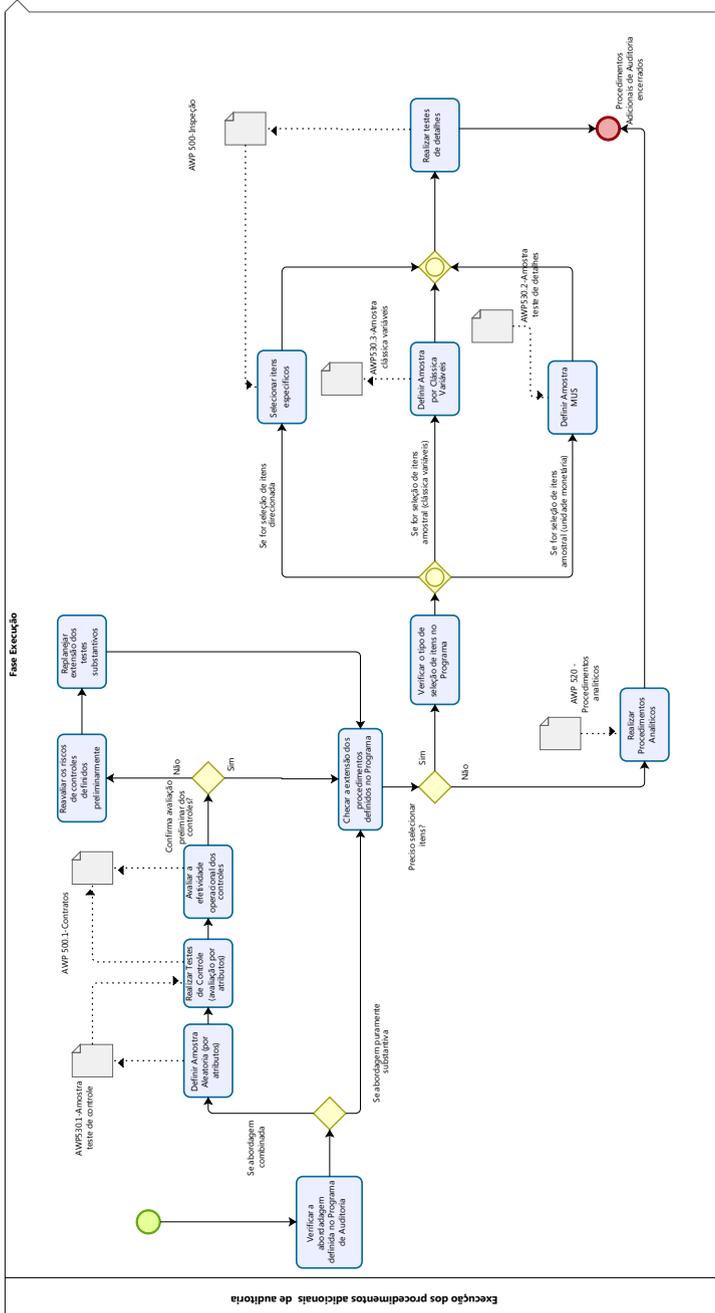


DIAGRAMA EXECUÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ADICIONAIS DE AUDITORIA



Procedimento Operacional Padrão

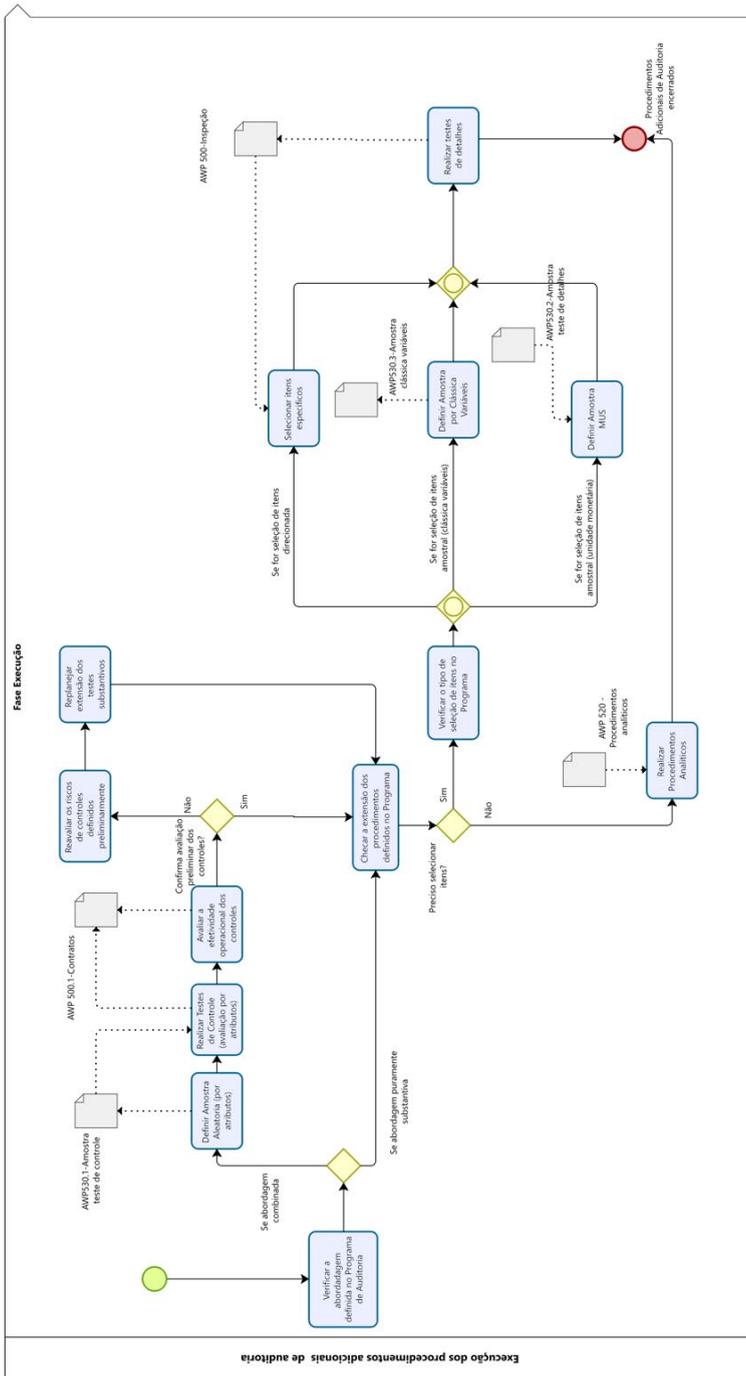
PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)	
NOME PROCESSO: Execução dos procedimentos adicionais de auditoria	VERSÃO: 1.0
NORMAS APLICÁVEIS: ISSAI 2330, ISA 330 – Resposta do Auditor aos Riscos Avaliados. ISSAI 2500, ISA 500 – Evidência de Auditoria ISSAI 2520, ISA 520 – Procedimentos Analíticos ISSAI 2530, ISA 530 – Amostragem em Auditoria Manual de Auditoria Financeira do TCU.	
LISTA DE SIGLAS:	
AWP	<i>Audit Working Paper</i> (Papéis de trabalho/ documentação de auditoria)
ISA	<i>Internacional Standard on Auditing</i> (Normas internacionais de Auditoria)
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> (Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores)
MUS	<i>Monetary Unit Sampling</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO GERENCIAL: - Entrega do Resultado do Processo com a elaboração dos artefatos envolvidos; - Tempo de execução: 5 (cinco) meses	
ATORES ENVOLVIDOS: Equipe de auditoria	ARTEFATOS ENVOLVIDOS: AWP530.1-Amostra teste de controle; AWP500.1-Contratos; AWP500-Inspeção; AWP530.3-Amostra clássica variáveis AWP530.2-Amostra teste de detalhes
RESULTADO DO PROCESSO: Execução de testes de controles, testes substantivos, testes de detalhes e procedimentos analíticos: AWP530.1-Amostra teste de controle; AWP500.1-Contratos; AWP500-Inspeção; AWP530.3-Amostra clássica variáveis; AWP530.2-Amostra teste de detalhes.	

PROCEDIMENTOS:

Surge a demanda para o início do processo

1. A equipe de auditoria verifica a abordagem definida no programa de auditoria
 - 1.1. Se a abordagem for combinada a equipe de auditoria define a amostra aleatória (por atributos). Esta atividade será materializada no AWP530.1-Amostra Teste de Controle
 - 1.2. Se a abordagem for puramente substantiva, a equipe de auditoria checa a extensão dos procedimentos definidos no programa
2. A equipe de auditoria realiza testes de controle (avaliação por atributos)
Esta atividade só será realizada se a abordagem definida no Programa de Auditoria for combinada. Esta atividade utilizará a AWP530.1-Amostra Teste de Controle e será materializada no AWP500.1-Contratos.
3. A equipe de auditoria avalia a efetividade operacional dos controles e confirma a avaliação preliminar dos controles.
Esta atividade só será realizada se a abordagem definida no Programa de Auditoria for combinada. Será materializada no AWP500.1-Contratos.
 - 3.1. Confirma a avaliação preliminar dos controles?
 - 3.1.1. SIM: A equipe de auditoria checa a extensão dos procedimentos definidos no programa.
 - 3.1.2. NÃO: A equipe de auditoria reavalia os riscos de controles definidos preliminarmente.
4. A equipe de auditoria replaneja a extensão dos testes substantivos
Esta atividade só será realizada se não for confirmada a avaliação preliminar dos controles e após a reavaliação dos riscos de controles definidos preliminarmente.
5. A equipe de auditoria checa a extensão dos procedimentos definidos no Programa
 - 5.1. Preciso selecionar itens?
 - 5.1.1. SIM: A equipe de auditoria verifica o tipo de seleção de itens no Programa.
 - 5.1.2. NÃO: A equipe de auditoria realiza procedimentos analíticos, materializados no AWP520-Procedimentos analíticos
6. A equipe verifica o tipo de seleção de itens definido no Programa
 - 6.1. A equipe verifica o tipo de seleção de itens definido no Programa
 - 6.2. Se for seleção de itens direcionada: A equipe de auditoria selecionará itens específicos. Esta atividade será materializada no AWP500-Inspeção
 - 6.3. Se for seleção de itens amostral (clássica de variáveis): A equipe de auditoria definirá amostra por clássica de variáveis. Esta atividade será materializada no AWP500.3-Amostra clássica variáveis
7. Se for seleção de itens amostral (unidade monetária): A equipe de auditoria definirá amostra MUS. Esta atividade será materializada no AWP500.2-Amostra teste de detalhes
8. Após qualquer um dos procedimentos realizados, referentes a seleção dos itens, a equipe de auditoria realiza testes de detalhes.
Esta atividade será materializada no AWP500-Inspeção
9. Fim do processo com procedimentos adicionais de auditoria encerrados.

DIAGRAMA DO PROCESSO:



Procedimento Operacional Padrão

PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)	
NOME PROCESSO: Avaliação e comunicação das distorções identificadas	VERSÃO: 1.0
<p>NORMAS APLICÁVEIS: ISSAI 2450, ISA 450 – Avaliação das Distorções Identificadas durante a Auditoria ISSAI 2700, ISA 700 – Formação da Opinião e Emissão do Relatório do Auditor Independente sobre as Demonstrações Contábeis Manual de Auditoria Financeira do TCU.</p>	
LISTA DE SIGLAS:	
AWP	<i>Audit Working Paper</i> (Papéis de trabalho/ documentação de auditoria)
ISA	<i>Internacional Standard on Auditing</i> (Normas internacionais de Auditoria)
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> (Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores)
TCU	Tribunal de Contas da União
<p>PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO GERENCIAL: - Entrega do Resultado do Processo com a elaboração do artefato envolvido; - Tempo de execução: 2 (dois) meses</p>	
ATORES ENVOLVIDOS: Equipe de auditoria Entidade Auditada	ARTEFATOS ENVOLVIDOS: AWP450-Avaliação de distorções identificadas
RESULTADO DO PROCESSO: Registro das distorções identificadas (caso existam), recebimento das Demonstrações Financeiras, comunicação tempestiva das distorções identificadas à Entidade Auditada, revisão da materialidade, análise se as evidências são suficientes e apropriadas, conclusões sobre a existência ou inexistência de distorções, AWP450-Avaliação de distorções identificadas.	

PROCEDIMENTOS:

Surge a demanda para o início do processo

1. A equipe de auditoria verifica se foram identificadas distorções
 - 1.1. Foram identificadas distorções?
 - 1.1.1. SIM: A equipe registra as distorções identificadas, com a elaboração do AWP 450-Avaliação de Distorções Identificadas.
 - 1.1.2. NÃO: A equipe de auditoria recebe as Demonstrações Financeiras da Entidade Auditada
2. A equipe de auditoria comunica as distorções identificadas à Entidade Auditada
3. Esta atividade só ocorrerá se a equipe de auditoria tiver identificado alguma distorção ao realizar os procedimentos adicionais de auditoria e as informações serão registradas no AWP450-Avaliação de distorções identificadas
4. A Entidade Auditada recebe a comunicação das distorções e realiza medidas quando entender necessário
5. A Entidade Auditada envia Demonstrações Financeiras e justificativa das eventuais distorções não corrigidas
6. A equipe de auditoria revisa a materialidade e analisa se as evidências são suficientes e apropriadas
 - 6.1. A equipe de auditoria planeja e executa novos procedimentos de auditoria
 - 6.2. Se foram identificadas distorções ou aquelas comunicadas não foram corrigidas: A equipe de auditoria acumula e avalia o efeito das distorções. Esta atividade será materializada no AWP450-Avaliação de distorções identificadas
7. Se não foram identificadas distorções e aquelas comunicadas foram corrigidas: A equipe de auditoria extrai conclusões sobre a inexistência de distorções e segue para o fim do processo
8. A equipe de auditoria extrai conclusões sobre as distorções
As conclusões devem ser registradas no AWP450-Avaliação de distorções identificadas
9. Fim do processo com conclusões extraídas da avaliação de evidências de auditoria

DIAGRAMA DO PROCESSO:

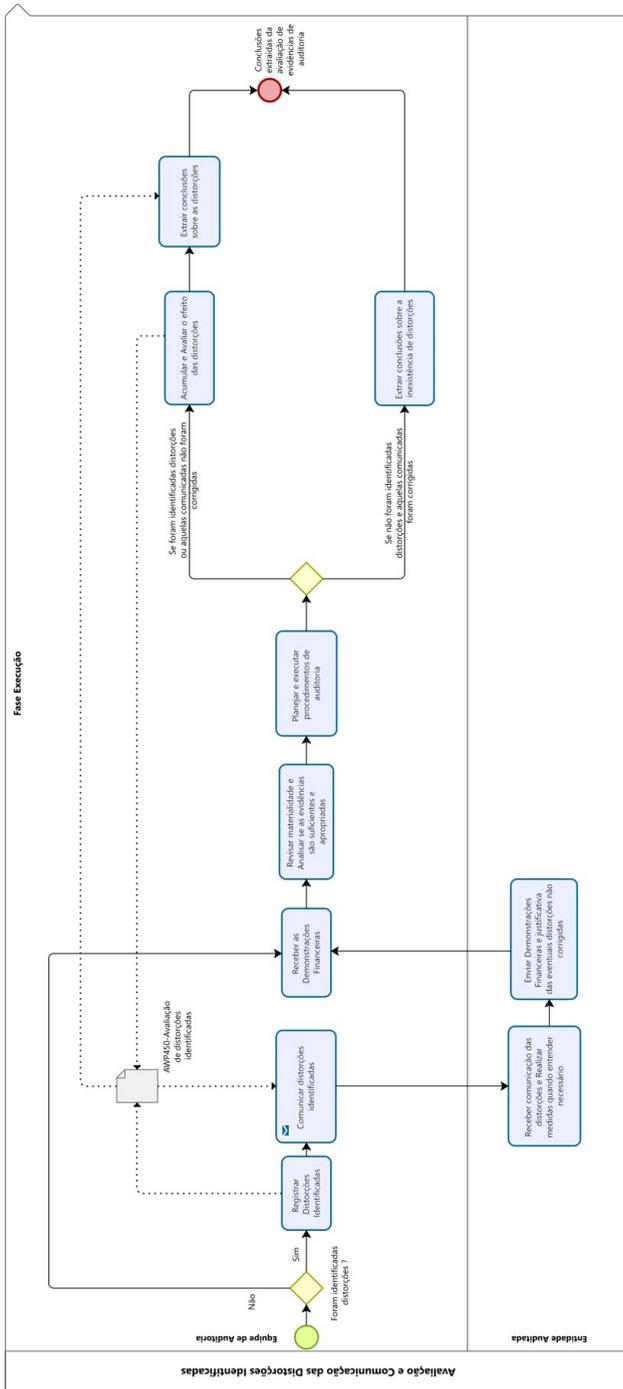
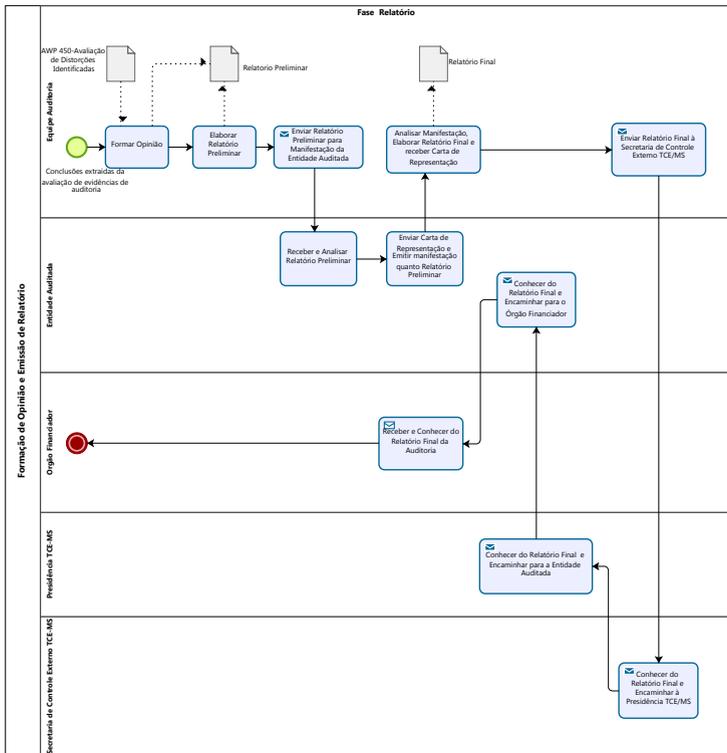


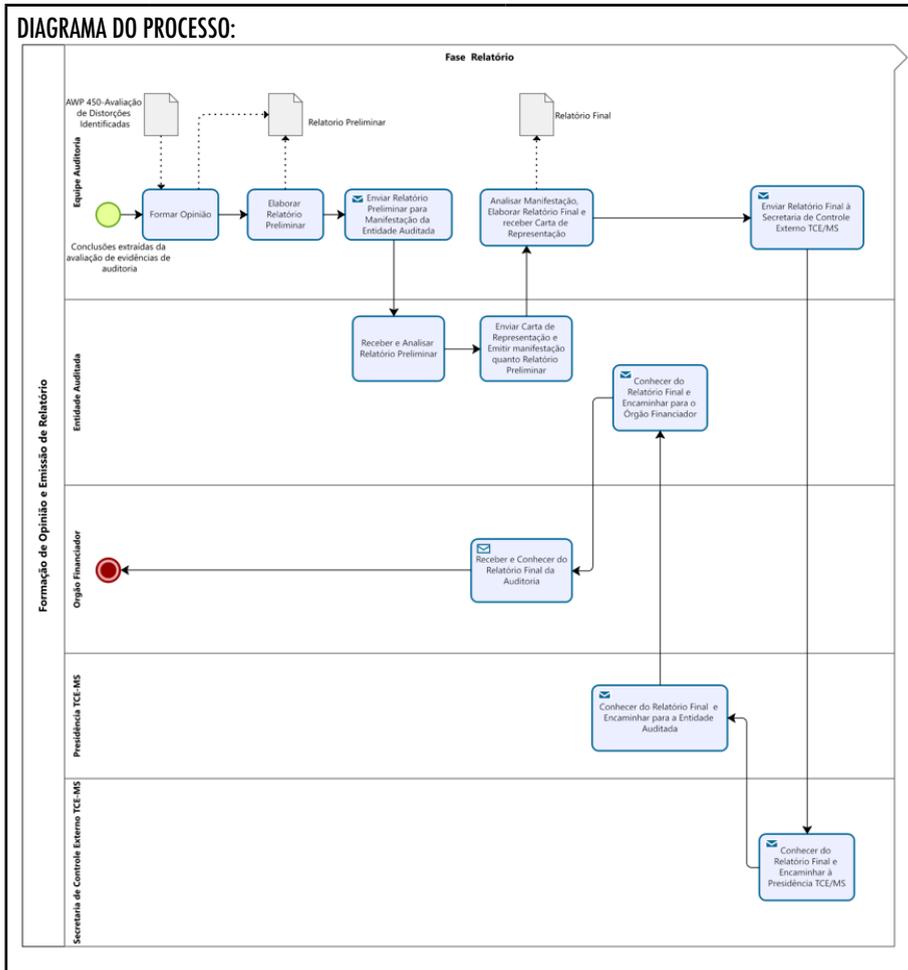
DIAGRAMA FORMAÇÃO DE OPINIÃO E EMISSÃO DE RELATÓRIO



Procedimento Operacional Padrão

PROCEDIMENTO OPERACIONAL PADRÃO (POP)	
NOME PROCESSO: Formação de opinião e Emissão de Relatório	VERSÃO: 1.0
<p>NORMAS APLICÁVEIS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ISSAI 2580, ISA 580 – Representações Formais ISSAI 2700, ISA 700 – Formação da Opinião e Emissão do Relatório do Auditor Independente sobre as Demonstrações Contábeis ISSAI 2701, ISA 701 – Comunicação dos Principais Assuntos de Auditoria no Relatório do Auditor Independente. ISSAI 2705, ISA 705 – Modificações na Opinião do Auditor Independente ISSAI 2706, ISA 706 – Parágrafos de Ênfase e Parágrafos de Outros Assuntos no Relatório do Auditor Independente ISSAI 2720, ISA 720 – Responsabilidade do Auditor em Relação a Outras Informações ISSAI 2800, ISA 800 - Considerações Especiais – Auditorias de Demonstrações Contábeis Elaboradas de Acordo com Estruturas Conceituais de Contabilidade para Propósitos Especiais <p>Manual de Auditoria Financeira do TCU.</p>	

LISTA DE SIGLAS:	
AWP	<i>Audit Working Paper</i> (Papéis de trabalho/ documentação de auditoria)
ISA	<i>International Standard on Auditing</i> (Normas internacionais de Auditoria)
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i> (Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores)
TCE/MS	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
TCU	Tribunal de Contas da União
PARÂMETROS PARA MEDIÇÃO DO DESEMPENHO GERENCIAL:	
<ul style="list-style-type: none"> - Entrega do Resultado do Processo com a elaboração dos artefatos envolvidos; - Tempo de execução: 1 (um) mês; - Cumprimento do prazo estabelecido entre a Equipe de Auditoria, Entidade Auditada e Organismo Financiador para a entrega do Relatório Final. 	
ATORES ENVOLVIDOS: Equipe de auditoria Entidade Auditada Órgão financiador Presidência do TCE/MS Secretaria de Controle Externo TCE/MS	ARTEFATOS ENVOLVIDOS: AWP450-Avaliação de Distorções identificadas; Relatório Preliminar Relatório Final
RESULTADO DO PROCESSO: Formação de opinião da equipe de auditoria, elaboração do Relatório Preliminar, recebimento das manifestações da Entidade Auditada quanto o Relatório Preliminar, recebimento da Carta de Representação, emissão do Relatório Final.	
PROCEDIMENTOS: Surge a demanda para o início do processo <i>Após as conclusões extraídas da avaliação de evidências de auditoria, inicia-se este processo de formação de opinião e emissão de relatório</i>	
<ol style="list-style-type: none"> 1. A equipe de auditoria forma sua opinião <i>A equipe de auditoria utilizará como base as informações constantes no AWP450-Avaliação de Distorções Identificadas</i> 2. A equipe de auditoria elabora o Relatório Preliminar 3. A equipe de auditoria envia o Relatório Preliminar para manifestação da entidade auditada 4. A entidade auditada recebe e analisa o relatório preliminar 5. A entidade auditada envia Carta de Representação e emite manifestação quanto o Relatório Preliminar 6. A equipe de auditoria analisa manifestação da entidade auditada, elabora Relatório Final e recebe Carta de Representação 7. A equipe de auditoria envia Relatório Final à Secretaria de Controle Externo do TCE/MS 8. A Secretaria de Controle Externo do TCE/MS conhece do Relatório Final e encaminha à Presidência do TCE/MS 9. A Presidência do TCE/MS conhece do Relatório Final e encaminha para a Entidade Auditada 10. A Entidade Auditada conhece do Relatório Final e encaminha para o Órgão Financiador 11. O Órgão Financiador recebe e conhece do Relatório Final de Auditoria 12. Fim do processo 	



REFERÊNCIAS

CHEADE, Luísa Meinberg. **Mapeamento dos Processos de Auditoria Financeira no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul**. (Dissertação). 118 fls. Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). Escola de Administração e Negócios (Esan). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande (MS), set. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br/retrieve/db7fe913-0bf5-4622-8719-f2e2149872f7/trabalho%20revisado.pdf>.

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA: Como melhorar a credibilidade do orçamento público

*Solange Felix de Farias
Denise Barros de Azevedo*

Trata-se da entrega de uma proposta de proposta de criação de uma ação educacional, nas modalidades presencial e EAD, no âmbito da Escola Superior de Controle Externo - ESCOEX, fruto de uma investigação científica, desenvolvida no âmbito da Escola de Administração e Negócios (ESAN), associada do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), a ser entregue ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE/MS). Converte-se num Relatório Técnico-Tecnológico (RTT), referente a entrega de um Produto Técnico-Tecnológico (PTT), cientificamente qualificado, que apresenta uma proposta criação de uma ação educacional, nas modalidades presencial e EAD, no âmbito da Escola Superior de Controle Externo – ESCOEX.

No desenvolvimento das atividades de controle externo, especificamente na análise das prestações de contas de governo e gestão, no âmbito do TCE/MS, o auditor de controle externo se depara com uma quantidade expressiva de alterações no orçamento das unidades gestoras jurisdicionadas. Essas alterações, por vezes, representam quase a totalidade do orçamento destinado na Lei Orçamentária Anual - LOA para determinada função de governo ou grupo de natureza de despesa. Em princípio, essas alterações são autorizadas na LOA, no entanto, identificou-se nesse estudo, que a edição de decretos de abertura de créditos adicionais está sendo executada em desacordo com o texto da lei e, em alguns casos, essas alterações chegam a modificar o valor inicial do orçamento em 89%.

Ainda, o remanejamento de dotações durante o exercício financeiro pode estar comprometendo a execução dos programas de governos consignados no PPA, a exemplo do projeto 12.365.2.1022 - Ampliar o atendimento da educação infantil da REME, do município de Campo Grande, que teve seu orçamento para 2022 reduzido em 74%. Diante do exposto, e

da dificuldade em identificar a integração dos instrumentos de planejamento (PPA/LDO/LOA), propõe-se a realização de capacitação dos gestores responsáveis acerca da elaboração desses instrumentos (Prático-Teórico).

Nas palavras de Rui Barbosa:

[...] si não pudermos chegar a uma vida orçamentaria perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a pátria, e organizado o futuro.

Descrição da situação-problema

No decorrer do desenvolvimento da pesquisa para a dissertação identificou-se que os orçamentos dos municípios de Campo Grande, Dourados e Três Lagoas não se enquadraram nos critérios definidos no programa *Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA*, não alcançando pontuação no indicador PI-1, que mede a credibilidade desse instrumento de planejamento da Administração Pública, que os classifiquem como peças confiáveis.

A pesquisa também evidenciou que a execução da receita quase sempre não reflete o que é previsto na LOA, às vezes fica aquém do previsto, noutras vezes além. Sabe-se que a subestimação ou a superestimação da receita tem reflexos diretos na execução da despesa, visto que esta não pode acontecer sem que haja o recurso correspondente. Viu-se, ainda, que as alterações orçamentárias também podem causar distorções na execução dos programas de trabalho do gestor, haja vista que, na maioria das vezes, os recursos utilizados para abertura dos créditos adicionais são os provenientes da anulação de dotação. Foi o que ocorreu com o projeto 12.365.2.1022.

Ampliar o atendimento da educação infantil da REME. Esse projeto compõe as ações do município de Campo Grande no âmbito do Programa Integrado para a Proteção da Primeira Infância, e teve seu orçamento reduzido, no exercício de 2022, de R\$ 4,3 milhões para apenas R\$ 1,1 milhão (74%) e, ainda assim, só a metade desse valor foi executada naquele ano. No geral observou-se na pesquisa, orçamentos sem credibilidade (PEFA), a receita prevista e a despesa fixada não são executadas de acordo com o que foi aprovado pelo Legislativo; programas de governo não executados; descumprimento de preceitos legais.

Quais as instituições objeto de estudo?

Realizou-se a análise da credibilidade do orçamento de três municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, jurisdictionados do Tribunal de Contas do Estado, utilizando a metodologia desenvolvida no programa

Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA, são eles: 1 - Campo Grande; 2 – Dourados; e 3 – Três Lagoas

Qual é o público-alvo?

Público-alvo primário: são os municípios estudados na pesquisa: Campo Grande, Dourados e Três Lagoas.

Público-alvo secundário: os outros 76 municípios do Estado de MS, pois as melhorias aqui apresentadas podem ser estendidas a eles, caso apresentem as mesmas situações encontradas nesta pesquisa.

Por fim, a **sociedade** seria a grande beneficiária desta proposta de intervenção, pois poderia vir a receber serviço público com melhor qualidade.

Quais são os objetivos da proposta de criação dessa ação educacional?

Segundo o PEFA (2019), o bom desempenho da Gestão das Finanças Públicas - GFP é determinado pela capacidade dos sistemas de GFP apoiarem a realização eficaz e eficiente dos objetivos políticos (políticas públicas), mantendo, ao mesmo tempo, o controle macrofiscal. Esse controle é medido pelos três principais resultados fiscais e orçamentários – 1. disciplina fiscal agregada, 2. alocação estratégica de recursos e 3. prestação eficiente de serviços. Realizar o que foi planejado, identificar onde a alocação de recursos é mais necessária à consecução de uma prestação de serviço de qualidade é o alicerce do programa *Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA*.

Especificamente, objetiva-se melhorar a qualidade dos instrumentos de planejamento dos jurisdicionados, reduzindo a incidência de abertura de créditos adicionais durante a execução orçamentária, contribuindo assim, para uma gestão pública de qualidade. A escolha dessa ferramenta de análise da gestão das finanças públicas deu-se em razão de seus alicerces, sobretudo no que se refere a alocação estratégica de recursos. Entende-se que, se o município possui um orçamento estável, crível, os serviços ofertados a população teriam melhor qualidade. E mais, facilitaria a ação do controle externo e, principalmente, o controle social. E isso pode ser entendido como objetivos gerais desta proposta.

*“Vale infinitamente mais, prevenir os pagamentos ilegais e arbitrários do que censurá-los depois de efetuados.”
(Giovani Gean-quinto: Curso di diritto amministrativo)*

*“O orçamento anual constitui-se em instrumento, de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo”
(Giacomini, 2022).*

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Analisou-se os dados dos municípios de Campo Grande, Dourados e Três Lagoas com o auxílio das “folhas de cálculos” disponibilizadas pelo programa PEFA, no seu site oficial na rede mundial de computadores.

O que é importante ressaltar?

Os dados utilizados no período analisado foram declarados pelos gestores.

O município de Campo Grande foi administrado por quatro gestores, filiados a dois partidos políticos diferentes.

A administração do município de Dourados teve três gestores e três partidos políticos diferentes

Em Três Lagoas foram dois gestores e dois partidos políticos diferentes.

Enfim, essa diversidade de gestores e partidos políticos, bem como a declaração dos dados garantiu a imparcialidade quanto aos resultados apresentados. No desenvolvimento da pesquisa, foram elaboradas oito planilhas, uma para cada ano do intervalo temporal da pesquisa, de 2015 a 2022. Após, foi feita a análise dos dados por triênios: 2015 a 2017, 2016 a 2018 e assim sucessivamente. Segue um exemplo das folhas de cálculos:

Dados do Exercício 2015 (Em mil R\$)

Função de Governo - FG	Orç. Aprovado (ORAP)	Orç. Realizado (ORRL)	Orç. Ajustado (ORAJ)	Desvio (D)	Desvio Absoluto (DA)	% Desvio
1 - Legislativa	65.896.500	60.390.973	43.600.121	16.790.852	16.790.852	38,51%
2 - Judiciária	17.458.629	15.176.580	11.551.423	3.625.157	3.625.157	31,38%
4 - Administração	139.881.930	77.781.180	92.552.245	-14.771.065	14.771.065	15,96%
6 - Segurança Pública	41.060.487	37.270.562	27.167.485	10.103.077	10.103.077	37,19%
8 - Assistência Social	53.234.526	15.270.461	35.222.383	-19.951.922	19.951.922	56,65%
9 - Previdência Social	257.631.671	7.809.958	170.460.828	-162.650.870	162.650.870	95,42%
10 - Saúde	1.185.124.778	955.526.810	784.132.440	171.394.370	171.394.370	21,86%
11 - Trabalho	14.394.112	0	9.523.799	-9.523.799	9.523.799	100,00%
12 - Educação	706.585.861	752.637.320	467.509.334	285.127.986	285.127.986	60,99%
13 - Cultura	28.539.856	2.272.596	18.883.266	-16.610.670	16.610.670	87,97%
14 - Direitos da Cidadania	11.942.360	5.804.283	7.901.608	-2.097.325	2.097.325	26,54%
15 - Urbanismo	279.140.822	175.699.456	184.692.260	-8.992.804	8.992.804	4,87%
16 - Habitação	32.630.291	0	21.589.684	-21.589.684	21.589.684	100,00%
17 - Saneamento	0	0	0	0	0	0,00%
18 - Gestão Ambiental	57.483.412	51.818.043	38.033.639	13.784.404	13.784.404	36,24%
19 - Ciência e Tecnologia	1.113.000	0	736.411	-736.411	736.411	100,00%
20 - Agricultura	3.653.880	0	2.417.573	-2.417.573	2.417.573	100,00%
22 - Indústria	0	0	0	0	0	0,00%
23 - Comércio e Serviços	14.650.470	7.955.893	9.693.417	-1.737.524	1.737.524	17,92%
24 - Comunicações	4.680.747	4.234.770	3.096.995	1.137.775	1.137.775	36,74%
25 - Energia	0	0	0	0	0	0,00%
26 - Transporte	656.096.057	183.525.907	434.102.983	-250.577.076	250.577.076	57,72%
27 - Desporto e Lazer	13.811.903	0	9.138.583	-9.138.583	9.138.583	100,00%
28 - Encargos Especiais	80.744.005	72.255.592	53.423.905	18.831.687	18.831.687	35,25%
Despesas Alocadas	3.665.755.297	2.425.430.383	2.425.430.383	0	1.041.590.615	42,94%
Interesses	0	0				
Contingência	6.289.703	0				
Despesa Total	3.672.045.000	2.425.430.383				
Resultado Agregado (PI-1.1)						66,05%
Composição de Variância (PI-2.1)						42,94%
Reserva de Contingência (PI-2.3)						0,00%

Fonte: Elaboração: as autoras.

Para cada triênio foi verificada a credibilidade do orçamento com base nos indicadores do programa PEFA, a partir dos resultados encontrados nas “Matrizes de Resultados”. No exemplo que segue, tem-se a apuração dos resultados do triênio 2015 a 2017, do município de Campo Grande “Orçamento Aprovado X Orçamento Realizado” por função de governo, classificação da receita e categoria econômica:

Campo Grande - Triênio 2015/2017					
Matriz de Resultados - Despesa por Função de Governo					
Ano	Orçamento Aprovado	Despesa Efetiva Total	PI-1.1	PI-2.1	PI-2.3
			Despesa Efetiva Total “D”	Varição da Composição “D”	Reserva de Contingência “A”
2015	3.665.755	2.425.430	66,05%	42,94%	0,00%
2016	3.442.273	2.976.261	86,17%	25,51%	
2017	3.583.232	3.178.526	88,54%	18,72%	

Fonte: Demonstrativos contábeis e fiscais 2015/2017. Elaboração: as autoras.

Campo Grande - Triênio 2015/2017				
Matriz de Resultados - Classificação da Receita				
Ano	Receita Prevista	Receita Arrecadada	PI-3.1	PI-3.2
			Receita Total Efetiva “D”	Varição da Composição “D”
2015	3.672.045	1.833.511	49,93%	46,33%
2016	3.692.297	2.887.208	78,20%	17,05%
2017	3.458.995	3.158.147	91,30%	17,09%

Fonte: Demonstrativos contábeis e fiscais 2015/2017. Elaboração: as autoras.

Campo Grande - Triênio 2015/2017	
Matriz de Resultados - Despesa por Categoria Econômica	
Ano	Varição da Composição - PI - 2.2 - “D”
2015	27,61%
2016	26,81%
2017	21,94%

Fonte: Demonstrativos contábeis e fiscais 2015/2017. Elaboração: as autoras.

A pontuação observou os resultados para dois anos do intervalo constante na MR, de acordo com os critérios definidos no programa PEFA:

Depois de verificada a credibilidade dos orçamentos dos três municípios, analisou-se o impacto das alterações provocadas pelos Créditos Adicionais nesses indicadores e, ainda, na execução dos orçamentos por função de governo e grupo de natureza de despesa e identificou-se que, esse instrumento de planejamento da gestão pública não está sendo executado

de acordo com o que foi planejado, impactando, inclusive, nos programas de governo definidos no Plano Plurianual – PPA. Esses impactos podem ser observados nos gráficos que seguem:

Critérios para a Pontuação - % Sobre a Despesa Aprovada - Pelo Menos 2 exercícios				
Dimensão	A	B	C	D
1.1 - Despesas Totais Efetivas (Executadas)	de 95% a 105%	de 90% a 110%	de 85% a 115%	Desempenho abaixo de C
2.1 - Composição da Execução das Despesas por função	Inferior a 5%	Inferior a 10%	Inferior a 15%	
2.2 - Composição da Execução das Despesas por natureza econômica	Inferior a 5%	Inferior a 10%	Inferior a 15%	
2.3 - Despesas de Reserva de Contin-gência	Inferior a 3%	Entre 3% e 6%	> 6% e < 10%	

Fonte: Quadro PEFA 2019. Elaboração: as autoras.

Critérios para a Pontuação - % Sobre a Receita Aprovada - Pelo Menos 2 exercícios				
Dimensão	A	B	C	D
3.1 - Receitas Totais Efetivas	de 97% a 106%	de 94% a 112%	de 92% a 116%	Desempenho abaixo de C
3.2 - Execução da Composição das Receitas	< 5%	<10%	<15%	

Fonte: Quadro PEFA 2019. Elaboração: as autoras.

GRÁFICO 1 – RELAÇÃO REDUÇÃO X EXECUÇÃO POR FG – CAMPO GRANDE

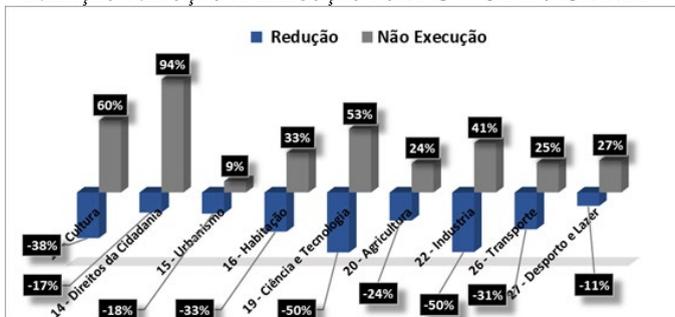


GRÁFICO 2 – RELAÇÃO ACRÉSCIMO X EXECUÇÃO POR FG – CAMPO GRANDE



GRÁFICO 3 – RELAÇÃO REDUÇÃO X EXECUÇÃO POR GND – CAMPO GRANDE

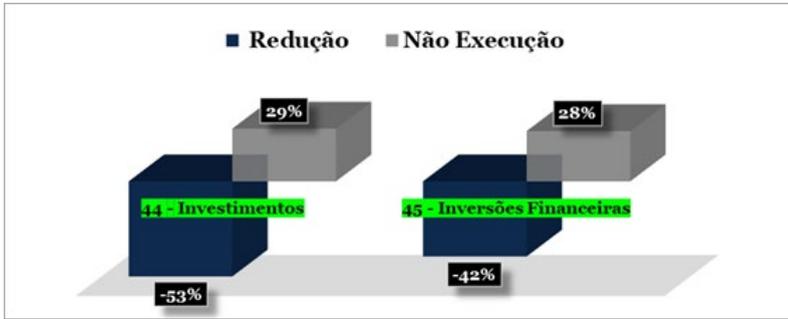
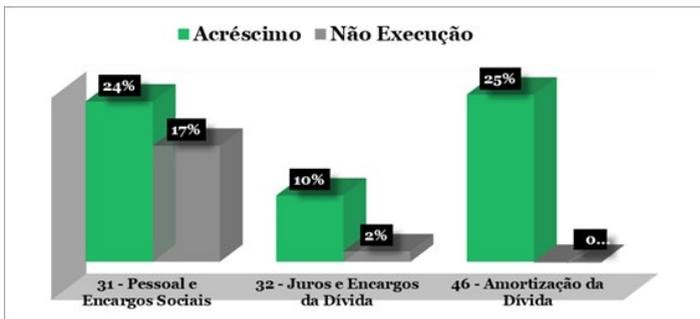


GRÁFICO 4 – RELAÇÃO ACRÉSCIMO X EXECUÇÃO POR GND – CAMPO GRANDE



Proposta de Intervenção:

A partir dos resultados encontrados na pesquisa, e tendo em vista a função orientativa e pedagógica do Tribunal de Contas – TCE/MS, propõe-se:

A criação de uma ação educacional (presencial e/ou EAD), no âmbito da Escola Superior de Controle Externo – ESCOEX, que tenha como conteúdo a elaboração dos instrumentos de planejamento da Administração Pública PPA/LDO/LOA, teoria e prática, a ser ofertado aos gestores, contadores, controladores internos e todos aqueles que de alguma forma estejam vinculados ao planejamento e a execução orçamentária.

Proposta de Ação Educacional

CURSO:	INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA: Como melhorar a credibilidade do orçamento público.
CARGA HORÁRIA:	Módulos de 24h
ELABORAÇÃO DE MATERIAL	20h por módulo
DATA:	A definir

HORÁRIO:	A definir
PERÍODO DE INSCRIÇÕES:	A definir
INSTRUTORA (ES):	Solange Felix de Farias
OBJETIVO:	<p><u>GERAL:</u> O curso visa apresentar os resultados encontrados na pesquisa “O PLANEJAMENTO E AS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS: análise da credibilidade do orçamento de três municípios Sul-Mato-Grossenses nos anos de 2015 a 2022”, desenvolvida no âmbito do curso de Mestrado em Administração Pública, do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em convênio com o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.</p> <p><u>ESPECÍFICOS:</u> Disseminar o conhecimento sobre o Programa Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA e como a metodologia pode ser utilizada no âmbito dos municípios e do TCE/MS; Apresentar exemplos práticos de como elaborar a análise da credibilidade do orçamento o que inclui: levantamento dos dados, tratamento dos dados, cálculos dos desvios, apuração dos resultados e a pontuação dos indicadores e, ainda, a análise crítica dos resultados. Apresentar os resultados da pesquisa e demonstrar como os Créditos Adicionais afetam a credibilidade do orçamento público nos municípios; Demonstrar como a análise da credibilidade do orçamento pode contribuir para a melhora da qualidade dos instrumentos de planejamento da gestão pública;</p>
PÚBLICO-ALVO:	<p>Poder Executivo – responsáveis pela elaboração e revisão do orçamento, ordenadores de despesas, contadores, controladores internos. Poder Legislativo – responsáveis pela análise e aprovação das leis orçamentárias, contadores, ordenadores de despesas, controladores internos. Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul – TCE/MS. Sociedade em geral,</p>
PRÉ-REQUISITOS:	A definir

EMENTA:

1. Orçamento Público (PPA/LDO/LOA) - Apresentar os instrumentos de planejamento da Administração Pública, evidenciando a história, os conceitos, a estrutura e a integração que deve haver entre eles;

2. Programa *Public Expenditure and Financial Accountability* – PEFA - Apresentar os indicadores de avaliação da credibilidade do orçamento público;

3. Créditos Adicionais: Apresentar a história, os conceitos, os tipos e os efeitos/impactos destes no orçamento público e na sua credibilidade;

4. Pesquisa/Dissertação: Apresentar os resultados da pesquisa realizada no Mestrado intitulada O PLANEJAMENTO E AS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS: análise da credibilidade do orçamento de três municípios Sul-Mato- Grossenses nos anos de 2015 a 2022, demonstrando o processo de levantamento dos dados, de tratamento dos dados para transformá-los em informações, a análise dos das informações e os resultados obtidos.

CONTEÚDO PROGRAMÁTICO:

1. Orçamento Público (PPA/LDO/LOA)

- A história do orçamento (Inglaterra, França, EUA, Brasil);
- Orçamento Público na Constituição Federal;
- Lei Federal n.º 4.320/64;
- Plano Plurianual – PPA;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- Lei Orçamentária Anual – LOA;
- Elaboração das leis orçamentárias (Caso prático).

2. Programa Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA.

- Conceitos e definições (o que é? Como surgiu? Quem utiliza?);
- O Relatório PEFA;
- Indicadores de Desempenho (Forma de cálculo, pontuação).

3. Créditos Adicionais

- Como surgiram no ordenamento jurídico brasileiro?
- Conceito, tipos e recursos;
- Formas de abertura de créditos adicionais ao orçamento;
- Impactos dos créditos adicionais no orçamento;
- Impactos dos CAs nos programas de governos do PPA;
- Impactos dos créditos adicionais na credibilidade do orçamento

4. Pesquisa/Dissertação

- Levantamento e extração dos dados;
- Elaboração das planilhas de cálculos para apuração dos desvios;
- Apuração dos indicadores;
- Pontuação dos indicadores;
- Análise dos dados;
- Análise dos resultados.

METODOLOGIA

Propõe-se a divisão do conteúdo programático em módulos em que cada um tratará de um tema específico. A depender do conteúdo a ser apresentado, as aulas poderão ser desenvolvidas na modalidade presencial, EAD ou híbrido. Poderão ser utilizados os recursos do Google Meet ou similar.

REFERÊNCIAS

FARIAS, Solange Felix de. **O planejamento e as alterações orçamentárias: análise da credibilidade do orçamento de três municípios sul-mato-grossenses no período de 2015 a 2022**. 213 fls. (Dissertação). Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional. Escola de Administração e Negócios (Esan). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande, jun., 2024.

DIRETRIZES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO, A PARTIR DOS FATORES CORRELACIONADOS À QUALIDADE DE ENSINO, SOB A PERSPECTIVA DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB)

Carlos Rafael Ramos Dias Guarany

Elcio Gustavo Benini

As diretrizes para Políticas Públicas de Educação, a partir dos Fatores correlacionados à Qualidade de Ensino, sob a perspectiva do IDEB presentes neste produto técnico visam nortear os gestores da Secretaria de Estado de Educação de MS e das Secretarias Municipais de Educação quanto à racionalização do gasto público, direcionando a despesas que contribuam com o desenvolvimento da educação básica.

Ainda, o presente produto técnico oferece ao Tribunal de Contas de MS um dossiê sobre os fatores sensíveis da educação pública, capazes de contribuir com a qualidade da educação básica, sendo, portanto, de interesse da Corte de Contas fiscalizar se os recursos públicos direcionados a essa área social são aplicados observando esses fatores. Espera-se que este produto técnico seja capaz de contribuir com a qualidade da educação ofertada aos alunos matriculados nas redes públicas de ensino de MS.

Descrição da situação-problema

Com a intenção de acompanhar a evolução da qualidade da educação no país, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, que tem como principal missão promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro, criou o índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

O IDEB foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação

Básica (Saeb) (BRASIL, 2007, s/p). Trata-se, portanto, de uma iniciativa institucional de mensurar a evolução da qualidade da educação nacional.

Definir parâmetros para traduzir em dados quantitativos a complexidade da educação não é tarefa fácil, entretanto, é necessária. Nesse sentido, Ferreira Filho et. al. (2020) consideram os indicadores educacionais como ferramentas que possibilitam a construção de panoramas mais ou menos aproximados da realidade, o que favorece o entendimento dos fatores que margeiam e influenciam na qualidade educacional ofertada.

Contudo, é necessário ter em mente que o IDEB tão somente sinaliza parcialmente se as decisões políticas de determinado sistema de ensino se mostraram eficientes, sem, contudo, explicitar os fatores associados ao retrocesso, estagnação ou desenvolvimento da educação básica daquele município.

Os resultados das escolas no IDEB, indubitavelmente, são afetados por inúmeros fatores, muitos dos quais são até mesmo externos à escola. Todavia, conforme mencionado, esse indicador apenas exhibe o valor obtido a partir dos dados sobre aprovação escolar e médias de desempenho das avaliações do Saeb, sem, contudo, considerar o contexto fático sobre o qual esse resultado foi construído.

Portanto, apreender os fatores e compreender as ações que concorrem para esses resultados pode contribuir para que se tenha uma visão mais precisa a respeito das fragilidades e potencialidades no processo educacional. Ou seja, conhecê-los nos permite dar continuidade às estratégias exitosas, assim como corrigir as que não apresentaram contribuições efetivas ao nosso aprendizado. Portanto, espera-se que os resultados da pesquisa possam contribuir com uma formulação mais precisa de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade da educação e dos serviços oferecidos à sociedade pela escola.

OBJETIVOS:

Dado que o IDEB não se compromete a demonstrar os elementos que participam do resultado obtido, este projeto, a partir dos resultados obtidos na pesquisa “Qualidade da Educação e Indicadores Educacionais: Análise de Fatores Associados à Eficiência da Educação Básica, a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) nas Escolas das Redes Públicas de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul”, de autoria dos autores desse projeto, busca, de forma geral: Traçar diretrizes para Políticas

Públicas de Educação, a partir dos Fatores correlacionados à Qualidade de Ensino, sob a perspectiva do IDEB.

E, como estratégica para alcançar esse objetivo principal, o projeto se propõe a:

- ✓ indicar quais os principais fatores associados ao desempenho obtido nesse indicador, pelas escolas das redes públicas de ensino do Estado de Mato Grosso do Sul;
- ✓ demonstrar a situação de cada município frente aos indicadores que apresentaram maior associação ou correlação com o IDEB.
- ✓ demonstrar a situação de cada unidade de ensino frente aos indicadores que apresentaram maior associação ou correlação com o IDEB.

Para identificar os fatores associados ao IDEB, a pesquisa referida anteriormente utilizou métodos estatísticos de análise de dados (teste de correlação Spearman, Qui-Quadrado e Modelagem de Equações Estruturais), como também realizou pesquisa bibliográfica que oferecesse suporte aos resultados obtidos nos testes.

ANÁLISE/DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Dentre as variáveis testadas na pesquisa, nas planilhas abaixo se encontram as variáveis identificadas como associadas ou correlacionadas de forma significativa com o resultado do Ideb, considerando os valores do conjunto observado e o recorte temporal do estudo (2019).

RESULTADOS OBTIDOS NOS TESTES ESTATÍSTICOS

VARIÁVEL – CORRELAÇÃO DE SPEARMAN	RHO DE SPEARMAN	P-VALUE
Taxas de Distorção Idade-série	-0.543 ***	<.001
Indicador de Nível Socioeconômico do Saeb	0.423 ***	<.001
Adequação da Formação Docente - Grupo 1	0.245 ***	<.001
Adequação da Formação Docente - Grupo 4	-0.194 ***	<.001
Média de Alunos por Turma	0.192 ***	<.001
Total de docentes com pós-graduação concluída	0.189 ***	<.001
Adequação da Formação Docente - Grupo 3	-0.129 *	0.016

VARIÁVEL – QUI-QUADRADO	IDEB BAIXO		IDEB INTER-MEDIÁRIO		IDEB ALTO	
	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM
A escola possui laboratório de informática	26.7%	73.3%	10.1%	89.9%	5.1%	94.9%
A escola possui biblioteca	63.3%	36.7%	39.9%	60.1%	33.3%	66.7%
A escola possui internet para uso dos alunos	43.3%	56.7%	24.3%	75.7%	21.2%	78.8%
A escola oferece atividade complementar	63.3%	36.7%	25.7%	74.3%	20.2%	79.8%
O gestor escolar possui pós-graduação	36.7%	63.3%	23.4%	76.6%	12.1%	87.9%
O gestor escolar foi eleito pela comunidade	63.3%	36.7%	20.9%	79.1%	27.3%	72.7%

VARIÁVEL – MODELAGEM DE EQUAÇÕES ESTRUTURAIS	ALUNO -0.576 (0.008)	
Taxas de Distorção Idade-série	-0.835	0.008
Indicador de Nível Socioeconômico do Saeb	0.886	0.006

DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

Data de distorção idade-série

Este indicador permite avaliar o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à idade recomendada. O aluno que possui 2 anos ou mais de idade acima da idade ideal para a série é considerado como tendo idade acima da recomendada.

No Brasil, a criança deve ingressar no 1º ano do ensino fundamental aos 6 anos de idade, permanecendo no Ensino Fundamental até o 9º ano, com a expectativa de que conclua os estudos nesta modalidade até os 14 anos de idade. O cálculo da distorção idade-série é realizado a partir de dados coletados no Censo Escolar.

Quando o aluno reprova ou abandona os estudos por dois anos ou mais, durante a trajetória de escolarização, ele acaba repetindo uma mesma série. Nesta situação, ele dá continuidade aos estudos, mas com defasagem em relação à idade considerada adequada para cada ano de estudo. Do mesmo modo, ocorre a defasagem quando o aluno inicia os estudos tardiamente ao que propõe a legislação educacional do país. Nessas três situações o aluno será contabilizado na situação de distorção idade-série.

Indicador de nível socioeconômico do Saeb

De acordo com Nota Técnica do Saeb, o Indicador de Nível Socioeconômico (INSE), construído pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb), com base nos resultados do questionário do estudante do Saeb 2019, tem como objetivo contextualizar resultados obtidos em avaliações e exames aplicados por este instituto no âmbito da educação básica. Dessa forma, possibilita-se conhecer a realidade social de escolas e redes de ensino, bem como auxiliar na implementação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas, visando ao aumento da qualidade e da equidade educacional.

A partir das respostas obtidas no “questionário do estudante” do Saeb, os resultados foram apresentados por município, classificados em 8 níveis. Portanto, o resultado indica o percentual de alunos que compõe cada um dos níveis detalhados a seguir:

Nível I - Este é o nível inferior da escala, no qual os estudantes têm dois ou mais desvios-padrão abaixo da média nacional do INSE. Considerando a maioria dos estudantes, o pai/responsável não completou o 5º ano do ensino fundamental e a mãe/responsável tem o 5º ano do ensino fundamental incompleto ou completo. A maioria dos estudantes deste nível possui uma geladeira, um ou dois quartos, uma televisão e um banheiro. Mas não possui muitos dos bens e serviços pesquisados (i.e., computador, carro, wi-fi, mesa para estudar, garagem, microondas, aspirador de pó, máquina de lavar roupa e freezer).

Nível II - Neste nível, os estudantes estão entre um e dois desvios-padrão abaixo da média nacional do INSE. Considerando a maioria dos estudantes, a mãe/responsável e/ou pai/responsável tem o 5º ano do ensino fundamental incompleto ou completo. A maioria possui uma geladeira, um ou dois quartos, uma televisão e um banheiro. Mas não possui muitos dos bens e serviços pesquisados, exceto uma parte dos estudantes deste nível passa a ter freezer, máquina de lavar roupa e três ou mais quartos para dormir em sua casa.

Nível III - Neste nível, os estudantes estão entre meio e um desvio-padrão abaixo da média nacional do INSE. Considerando a maioria dos estudantes, a mãe/responsável e o pai/responsável têm o ensino fundamental incompleto ou completo e/ou ensino médio completo. A maioria possui uma geladeira, um ou dois quartos, uma televisão, um banheiro, wi-fi

e máquina de lavar roupas, mas não possui computador, carro, garagem e aspirador de pó. Parte dos estudantes passa a ter também freezer e forno de micro-ondas.

Nível IV - Neste nível, os estudantes estão até meio desvio-padrão abaixo da média nacional do INSE. Considerando a maioria dos estudantes, a mãe/responsável e o pai/responsável têm o ensino fundamental incompleto ou completo e/ou ensino médio completo. A maioria possui uma geladeira, um ou dois quartos, um banheiro, wi-fi, máquina de lavar roupas e freezer, mas não possui aspirador de pó. Parte dos estudantes deste nível passa a ter também computador, carro, mesa de estudos, garagem, forno de micro-ondas e uma ou duas televisões.

Nível V - Neste nível, os estudantes estão até meio desvio-padrão acima da média nacional do INSE. Considerando a maioria dos estudantes, a mãe/responsável tem o ensino médio completo ou ensino superior completo, o pai/responsável tem do ensino fundamental completo até o ensino superior completo. A maioria possui uma geladeira, um ou dois quartos, um banheiro, wi-fi, máquina de lavar roupas, freezer, um carro, garagem, forno de micro-ondas. Parte dos estudantes deste nível passa a ter também dois banheiros.

Nível VI - Neste nível, os estudantes estão de meio a um desvio-padrão acima da média nacional do INSE. Considerando a maioria dos estudantes, a mãe/responsável e/ou o pai/responsável têm o ensino médio completo ou o ensino superior completo. A maioria possui uma geladeira, dois ou três ou mais quartos, um banheiro, wi-fi, máquina de lavar roupas, freezer, um carro, garagem, forno de micro-ondas, mesa para estudos e aspirador de pó. Parte dos estudantes deste nível passa a ter também dois ou mais computadores e três ou mais televisões.

Nível VII - Neste nível, os estudantes estão de um a dois desvios-padrão acima da média nacional do INSE. Considerando a maioria dos estudantes, a mãe/responsável e/ou o pai/responsável têm ensino médio completo ou ensino superior completo. A maioria possui uma geladeira, três ou mais quartos, um banheiro, wi-fi, máquina de lavar roupas, freezer, um carro, garagem, forno de micro-ondas, mesa para estudos e aspirador de pó. Parte dos estudantes deste nível passa a ter também dois ou mais carros, três ou mais banheiros e duas ou mais geladeiras.

Nível VIII - Este é o nível superior da escala, no qual os estudantes estão dois desvios-padrão ou mais acima da média nacional do INSE. Considerando a maioria dos estudantes, a mãe/responsável e/ou o pai/responsável têm ensino superior completo. Além de possuírem os bens dos

níveis anteriores, a maioria dos estudantes deste nível passa ater duas ou mais geladeiras, dois ou mais computadores, três ou mais televisões, três ou mais banheiros e dois ou mais carros.

Adequação da formação docente

De acordo com a Nota Técnica nº 020/2014, do INEP, o indicador de Adequação da Formação Docente classifica o docente segundo a adequação de sua formação inicial acadêmica disciplina que leciona na educação básica, levando-se em conta as normatizações legais vigentes (nacionais). A adequação entre a formação inicial do docente e a disciplina ministrada é avaliada em cada turma de determinada etapa de ensino, sendo classificadas em um dos cinco grupos listados a seguir:

Grupo 1 - Docentes com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona;

Grupo 2 - Docentes com formação superior de bacharelado (sem complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona;

Grupo 3 - Docentes com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) em área diferente daquela que leciona;

Grupo 4 - Docentes com formação superior não considerada nas categorias anteriores;

Grupo 5 - Docentes sem formação superior.

Média de Alunos por Turma

De acordo com a Nota Informativa sobre o aprimoramento metodológico no cálculo do indicador “Média de Alunos por Turma”, esse indicador corresponde à “divisão do número de matrículas da unidade de ensino pelo número de turmas do ensino fundamental final”.

A escola possui laboratório de informática

Local com computadores para uso dos alunos destinado, prioritariamente, ao desenvolvimento de atividades escolares contribuindo para democratização e universalização do acesso às tecnologias de informação e comunicação (TIC); os equipamentos também são utilizados também como mediação para diversas disciplinas (MATO GROSSO DO SUL, 2019).

A escola possui biblioteca

Local que dispõe de coleções de livros, materiais videográficos e documentos registrados em qualquer suporte (papel, filme, CD, DVD, entre outras mídias), destinados à consulta, pesquisa, estudo ou leitura. Geral-

mente, a biblioteca escolar é organizada e administrada por um profissional especializado – o bibliotecário (MATO GROSSO DO SUL, 2019).

A escola possui internet para uso dos alunos

De acordo com o Caderno de Conceitos e Orientações do Censo Escolar 2019, essa questão compõe o questionário do gestor escolar, devendo ser informado se na escola há internet para uso dos alunos nas atividades de ensino-aprendizagem.

A escola oferece atividade complementar

Nessa questão, a escola informa se há turma(s) que realizam atividade de livre escolha que complementa a escolarização e o currículo obrigatório. É oferecida em horário distinto (contraturno) ao da escolarização (MATO GROSSO DO SUL, 2019). Quanto ao ajuste das respostas, nos testes estatísticos a resposta “Não” foi substituída pelo valor “0” e a resposta “Sim” foi substituída pelo valor “1”.

Total de docentes com pós-graduação concluída

Segundo o Caderno de Conceitos e Orientações do Censo Escolar 2019, caso o profissional escolar em sala de aula tenha curso superior concluído, este campo deverá ser informado, indicando se possui pós-graduação ou não. Na questão, o termo pós-graduação compreende especialização, mestrado e doutorado (MATO GROSSO DO SUL, 2019).

O gestor escolar possui pós-graduação

Caso o gestor escolar tenha curso superior concluído, no preenchimento do questionário, este campo deverá ser informado, indicando se possui pós-graduação ou não. Na questão, o termo pós-graduação compreende especialização, mestrado e doutorado. (MATO GROSSO DO SUL, 2019).

O gestor escolar foi eleito pela comunidade

Indica a forma de acesso ao cargo de gestor escolar, mais especificamente, se ocorreu de forma democrática, ou seja, através de eleição na comunidade.

Panorama dos Municípios

As informações consolidadas dos municípios e as respectivas unidades de ensino estão exemplarmente organizadas no elemento pós-textual, denominado de Apêndice, da pesquisa de Guarany (2023)¹.

1 Para acessar a anunciada obra de Guarany, basta clicar em: https://repositorio.ufms.br/retrieve/1c2ee-049-9140-4337-aac4-a536f70b5b93/Disserta%c3%a7%c3%a3o_Carlos_Rafael_Publicado.pdf.

RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÕES

Planejamento, como afirma Ferreira (2000), é o contrário de improvisação. Portanto, para que não seja necessário se valer da improvisação no planejamento da política educacional, é necessário que se conheça os fatores que contribuem positivamente com os objetivos propostos, assim como é igualmente importante conhecer os fatores que podem engessar o avanço pretendido. Ou seja, quando se trata de planejamento associado ao desenvolvimento da educação básica, para alcançar a qualidade almejada, dois pontos são imprescindíveis: compreender os fatores associados ao desenvolvimento da educação e conhecer o panorama atual de sua rede de ensino.

Esses dois pontos, juntamente com os demais elementos relacionados ao planejamento educacional, proporcionam ao gestor visualizar com maior precisão as fragilidades da rede de ensino que está sob sua responsabilidade, as quais poderão ser objeto de implementação de novas políticas públicas ou serem reforçadas, caso já tenham sido contempladas no planejamento educacional. Do mesmo modo, as potencialidades podem ser continuadas pela gestão ou, caso entenda positivo, poderão ser aprimoradas.

A partir da conjugação do §3º do artigo 212 da CF e da meta 7 do Plano Nacional de Educação, é possível inferir que a qualidade da educação adotada pelo Estado brasileiro, pode ser mensurada a partir do resultado da conjugação do fluxo escolar (rendimento dos alunos) e dos níveis de aprendizagem esperados para determinada idade-série. Ou seja, a partir do Ideb.

Assim, com base nos dados apresentados na pesquisa de Guarany (2023), tal como citado no tópico precedente (variáveis correlacionadas com o Ideb e Panorama do Municípios em relação às variáveis correlacionadas ao IDEB), propõe-se que os gestores dos sistemas públicos de ensino, na etapa de planejamento das ações que envolvem o sistema educacional de sua esfera de atuação, se valham das informações apresentadas no tópico precedente para planejar suas estratégias direcionadas ao avanço no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb.

Ou seja, considerem os fatores que apresentaram correlação e associação significativas com o IDEB, em uma perspectiva do contexto que a rede de ensino se encontra quanto a essas variáveis. Do mesmo modo, espera-se que para planejamentos futuros, os gestores apliquem a metodologia utili-

zada na dissertação de mestrado para identificar os fatores mais associados com a qualidade de ensino em sua respectiva rede de ensino, de modo que seja possível a implementação de novas políticas públicas educacionais planejadas com base em estudos sólidos sobre as potencialidades e fragilidades do sistema educacional local.

REFERÊNCIAS

GUARANY, Carlos Rafael Ramos Dias. **Qualidade da educação e indicadores educacionais:** Análise de fatores associados à eficiência da educação básica, a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das escolas das redes públicas de ensino do estado de Mato Grosso do Sul. (Dissertação), fls. 143. Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). Escola de Administração e Negócios (Esan). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande (MS), 2023. Disponível em: https://repositorio.ufms.br/retrieve/1c2ee049-9140-4337-aac4-a536f70b5b93/Disserta%c3%a7%c3%a3o_Carlos_Rafael_Publicado.pdf

AVALIAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DOS MUNICÍPIOS, SOB JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO DO SUL

Marcelo Pereira da Silva
Fernando Thiago

Um Estado Democrático de Direito se legitima com a aproximação do cidadão com suas demandas junto ao Estado, visando atingir o bem comum. Nesse contexto, a governança, a governabilidade, a *accountability*, ou seja, prestação de contas com responsabilidade, e a gestão pública são interdependentes. A boa governança ocorre com a aproximação entre o cidadão e a Estado, isto aumenta a governabilidade e atrelada aos princípios da transparência e *accountability*, acarreta consequências no controle social e a busca do bem comum.

A governança tem relação imediata com uma gestão pública eficiente, desta forma, apresenta-se como continuidade do modelo de Administração Pública Gerencial, também focada em eficácia. Em 1992, o International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) atualizou o Guia para las normas de control interno del sector público, incorporando os avanços em relação ao estudo do controle interno, definindo-o como segue:

O controle interno sobretudo nos últimos anos tem adquirido grande relevância, em razão das novas competências atribuídos aos gestores e ao Estado com o advento da Constituição Federal de 1988. Controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- ✓ execução ordenada, ético, econômico, eficiente e eficaz das operações;
- ✓ cumprimento das obrigações de *accountability*;
- ✓ cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- ✓ salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

É realizado a partir dos aspectos da conformidade da atual estrutura, modo de funcionamento e atuação dos órgãos de controle interno dos

municípios sul-mato-grossenses discutindo a sua relevância como instrumento de melhoria da Administração Pública, voltada a concretização dos direitos e garantias dos cidadãos (efetividade da governança) e legitimação do Estado (governabilidade).

Desse modo, ocorre uma mudança de mentalidade, em que o controle interno passa a ser um aliado dos gestores públicos ao corrigir eventuais falhas na administração dos recursos públicos quanto a obediência ao princípio da legalidade administrativa e na comprovação e constatação de resultados em convergência aos valores e princípios aplicados no setor privado.

Nessas circunstâncias, apesar das limitações na busca do atingimento dos objetivos e propostas, este trabalho está dividido em oito capítulos, como segue, incluindo esta introdução e a bibliografia que sustenta o referencial teórico e normativo consubstanciado.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS EMPREENNIDOS:

A pesquisa caracterizou-se como descritiva e quantitativa, se utilizando do método de levantamento de dados. A pesquisa quantitativa se destina ao levantamento em que apresenta uma descrição quantitativa de tendências, atitudes e opiniões de uma população ou testes para associações entre as variáveis de uma população, a partir do estudo de uma amostra dessa população, segundo Creswell (2021).

Os dados foram coletados nos Portais da Transparência em caso de Transparência Ativo bem como nos processos de Prestação de Contas de Governo disponibilizados ao Tribunal de Contas do Estado, mais especificamente nas demonstrações contábeis, parecer do controle interno, da unidade técnica especializada e Auditoria do Tribunal. Essas informações permitiram inferir a situação em que se encontra o ente federado bem como possibilidades de melhoria.

Desse modo, entendeu-se por população (ou universo) a soma de todos os elementos que compartilham algum conjunto de características comuns, conformando o universo para o problema de pesquisa. No mesmo sentido, define-se população como “finita”, quando o número de unidades de observação pode ser contado e é limitado. Enfim, define-se parâmetros da população sendo tipicamente números. Considerando os objetivos deste estudo, a população da pesquisa compreende as controladorias internas ou órgão responsável pelo controle interno dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, os quais totalizam 79.

Para a determinação do tamanho da amostra, os pesquisadores necessitaram especificar um erro amostral tolerável, ou seja, quanto ele admite errar na avaliação dos parâmetros de interesse. Assim, fixa-se como aceitação de um erro amostral de 30% (trinta por cento). Este percentual torna-se efetivamente aceitável quando se desdobra dentro dessa amostra a emissão de opiniões da Unidade Técnica e do Auditoria dispostos no parecer da Auditoria, no período de 2016 a 2020.

Com efeito, para o pesquisa proposta, o orientação metodológica foi fundamentado no análise do controle interno dos municípios sul-mato-grossenses quanto o sua implantação, estrutura em pessoal e atividades desenvolvidos, sobretudo quanto o disponibilidade destas informações para subsidiar o tomado de decisão, bem como sua relação com o Processo de Prestação de Contas, buscando assim responder à seguinte indagação: A avaliação dos órgãos de controle interno como instrumento de gerenciamento na gestão pública municipal impacto no efetividade do processo de prestação de contas apresentado ao Tribunal de Contos do Estado de Mato Grosso do Sul?

OBJETIVOS DA PROPOSTA:

Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo foi dispor sobre a necessidade de avaliar a estrutura de controle interno dos municípios sob jurisdição do Tribunal de contos de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) e sua relação com o Processo de Prestação de Contas apresentada, demonstrando assim a importância de promover a instituição e manutenção do controle interno como fonte de informações para subsidiar a melhoria da gestão político-administrativa.

Como objetivos específicos, este trabalho buscou:

1. Levantar a estrutura de pessoal existente de sistema de controle interno existente nos municípios quanto aos seus aspectos legais, físicos e atividades;
2. Identificar a posição do controle interno municipal na estrutura administrativo municipal;
3. Determinar o modo de obtenção das informações pelo Controle Interno (tipos de controle: preventivos, detectivos, corretivos, diretos, contábil, fiscal, de proteção e controle do patrimônio);
4. Detectar o modo de utilização das informações obtidas pelo controle interno;

(CONTINUAÇÃO)

5. Analisar as principais falhas do controle interno relativos aos processos de prestação de contas;
6. Verificar a relação entre a efetividade do controle interno e a ocorrência de falhas nos processos de prestação de contas analisados pelo Tribunal de Contas;
7. Propor a criação de unidade na divisão de fiscalização de Contas de Governo do Tribunal de Contas com a finalidade de avaliar (testar) por meio de instrumentos de fiscalização a efetividade do controle interno como instrumento de governança.

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE:

Esta pesquisa tratou da análise dos resultados em função dos objetivos propostas pelo exame das seguintes variáveis: a) competências dos recursos humanos; b) controles preventivos, detectivos, corretivos e diretivos; c) as deficiências do controle interno aumentam a medida que a condição financeira se deteriora; e, d) a divulgação de informações financeiras na internet e o sistema de controle interno é assegurada por meio do portal da transparência. No primeiro caso, referente as competências, foi verificado que 75% dos municípios pesquisados possuem Controladoria Geral, Controle Interno ou órgão similar, criado através de lei. Nessas circunstâncias, a Prefeitura instituiu o órgão obedecendo ao princípio da legalidade somente após o ano de 2011, sendo a mais recente criada em 2017.

Ademais, a natureza do cargo/função de Controlador Interno em 100% dos municípios examinados foi provido por comissionado exclusivo que atuam na área de Controladoria/Controle Interno a menos de 5 (cinco) anos. Sendo assim, podemos verificar que nos municípios ainda não foi criado um ambiente que favoreça o aperfeiçoamento do item pessoal, o que afeta a efetividade das atividades desenvolvidas pelo órgão. Na variável competências dos recursos humanos, no item existência de servidor efetivo de provimento no cargo de Controlador Interno há o mesmo resultado nos municípios menores e maiores. Sendo que, nenhum dos 8 municípios disponibilizaram pessoal efetivo no cargo de Controlador Interno provido por concurso público.

Nessas circunstâncias, infere-se que as prefeituras têm a tendência de não colocar servidor efetivo como responsável pela análise da gestão e conformidade dos órgãos da Prefeitura, ou seja, não se encontra instituído,

(CONTINUAÇÃO)

obedecendo ao referencial normativo, um processo seletivo de pessoal com verificação do conhecimento, habilidades e atitudes necessárias ao referido cargo. Uma deficiência que é verificada na falta do servidor efetivo no cargo é a falta de preparação antes da nomeação no cargo porque para os servidores efetivos com o edital do concurso ou até antes começa a preparação e a seleção de acordo com as disciplinas cobradas no concurso ou a formação necessária para o cargo e até ocorrem exigência de certidões negativas ou investigação social para ver antecedentes do futuro servidor.

Assim, sem esse processo, ou seja, com a nomeação por meio de cargo em comissão não são realizadas seleção de pessoal mais transparentes e na maioria das vezes com falhas a serem verificadas após o andamento dos trabalhos técnicos. Ademais, nesta variável, quanto ao item tempo de permanência no cargo dispõe-se que a maioria dos controladores internos não permanecem no cargo por mais de 4 anos. Sendo que apenas 1 município entre os menores apresentou o mesmo servidor com mais de 4 anos. Ou seja, independente do orçamento do ente municipal, a rotatividade do cargo também é grande. Assim, pode-se considerar que após a transmissão de mandatos eletivos de Prefeitos perde-se esta competência em pessoal.

Outra constatação, foi que como não se tem a permanência do servidor após o término do mandato do Prefeito, as informações financeiras de modo amplo serão perdidas ou apresentam distorções de apresentação no primeiro de governo do sucessor bem como o novo responsável pelo controle interno não consegue assegurar a integridade ou fidedignidade das informações anteriores. Isso também traz dificuldades até para o gestor a época que responde intimações sobre informações que não tem por vezes acesso já que o responsável pelo controle interno foi trocado pelo novo governo. Portanto, para o novo governo e o governo daquela época os transtornos são grandes.

Também nesta variável, no item participação do controlador interno no envio da prestação de contas ou nas respostas de falhas verificadas, o resultado foi que em apenas 1 município, dos menores, o referido servidor participou da prestação de contas, assinando o encaminhamento de documentos junto ao prefeito. Ademais, o resultado demonstra que esse servidor carece de responsabilidades junto ao processo de prestação de contas. Desse modo, é provável que se subestime as competências que podem ser realizadas por esse servidor.

Assim, as falhas que foram levadas ao conhecimento do gestor à época não são divulgadas ou até não são levadas em consideração na atual gestão. Ou seja, o controle interno não tem como fazer evitar que as falhas voltem a acontecer e as consequências podem ser a repetição por anos e anos do mesmo erro que pode se agravar gerando por vezes prejuízos em uma gestão fiscal responsável.

Sendo assim, pode-se verificar que nos municípios ainda não foi criado um ambiente que favoreça o aperfeiçoamento no item pessoal (competências dos recursos humanos), especificamente para o cargo de controlador interno, o que afeta de modo generalizado a agregação de conhecimentos, habilidades e atitudes nos diversos campos, como contabilidade, administração, direito e economia que podem ser verificados por meio de processo seletivo (concurso público), com a finalidade de criar a boa governança e recompensar os esforços do agente que obedece a Lei.

Na variável controles preventivos, detectivos, corretivos e diretivos, item existência de instrumentos de fiscalização encaminhados na prestação de contas, foi visto que no processo de prestação de contas nenhum dos 8 municípios evidencia qualquer tipo de fiscalização. Sendo que a importância da fiscalização para efetividade do controle (art. 70), incluindo “inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” (art. 71, IV) foi destacada na seção IX – Da Fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Assim, o processo de prestação de contas no âmbito desses municípios analisados carece de atuação do órgão de controle interno.

Esse item mostra que o município, pelo menos levando em consideração o que foi apresentado na prestação de contas, não comprova que realizou qualquer tipo de fiscalização de modo prévio, concomitante ou posterior. Sendo que sem essa fiscalização de um órgão que está mais próximo de cada ato administrativo que é realizado no referido ente não é possível melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos.

No item os pareceres prévios evidenciam falta de controles preventivos, detectivos, corretivos e diretivos dentre os 8 municípios, 7 não atendem, ou seja, não apresentam nenhum tipo de controle, seja preventivo, detectivo, corretivo ou diretivo. Neste caso, os municípios menores apresentaram maiores falhas no quesito. Isso indica que a falta de ações de controle a exemplo de inspeções ficou evidenciada nos pareceres prévios que

são encaminhados para julgamento pelo poder legislativo. Portanto, essas ações de controle poderiam evitar um julgamento desastroso das contas de governos municipais.

Pode-se afirmar conforme esse parecer prévio que dentre todos os controles o único que por vezes é realizado, mas após intimações do Tribunal, é o corretivo. Sendo este o que menos tem efetividade na gestão dos serviços públicos ao cidadão, pois este tipo de controle não tem mais como alterar uma realidade na época em que o ato deveria ser feito, por exemplo, quando deveria tomar medidas para cumprir os índices de educação e saúde ou para limitar despesas de pessoal.

Por sua vez, no item normas municipais de controles internos instituídos bem como os responsáveis por cada controle também não foi verificado o item em nenhum dos 8 municípios analisados. Desse modo, tanto os municípios maiores quanto os menores têm realizado seu processo de prestação de contas apenas fundamentado em normas estaduais ou federais. Sendo assim, a realização de fiscalizações e também a prestação de contas de governo provavelmente é realizada sem nenhuma legislação municipal.

Por isso, o funcionamento (modo de operar / não instituição) da controladoria de todos os 8 municípios examinados requer a instituição desses processos (fiscalização e prestação de contas) por meio de lei, decreto, resolução, portaria, entre outros normativos. Por sua vez, ao tratar da variável: as deficiências de controle interno aumentam à medida que a condição financeira se deteriora, no item o balanço patrimonial evidencia disponibilidade de caixa após dedução dos restos a pagar e depósitos/consignações a serem liquidados no exercício seguinte verifica-se que dentre os 8 municípios, 4 evidenciam disponibilidade de caixa.

Sendo que dos 4 municípios de menor orçamento, 3 deles não apresentaram disponibilidade de caixa no final do exercício financeiro. Nos 4 municípios de maior orçamento, somente 1 deles não apresentou a referida disponibilidade de caixa. Demonstrando dificuldades financeiras naqueles municípios de menor orçamento.

É provável que a falta de disponibilidade financeira de caixa no final de cada ano em metade desses municípios traga consequências para o cumprimento de despesas no curto prazo. Desse modo, pode-se concluir que se apresenta ao órgão central do sistema de controle a oportunidade de

controlar as despesas durante o ano para evitar que insuficiências de caixa causem prejuízos aos serviços disponibilizados à população.

No que tange ao item existência de parecer do Controle Interno que evidencia essa disponibilidade de caixa, foi visto que em regra dos 8 municípios 7 não evidenciaram sua situação financeira em função dessa disponibilidade. De maneira que dos 4 municípios de menor orçamento, em 3 deles o parecer não trata da existência ou não de disponibilidade de caixa. E, nos 4 municípios de maior orçamento, o parecerista não atende ao quesito em nenhum deles. Isso parece demonstrar falta de opinião do Controlador quanto ao tema.

O responsável pelo órgão central do sistema de controle interno não demonstra assim que acompanha a disponibilidade de caixa nos municípios. Evidenciando que se houver insuficiência de caixa serão descontinuados serviços públicos independente de qualquer parecer do controle interno recomendando o uso dos recursos com limitação para evitar essas insuficiências.

Já, no item existência de análise de ACE ou TCEX e parecer de ASC que retrate deficiências nas disponibilidades de caixa, dos 8 municípios examinados a opinião foi de que em 4 deles aparecem deficiências na disponibilidade de caixa, como contrariar norma da Constituição Federal de 1988 ou não encaminhamento de extratos bancários. Sendo que, nos 4 municípios de menor orçamento, 3 deles apresentaram as referidas deficiências. E, nos 4 municípios de maior orçamento, 1 deles apresentou deficiências nesta disponibilidade. Isso, certifica que os municípios de menor orçamento apresentam um quantitativo maior de deficiência, sendo as opiniões dos ACE, do TCEX ou dos ASC do Tribunal.

Desse modo, metade desses municípios examinados não obedecem a normas constitucionais para disponibilidade de caixa. Isso mostra que estes entes subnacionais ainda têm dificuldades em cumprir disposições básicas na Administração Pública, ou seja, fazer ou deixar de fazer o que está previsto na lei. Por conseguinte, no item existência de Parecer Prévio que evidencie deficiências nas disponibilidades de caixa foi considerado também que dos 8 municípios pesquisados 4 deles apresentam deficiências na referida disponibilidade.

Ademais, do mesmo modo versado no item anterior essas deficiências foram citadas em 3 dos 4 municípios de menor orçamento. E, também foi

sabido que em 1 de 3 municípios com maior orçamento foi disposta deficiências na disponibilidade de caixa na emissão de Parecer Prévio. Assim, fica conhecido que na amostra selecionada as deficiências na disponibilidade de caixa influenciam na opinião que é retratada pelo corpo deliberativo do Tribunal.

Assim, as deficiências na disponibilidade de caixa afetam as contas de governo. Sendo assim, a Administração Pública do ente municipal deverá corrigir falhas na referida disponibilidade. Nesses casos, falhas como essa poderiam ser evitadas se houvesse um sistema de controle interno mais eficiente, eficaz e assim efetivo. Essas deficiências mostram que as contas dos gestores que apresentam deterioração da condição financeira da disponibilidade de caixa têm pouca atuação do controle interno.

Na variável: a divulgação de informações financeiras na internet e o sistema controle interno é assegurada por meio do portal da transparência, especialmente no item existência de parecer do Controle Interno que dispõe em algum tópico sobre a Transparência Ativa e Passiva disponibilizada no Portal da Transparência foi sabido, em regra, que todos os 8 municípios, tanto de menor quanto maior orçamento, não tratam da referida disponibilização da transparência nem ativa e muito menos da passiva. Sendo, transparência ativa aquela em que os gestores disponibilizam acesso a informações de interesse público ao cidadão que fizer uma busca no portal da transparência.

Já, a transparência passiva fica sendo aquela em que o cidadão faz um pedido de informações no referido portal. Por fim, o sistema de controle interno tem por definição: o mecanismo de autocontrole da própria Administração, exercido pelas pessoas e Unidades Administrativas e coordenado por um órgão central, organizado, e em parâmetros gerais, por lei local.”

Assim, os órgãos de controle interno desses municípios certificam de modo deficiente que tanto a transparência ativa como a passiva não é relevante o suficiente para tratar no parecer daquele órgão. Isso corrobora com a necessidade de melhoria do órgão central de controle interno com responsabilidade na manutenção e aperfeiçoamento da transparência ativa e passiva. Para assegurar de forma razoável a transparência fiscal ativa, é necessário que a divulgação das informações orçamentárias e financeiras seja clara, precisa e concisa, proporcionando aos cidadãos meios de controle

Além disso, no item existência de análise de ACE ou de TCEX e Parecer de ASC que evidenciem deficiências no Portal da Transparência foi averiguado que dos 8 municípios analisados, em regra 6 municípios não atenderam ao item. Nesses casos, dentre os 4 municípios de menor orçamento anual 3 não atenderam e evidenciaram deficiências segundo as opiniões dos ACE, TCEX ou dos ASC. De modo quase similar, nos 4 municípios de maior orçamento anual nenhum atendeu ao item. Desse modo, as opiniões foram de que a grande maioria desses municípios não atende a transparência ativa, particularmente a transparência na gestão fiscal (Art. 48 e 48-A) da LRF.

Além do que no item existência de parecer prévio que evidencie falhas no portal da transparência foi definido que em geral dos 8 municípios 4 permaneceram com provas de falhas nos respectivos portais da transparência. Sendo que, nos 4 municípios de menor orçamento anual 1 não atendeu o quesito e permaneceu com a referida falha. De modo diverso, nos 4 municípios de maior orçamento anual, 3 deles permanecem sem regularizar esses erros. Ou seja, isso demonstra que o Tribunal de Contas considera de grande importância um sistema de controle interno responsável pela correção dessas falhas para emitir um parecer prévio favorável às contas de governo do município.

A transparência da gestão fiscal dos municípios teve avanços com a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas ainda permanece com atrasos na disponibilização das informações orçamentárias e financeiras da execução do orçamento, o que pode deixar deficiências na participação popular nas decisões que os gestores públicos tomam na utilização de recursos públicos.

Enfim, esta variável dispõe que para que haja um controle eficiente dos recursos no processo de prestação de contas o órgão de controle interno tem o papel preponderante de promover um sistema de controle interno que assegure a integridade das informações no portal da transparência do município com o objetivo de garantir ao cidadão informações de interesse público sobre o resultado da gestão das despesas para efetividade do controle social.

Portanto, com base nesse diagnóstico, ou seja, inexistência de um ambiente que favoreça o aperfeiçoamento no item competências de pessoal; bem com falta de instituição de controles preventivos, detectivos ou diretivos e corretivos a cargo do órgão central de controle interno; verificação de

que a deterioração da condição financeira aumenta as deficiências do controle interno e vice-versa; e, necessidade de melhoria do órgão central de controle interno com responsabilidade na manutenção e aperfeiçoamento da Transparência Ativa e Passiva é que se apresenta na próxima subseção o prognóstico de intervenção.

“Traduzir necessidades internas em potencialidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre o seu destino, que é no meu entender a tarefa da política externa, considerada como política pública.” Celso Lafer (2001, p. 16).

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Neste contexto, sugere-se à instituição, a manutenção e aperfeiçoamento das seguintes atividades:

a) por meio de minuta de projetos de resolução para instituição de unidade de controle interno subordinada a Divisão de Fiscalização de Contas Governo e Gestão, com previsão legal das competências, organização e funcionamento no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado e composição mínima de 3 cargos de Auditor Estadual de Controle Externo (sendo um de supervisão dos trabalhos) e responsáveis por realizar fiscalização ordinária dos 79 municípios com o objetivo de avaliar (medir) por meio de procedimentos previstos em normativos do Tribunal para auditoria operacional ou de conformidade considerando pelo menos as seguintes variáveis: competências dos recursos humanos; controles preventivos, detectivos, corretivos e diretivos; as deficiências de controle interno aumentam à medida que a condição financeira se deteriora; e, a divulgação de informações financeiras na internet e o sistema controle interno é assegurada por meio do portal da transparência. O resultado dessa auditoria traria subsídios para os Processos de Prestação de Contas de Governo e de Gestão.

Considerando as variáveis acima dispostas terão como resultado a prestação de contas no ambiente interno das prefeituras feita sem solução de continuidade com pessoal efetivo, ou seja, sem perda de memória viva, com uso de processos e procedimentos formais, com redução de deterioração financeira pelo controle de despesas financeiras pela Controladoria Interna bem como pela clareza, publicidade e transparência das informações para controle social.

b) instituir comissão interna do Tribunal de Contas composta por setores estratégicos (Presidência do Tribunal, Secretaria de Controle Externo, Chefia das Divisões de Fiscalização do Tribunal, Ministério Público de Contas com a finalidade de aprovar minuta de Resolução do Manual de Fiscalização dos Órgãos de Controle interno municipais com fins de evidenciar as deficiências e boas práticas administrativas do SCI (BRASIL, 2019));

Comissão do Tribunal de Contas (composta por integrantes da área que vai efetivamente realizar as atividades, representante dos municípios indicado pela ASSOMASUL, das Chefias das Divisões de Fiscalização, da Secretaria Geral de Controle Externo do Tribunal presididas por este último)

c) A supracitada comissão também terá a responsabilidade de aprovar minuta de projetos de Lei e de Resolução para alterar a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCE prevendo na Lei e regulamentando que alterar o Regimento Interno, os requisitos mínimos a serem verificados na avaliação do cumprimento de Normas Constitucionais e legais pelo órgão Central do SCI e as respectivas sanções aos responsáveis por esses órgãos no descumprimento da Lei ou de outras irregularidades não comunicadas ou não apuradas junto ao departamento de contabilidade do Ente por meio de Prestação, Tomada de Contas ou Tomada de Contas Especial, a qualquer momento, antes, durante ou após a ocorrência de atos ou fato administrativos.

d) instituir e manter, por meio de minuta de resolução aprovada pela supracitada comissão interna, arquivo público permanente para as Divisões de Fiscalização e demais setores relacionados à atividade-fim, estratégica e comunicação do TCE/MS sobre papéis de trabalho e resultados de fiscalização bem como de informações e legislações desses órgãos de controle interno para criar banco de dados de informações para futuras fiscalizações, sob responsabilidade de guarda e atualização da Unidade de Controle Interno da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e Gestão (BRASIL, 2000; BRASIL, 2011);

e) Instituir comissão externa com integrantes do setor público e da sociedade composta por integrantes da área que vai efetivamente realizar as atividades, representante dos municípios indicados pelo Legislativo e Executivo Municipal, órgão de controle estadual e federal diretamente in-

(CONTINUAÇÃO)

interessados, Associações de classe interessadas, das Chefias das Divisões de Fiscalização, da Secretaria Geral de Controle Externo do Tribunal presididas por este último para institucionalizar o processo de avaliação dos sistemas de controle interno municipais por meio de quatro pilares básicos e questões de avaliação dispostas: - Do Controlador Interno; - Das ações de controle em função das competências do Controlador Interno; - Da relação deterioração financeira e as deficiências do controle; e, - Portal da Transparência e o SCI com a finalidade de prevenir falhas na prestação de contas com eficiência, eficácia e efetividade com fundamento na cidadania. Sendo este em caráter inicial com propostas de melhoria de qualidade e quantidade verificadas a cada ano.

Sendo que a comissão terá membros do setor público e privado de fora do Tribunal de Contas que terão funções orientativas na normatização do trabalho de avaliação do SCI municipal e membros de setores do TCE-MS que terão a função de elaboração das normas de avaliação desse sistema. Por fim, ratifica-se a importância de implantar medidas para promover um ambiente de controle que possa prevenir, detectar e direcionar as atividades desenvolvidas nos municípios, para antes de tudo não deixar os recursos públicos somente com controle posterior e correção de erros que afetam as condições financeiras dos entes para prestar serviços de qualidade.

REFERÊNCIAS:

SILVA, Marcelo Pereira da. **Avaliação do controle interno de municípios sob jurisdição do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul**. 91 fls. (Dissertação). Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional. Escola de Administração e Negócios (Esan). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande, out., 2023.

PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE PARECER PARA OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE NO TCE-MS

*Haroldo Oliveira de Souza
Alessandro Gustavo Souza Arruda*

Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, tem sede na cidade de Campo Grande, capital do Estado e sua jurisdição abrange todo o território estadual. Anualmente os municípios abrangidos pela jurisdição necessitam enviar suas prestações de contas referentes a cada exercício financeiro (MATO GROSSO DO SUL, 2012). O detalhamento da prestação de contas que recai sobre cada município é regida pelo documento denominado Manual de Peças Obrigatórias, aprovado pela Resolução TCE-MS n.º 88, de 03 de outubro 2018, que dispõe sobre a remessa de informações, dados, documentos e demonstrativos ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências (MATO GROSSO DO SUL, 2018).

Dentre outras disposições o normativo elenca o rol de documentos de envio obrigatório ao TCE-MS, o prazo para as remessas e os critérios para a organização e apresentação da prestação de contas anual dos administradores e demais responsáveis por qualquer movimentação de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial envolvendo recursos públicos. Além disso, o normativo traz importantes definições, das quais se destacam o conceito de prestação de contas anuais de gestão e unidade gestora, conforme excertos, a seguir,

Prestação de Contas Anuais de Gestão: conjunto de informações individualizadas relativas a uma determinada unidade jurisdicionada (Unidade Gestora), sobre a execução do orçamento e dos atos administrativos correspondentes, passível de julgamento pelo Tribunal de Contas. Unidade Gestora: a unidade orçamentária ou administrativa investida de poder para gerir créditos orçamentários ou recursos financeiros, próprios ou sob descentralização (MATO GROSSO DO SUL, 2018, p. 4-5).

Com relação aos Fundos Municipais de Saúde, que por força do comando constitucional disposto no ADCT art. 77, § 3º combinado com as definições propostas pelo TCE-MS no seu Manual de Peças, será a unidade gestora dos recursos financeiros destinados às ações e serviços públicos de saúde, cuja fiscalização será acompanhada e fiscalizada pelos Conselhos de Saúde sem prejuízo da atuação do controle interno de cada ente. Sendo assim, o responsável pela ordenação das despesas, no caso dos municípios, geralmente é a pessoa nomeada no cargo de Secretário Municipal de Saúde. Portanto, esse ou figura similar, é o responsável por enviar a prestação de contas anual do fundo municipal de saúde ao TCE-MS.

Finalmente chega-se à exigência do Parecer do Conselho Municipal de Saúde, um dos documentos que compõem a prestação de contas. O TCE-MS exige que o parecer esteja de acordo com a Lei Complementar n.º 141/2012 e as disposições do ADCT art. 77, § 3º e certifique mensalmente a regularidade da receita e que as despesas realizadas sejam no âmbito da saúde (MATO GROSSO DO SUL, 2018). Contudo, o TCE-MS não detalha os que o parecer dos Conselhos de Saúde deve abordar, lacuna a qual este trabalho espera preencher.

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A proposta de intervenção é apoiada em três pilares: a) apresentação do referencial de requisitos mínimos com base em todo arcabouço jurídico que rege a atuação dos Conselhos aos operadores b) implementação e capacitação acerca do roteiro avaliativo, que vai subsidiar e orientar o preenchimento do modelo padrão de parecer c) normatização do modelo padrão de parecer dos Conselhos Municipais de Saúde e d) um Plano de Implementação.

Referencial de Requisitos Mínimos

O arcabouço normativo que rege o Sistema Único de Saúde e, por conseguinte os Conselhos de Saúde é bastante amplo e vasto. O Quadro 1 retoma o arcabouço jurídico-normativo que regulamenta a atuação dos Conselhos de Saúde. Os normativos apresentados apresentam obrigações de fazer, de fiscalizar e acompanhar visando a correta aplicação dos recursos destinados a saúde pública.

No desenvolvimento da dissertação foi detalhado todo os comandos que cada um dos normativos supracitados determina para que os Conse-

lhos executem, fiscalizem ou acompanhem e que serviram de balizamento para a elaboração do referencial mínimo para o Parecer a ser elaborado pelos Conselhos.

QUADRO 1 – ARCABOUÇO JURÍDICO-NORMATIVO ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE SAÚDE

	Normativo	Descrição e Hierarquia
1	Constituição Federal de 1988	Carta Constitucional/Lei maior
2	Lei n° 8.080/1990	Lei Orgânica da Saúde – Regulamenta o SUS
3	Lei n.º 8.142/1990	Lei que regulamenta a participação da Comunidade no SUS
4	Lei Complementar n° 141/2012	Lei das Finanças das Saúde
5	Decreto n.º 7.508/2011	Regulamenta a Lei n.º 8080/1990
6	Resolução Ministério da Saúde n°453/2012	Aprovar as seguintes diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde
7	Cartilha TCU Orientação para Conselheiros de Saúde	Guia prático, de forma a solidificar a formação de Conselheiros

Fonte: Os autores (2025),

De conhecimento de todo o arcabouço jurídico normativo que rege a formulação e operacionalização dos Conselhos de Saúde, foi possível elaborar um referencial mínimo, que é um resumo das principais atribuições específicas, dadas pela legislação aos conselhos, conforme apresentado no Quadro 2:

QUADRO 2 – REFERENCIAL MÍNIMO PARA O PARECER DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE

Fundamento Normativo	Artigo	Texto Legal
Lei n.º 8.080/1990	Art. 14. A I	I - decidir sobre os aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS, em conformidade com a definição da política consubstanciada em planos de saúde, aprovados pelos conselhos de saúde;
Lei n.º 8.080/1990	Art. 19-P-III	no âmbito de cada Município, de forma complementar, com base nas relações de medicamentos instituídas pelos gestores municipais do SUS, e a responsabilidade pelo fornecimento será pactuada no Conselho Municipal de Saúde.
Lei n.º 8.080/1990	Art. 33.	Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.
Lei n.º 8.142/1990	Art. 1º § 1º	A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde.

(CONTINUAÇÃO)

Lei n.º 8.142/1990	Art. 3º cc Art. 4º II	Os recursos referidos no inciso IV do art. 2º desta lei serão repassados de forma regular e automática para os Municípios, Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios previstos no art. 35 da Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990. Para receberem os recursos, de que trata o art. 3º desta lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com: Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto n.º 99.438, de 7 de agosto de 1990;
Lei Complementar n.º 141/2012	Art. 3º VI	Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a: VI saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;
Lei Complementar n.º 141/2012	Art.17 § 3º	O Poder Executivo, na forma estabelecida no inciso I do caput do art. 9º da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, manterá os Conselhos de Saúde e os Tribunais de Contas de cada ente da Federação informados sobre o montante de recursos previsto para transferência da União para Estados, Distrito Federal e Municípios com base no Plano Nacional de Saúde, no termo de compromisso de gestão firmado entre a União, Estados e Municípios.
Lei Complementar n.º 141/2012	Art. 19 § 1º	Os Planos Estaduais de Saúde deverão explicitar a metodologia de alocação dos recursos estaduais e a previsão anual de recursos aos Municípios, pactuadas pelos gestores estaduais e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde.
Lei Complementar n.º 141/2012	Art.19 § 2º	O Poder Executivo, na forma estabelecida no inciso II do caput do art. 9º da Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, manterá o respectivo Conselho de Saúde e Tribunal de Contas informados sobre o montante de recursos previsto para transferência do Estado para os Municípios com base no Plano Estadual de Saúde.
Lei Complementar n.º 141/2012	Art. 20	As transferências dos Estados para os Municípios destinadas a financiar ações e serviços públicos de saúde serão realizadas diretamente aos Fundos Municipais de Saúde, de forma regular e automática, em conformidade com os critérios de transferência aprovados pelo respectivo Conselho de Saúde.
Lei Complementar n.º 141/2012	Art. 21	Parágrafo único. A modalidade gerencial referida no caput deverá estar em consonância com os preceitos do Direito Administrativo Público, com os princípios inscritos na Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, na Lei no 8.142, de 28 de dezembro de 1990, e na Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, e com as normas do SUS pactuadas na comissão intergestores tripartite e aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde.

(CONTINUAÇÃO)

Lei Complementar n.º 141/2012	Art. 30 § 4º	Os órgãos gestores de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios darão ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade, com ênfase no que se refere a: Os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias, as leis orçamentárias e os planos de aplicação dos recursos dos fundos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar cumprimento ao disposto nesta Lei Complementar. Caberá aos Conselhos de Saúde deliberar sobre as diretrizes para o estabelecimento de prioridades.
Lei Complementar n.º 141/2012	Art. 31 III	Os órgãos gestores de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios darão ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade, com ênfase no que se refere a: avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS no âmbito do respectivo ente da Federação
Lei Complementar n.º 141/2012	Art. 36. § 1º	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar a observância do disposto neste artigo mediante o envio de Relatório de Gestão ao respectivo Conselho de Saúde, até o dia 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira, cabendo ao Conselho emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas nesta Lei Complementar, ao qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, sem prejuízo do disposto nos arts. 56 e 57 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.
Lei Complementar n.º 141/2012	Art.36 § 2º	Os entes da Federação deverão encaminhar a programação anual do Plano de Saúde ao respectivo Conselho de Saúde, para aprovação antes da data de encaminhamento da lei de diretrizes orçamentárias do exercício correspondente, à qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.
Lei Complementar n.º 141/2012	Art. 38.	O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe esta Lei Complementar, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que diz respeito: I - à elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual; II - ao cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; III - à aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, observadas as regras previstas nesta Lei Complementar; IV - às transferências dos recursos aos Fundos de Saúde; V - à aplicação dos recursos vinculados ao SUS; VI - à destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde.

(CONTINUAÇÃO)

<p>Lei Complementar n.º 141/2012</p>	<p>Art. 41.</p>	<p>Os Conselhos de Saúde, no âmbito de suas atribuições, avaliarão a cada quadrimestre o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira no âmbito da saúde e o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão da execução desta Lei Complementar nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde das populações respectivas e encaminhará ao Chefe do Poder Executivo do respectivo ente da Federação as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias.</p>
<p>Lei Complementar n.º 141/2012</p>	<p>Art. 44.</p>	<p>No âmbito de cada ente da Federação, o gestor do SUS disponibilizará ao Conselho de Saúde, com prioridade para os representantes dos usuários e dos trabalhadores da saúde, programa permanente de educação na saúde para qualificar sua atuação na formulação de estratégias e assegurar efetivo controle social da execução da política de saúde, em conformidade com o § 2º do art. 1º da Lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990.</p>
<p>Resolução nº453/2012</p>	<p>Terceira Diretriz</p>	<p>I - O número de conselheiros será definido pelos Conselhos de Saúde e constituído em lei. II - Mantendo o que propôs as Resoluções nos 33/92 e 333/03 do CNS e consoante com as Recomendações da 10a e 11a Conferências Nacionais de Saúde, as vagas deverão ser distribuídas da seguinte forma: a)50% de entidades e movimentos representativos de usuários; b)25% de entidades representativas dos trabalhadores da área de saúde; c)25% de representação de governo e prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos.</p>
<p>Resolução nº453/2012</p>	<p>Quarta Diretriz</p>	<p>As três esferas de Governo garantirão autonomia administrativa para o pleno funcionamento do Conselho de Saúde, dotação orçamentária, autonomia financeira e organização da secretaria-executiva com a necessária infraestrutura e apoio técnico: I - cabe ao Conselho de Saúde deliberar em relação à sua estrutura administrativa e o quadro de pessoal; II - o Conselho de Saúde contará com uma secretaria-executiva coordenada por pessoa preparada para a função, para o suporte técnico e administrativo, subordinada ao Plenário do Conselho de Saúde, que definirá sua estrutura e dimensão; III - o Conselho de Saúde decide sobre o seu orçamento; IV - o Plenário do Conselho de Saúde se reunirá, no mínimo, a cada mês e, extraordinariamente, quando necessário, e terá como base o seu Regimento Interno. A pauta e o material de apoio às reuniões devem ser encaminhados aos conselheiros com antecedência mínima de 10 (dez) dias; V - as reuniões plenárias dos Conselhos de Saúde são abertas ao público e deverão acontecer em espaços e horários que possibilitem a participação da sociedade; VI - o Conselho de Saúde exerce suas atribuições mediante o funcionamento do Plenário, que, além das comissões inter-setoriais, estabelecidas na Lei no 8.080/90, instalará outras comissões intersetoriais e grupos de trabalho de conselheiros para ações transitórias. As comissões poderão contar com integrantes não conselheiros;</p>

(CONTINUAÇÃO)

Resolução nº453/2012	Quarta Dire- triz	VII - o Conselho de Saúde constituirá uma Mesa Diretora eleita em Plenário, respeitando a paridade expressa nesta Resolução; VIII - as decisões do Conselho de Saúde serão adotadas mediante quórum mínimo (metade mais um) dos seus integrantes, ressalvados os casos regimentais nos quais se exija quórum especial, ou maioria qualificada de votos;
Resolução nº453/2012	Quinta Dire- triz	I - fortalecer a participação e o Controle Social no SUS, mobilizar e articular a sociedade de forma permanente na defesa dos princípios constitucionais que fundamentam o SUS; II - elaborar o Regimento Interno do Conselho e outras normas de funcionamento; III - discutir, elaborar e aprovar propostas de operacionalização das diretrizes aprovadas pelas Conferências de Saúde; IV - atuar na formulação e no controle da execução da política de saúde, incluindo os seus aspectos econômicos e financeiros, e propor estratégias para a sua aplicação aos setores público e privado; V - definir diretrizes para elaboração dos planos de saúde e deliberar sobre o seu conteúdo, conforme as diversas situações epidemiológicas e a capacidade organizacional dos serviços; VI - anualmente deliberar sobre a aprovação ou não do relatório de gestão; VII - estabelecer estratégias e procedimentos de acompanhamento da gestão do SUS, articulando-se com os demais colegiados, a exemplo dos de seguridade social, meio ambiente, justiça, educação, trabalho, agricultura, idosos, criança e adolescente e outros; VIII - proceder à revisão periódica dos planos de saúde; IX - deliberar sobre os programas de saúde e aprovar projetos a serem encaminhados ao Poder Legislativo, propor a adoção de critérios definidores de qualidade e resolutividade, atualizando-os face ao processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos na área da Saúde; X - a cada quadrimestre deverá constar dos itens da pauta o pronunciamento do gestor, das respectivas esferas de governo, para que faça a prestação de contas, em relatório detalhado, sobre andamento do plano de saúde, agenda da saúde pactuada, relatório de gestão, dados sobre o montante e a forma de aplicação dos recursos, as auditorias iniciadas e concluídas no período, bem como a produção e a oferta de serviços na rede assistencial própria, contratada ou conveniada, de acordo com a Lei Complementar no 141/2012.
Resolução nº453/2012	Quinta Dire- triz	I - fortalecer a participação e o Controle Social no SUS, mobilizar e articular a sociedade de forma permanente na defesa dos princípios constitucionais que fundamentam o SUS; II - elaborar o Regimento Interno do Conselho e outras normas de funcionamento; III - discutir, elaborar e aprovar propostas de operacionalização das diretrizes aprovadas pelas Conferências de Saúde; IV - atuar na formulação e no controle da execução da política de saúde, incluindo os seus aspectos econômicos e financeiros, e propor estratégias para a sua aplicação aos setores público e privado;

(CONCLUSÃO)

<p>Resolução nº453/2012</p>	<p>Quinta Diretriz</p>	<p>V - definir diretrizes para elaboração dos planos de saúde e deliberar sobre o seu conteúdo, conforme as diversas situações epidemiológicas e a capacidade organizacional dos serviços; VI - anualmente deliberar sobre a aprovação ou não do relatório de gestão; VII - estabelecer estratégias e procedimentos de acompanhamento da gestão do SUS, articulando-se com os demais colegiados, a exemplo dos de seguridade social, meio ambiente, justiça, educação, trabalho, agricultura, idosos, criança e adolescente e outros; VIII - proceder à revisão periódica dos planos de saúde; IX - deliberar sobre os programas de saúde e aprovar projetos a serem encaminhados ao Poder Legislativo, propor a adoção de critérios definidores de qualidade e resolutividade, atualizando-os face ao processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos na área da Saúde; X - a cada quadrimestre deverá constar dos itens da pauta o pronunciamento do gestor, das respectivas esferas de governo, para que faça a prestação de contas, em relatório detalhado, sobre andamento do plano de saúde, agenda da saúde pactuada, relatório de gestão, dados sobre o montante e a forma de aplicação dos recursos, as auditorias iniciadas e concluídas no período, bem como a produção e a oferta de serviços na rede assistencial própria, contratada ou conveniada, de acordo com a Lei Complementar no 141/2012.</p>
---------------------------------	----------------------------	---

Fonte: Os autores (2025).

O exposto no quadro supracitado é uma síntese do que um Conselho Municipal de Saúde deve abordar para balizar sua atuação e parametrizar as abordagens que constarão no parecer a ser emitido. O referencial mínimo proposto não limita, tampouco desencoraja a utilização de outros testes baseados nos demais critérios normativos aplicáveis.

Nesse passo o TCE-MS precisará fomentar e divulgar os requisitos mínimos do arcabouço jurídico para os conselheiros de saúde, por meio e capacitações realizadas pela Escola de Controle Externo – Escoex, reuniões técnicas realizadas por região de modo a facilitar a participação dos membros dos Conselhos Municipais de Saúde e campanhas publicitárias visando divulgar o conhecimento da legislação.

Roteiro avaliativo para parametrização do parecer do CMS

De posse do referencial mínimo que rege a atuação dos Conselhos Municipais de Saúde (CMS), disposto no tópico anterior, foi possível criar um roteiro avaliativo para parametrização do Parecer do CMS, que vai nortear a atuação dos conselheiros no sentido de elaborar um parecer que atenda a todos os anseios que os legisladores desejavam para os Conselhos de Saúde.

Além disso, com o roteiro proposto será possível preencher o modelo de parecer padrão proposto neste trabalho. De posse do roteiro avaliativo também será possível direcionar as capacitações aplicadas aos conselheiros de saúde, melhorando a atuação e tornando os pareceres mais relevantes e capazes de contribuir com o controle os recursos destinados a saúde pública. O Quadro 3, abaixo, traz as questões do Roteiro Avaliativo para Aplicação do Referencial Mínimo para elaboração do Parecer dos Conselhos Municipais de Saúde:

QUADRO 3 – ROTEIRO AVALIATIVO PARA APLICAÇÃO DO REFERENCIAL MÍNIMO PARA ELABORAÇÃO DO PARECER DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE

Critério Avaliativo	Resposta		
	Sim	Não	Não se Aplica
DA LEI N.º 8.080/1990			
O Conselho Municipal de Saúde aprovou a política consubstanciada no Plano de Saúde do Município?			
O Conselho Municipal de Saúde participou da pactuação e da responsabilização pelo fornecimento de medicamentos?			
Os recursos financeiros do SUS foram depositados em conta especial e o Conselho acompanhou a movimentação da conta?			
DA LEI N.º 8.142/1990			
O Conselho Municipal de Saúde tem composição paritária que habilita o Município a receber recursos do Fundo Nacional de Saúde?			
DA LEI COMPLEMENTAR N.º 141/2012			
O Conselho Municipal de Saúde aprovou as ações e serviços públicos de saúde referentes a saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades?			
O Conselho Municipal de Saúde recebeu informações sobre o montante de recursos previstos para transferência da União para o município, com base Plano Nacional de Saúde?			
O Conselho Municipal de Saúde aprovou a metodologia explicitada no Plano Estadual de Saúde, acerca da alocação dos recursos estaduais e a previsão anual de recursos aos Municípios, pactuadas pelos gestores estaduais e municipais, em comissão intergestores bipartite?			
O Conselho Municipal de Saúde recebeu informações sobre o montante de recursos previstos para transferência do Estado para o município, com base Plano Estadual de Saúde?			
O Conselho Municipal de Saúde aprovou os critérios de transferência dos Estados para o Município destinadas a financiar ações e serviços públicos de saúde?			

(CONTINUAÇÃO)

Existem Consórcios ou outras formas de cooperativismo para a execução conjunta de ações e serviços de saúde e cumprimento da diretriz constitucional de regionalização e hierarquização da rede de serviços?			
Em caso positivo houve remanejamento de parcelas dos recursos do Fundo de Saúde?			
O Conselho Municipal de Saúde aprovou a modalidade gerencial pactuada entre os envolvidos?			
O Conselho Municipal de Saúde deliberou sobre o estabelecimento de prioridades do plano plurianual, as leis de diretrizes orçamentárias, as leis orçamentárias e os planos de aplicação dos recursos do fundo municipal de saúde?			
O órgão gestor de saúde do Município dá ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade?			
O órgão gestor de saúde do Município dá ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade, com ênfase no que se refere a: avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS no Município?			
O órgão gestor de saúde do Município envia o Relatório de Gestão ao Conselho Municipal de Saúde, até o dia 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira?			
O Conselho Municipal de Saúde opinou sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas Lei Complementar n.º 141/2012?			
O órgão gestor de saúde do Município encaminhou a programação anual do Plano de Saúde ao Conselho Municipal de Saúde, para aprovação antes da data de encaminhamento da lei de diretrizes orçamentárias do exercício correspondente?			
O órgão gestor de saúde do Município deu ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, ao Plano de Saúde Municipal?			
O Conselho Municipal de Saúde fiscalizou: A elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianal;			
O Conselho Municipal de Saúde fiscalizou: O cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;			
O Conselho Municipal de Saúde fiscalizou: A aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, observadas as regras previstas na Lei Complementar n.º141/2012;			
O Conselho Municipal de Saúde fiscalizou: As transferências dos recursos aos Fundos de Saúde;			

(CONCLUSÃO)

O Conselho Municipal de Saúde fiscalizou: A aplicação dos recursos vinculados ao SUS;			
O Conselho Municipal de Saúde fiscalizou: A destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde.			
O Conselho Municipal de Saúde avaliou o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira no âmbito da saúde e o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão da execução da Lei Complementar n.º141/2012, nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde das populações respectivas?			
O Conselho Municipal de Saúde encaminhou ao Chefe do Poder Executivo as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias para o cumprimento da pergunta 26?			
O órgão gestor de saúde do Município disponibilizou programa permanente de educação na saúde para qualificar sua atuação na formulação de estratégias e assegurar efetivo controle social da execução da política de saúde?			
DA RESOLUÇÃO MINISTÉRIO DA SAÚDE Nº453/2012			
O número de conselheiros foi definido pelo próprio Conselho Municipal de Saúde?			
O número de conselheiros foi instituído em Lei?			
As vagas de conselheiro estão distribuídas de acordo com a paridade propostas na Resolução nº453/2012			
O Conselho Municipal de Saúde possui autonomia financeira e administrativa, dotação orçamentária e secretaria executiva com infraestrutura necessária?			
O órgão gestor de saúde do Município acolhe as demandas da população aprovadas nas Conferências de Saúde?			
O Conselho Municipal de Saúde discutiu, elaborou e aprovou as propostas de operacionalização das diretrizes aprovadas pelas Conferências de Saúde?			
O Conselho Municipal de Saúde atuou na formulação e no controle da execução da política de saúde, incluindo os seus aspectos econômicos e financeiros, e propor estratégias para a sua aplicação aos setores público e privado?			
O Conselho Municipal de Saúde definiu diretrizes para elaboração dos planos de saúde e deliberar sobre o seu conteúdo, conforme as diversas situações epidemiológicas e a capacidade organizacional dos serviços?			
O Conselho Municipal de Saúde estabeleceu estratégias e procedimentos de acompanhamento da gestão do SUS?			

Fonte: Os autores (2025).

Nessa etapa caberá ao TCE-MS a implementação do questionário por meio de ferramenta tecnológica, cabendo a utilização de um aplicativo para dispositivos móveis ou um sítio na rede mundial de computadores. A principal objetivo é automatizar a aplicação do Roteiro Avaliativo e, posteriormente, a preenchimento do modelo de Parecer do Conselho Municipal de Saúde. Além disso, a recepção das respostas por meio de dados estruturados podem servir como fonte de informação para direcionar as fiscalizações e torná-las mais assertivas.

Modelo de Parecer do Conselho Municipal de Saúde

A partir das respostas obtidas com a aplicação do roteiro avaliativo para aplicação do referencial mínimo para elaboração do parecer dos Conselhos Municipais de Saúde será possível preencher as lacunas do modelo de Parecer do Conselho Municipal de Saúde, proposto no Quadro 4, a seguir:

QUADRO 4 – MODELO DE PARECER DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

Parecer do Conselho Municipal de Saúde do Município de XXXXX

1. INTRODUÇÃO

O Conselho Municipal de Saúde do Município de XXX no uso de suas competências atribuídas pelo arcabouço jurídico que rege a matéria, apresenta o seu parecer acerca das contas da saúde do Município. O presente parecer utiliza como critérios de avaliação as seguintes normas:

	Normativo	Descrição e Hierarquia
1	Constituição Federal de 1988	Carta Constitucional/Lei maior
2	Lei nº 8.080/1990	Lei Orgânica da Saúde – Regulamenta o SUS
3	Lei n.º 8.142/1990	Lei que regulamenta a participação da Comunidade no SUS
4	Lei Complementar nº 141/2012	Lei das Finanças das Saúde
5	Decreto n.º 7.508/2011	Regulamenta a Lei n.º 8080/1990
6	Resolução Ministério da Saúde nº453/2012	Aprovar as seguintes diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde

2. DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O Conselho Municipal de Saúde do Município de XXX, instituído pela n.º do normativo que regulamenta o conselho, atua de forma regular, fiscalizando os recursos destinados a saúde, nos termos do Art. 77 § 3º do ADCT da CF88.

3. DAS LEIS Nº 8.080/1990 E 8.142/1990

O Conselho Municipal de Saúde do Município de XXX tem/não tem composição paritária e o município está/não está apto a receber os recursos do Fundo Nacional de Saúde para cobertura das ações e serviços de saúde. Foi/não aprovada a política consubstanciada no Plano de Saúde do Município e o Conselho participou/não participou da pactuação e da responsabilização pelo fornecimento de medicamentos.

Ademais, o Conselho Municipal de Saúde do Município de XXX acompanhou/não acompanhou a movimentação da conta única onde foram depositados os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS).

4.DA LEI COMPLEMENTAR Nº 141/2012

O Conselho Municipal de Saúde do Município de XXX recebeu/não recebeu as informações sobre o montante dos recursos transferidos da União para o município e estão/não estão de acordo como Plano Nacional de Saúde. A metodologia explicitada no Plano Estadual de Saúde, a alocação dos recursos estaduais e a previsão anual de recursos ao Municípios, pactuadas pelos gestores estaduais e municipais, em comissão intergestores bipartite foi/não foi aprovada.

Foi/não foi constatada a existência de Consórcios ou outras formas de cooperativismo para execução conjunta das ações e serviços, com/sem remanejamento de parcelas dos recursos do Fundo de Saúde.

O Conselho Municipal de Saúde do Município de XXX deliberou/não deliberou sobre o estabelecimento de prioridades do plano plurianual, as leis de diretrizes orçamentárias, as leis orçamentárias e os planos de aplicação dos recursos do fundo municipal de saúde.

A Secretaria Municipal de Saúde deu/não deu ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, do Plano de Saúde, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade, com ênfase no que se refere a avaliação do Conselho Municipal de Saúde sobre a gestão do SUS. Além disso, foi encaminhada a programação anual do Plano de Saúde para aprovação e o Relatório de Gestão dentro dos prazos estipulados em lei.

O Conselho Municipal de Saúde do Município de XXX fiscalizou e aprovou os seguintes itens: i) a elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual; (ii) o cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; (iii) a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, observadas as regras da Lei Complementar nº 141/2012; (iv) as transferências dos recursos aos Fundos de Saúde; (v) a aplicação dos recursos vinculados ao SUS; (vi) a destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde.

5.DA RESOLUÇÃO MS Nº 453/2012

As vagas do Conselho Municipal de Saúde do Município de XXX estão/não estão distribuídas de acordo com a paridade proposta na Resolução nº 453/2012, o número de conselheiros foi/não foi definido pelo próprio Conselho e instituído em lei. O Conselho possui/não possui autonomia financeira e administrativa, possui/não possui dotação orçamentária e possui/não possui secretaria executiva com a infraestrutura necessária para o seu funcionamento.

O Conselho Municipal de Saúde do Município de XXX dispõe/ não dispõe de canal para acolher as demandas da população que foram aprovadas nas Conferências de Saúde.

Foi/não foi discutida, elaborada e aprovada as propostas de operacionalização das diretrizes aprovadas nas Conferências de Saúde e foram/não foram definidas as diretrizes para elaboração dos planos de saúde e foi/não foi deliberado sobre o seu conteúdo, conforme as diversas situações epidemiológicas e a capacidade organizacional dos serviços.

Por fim, Conselho Municipal de Saúde do Município de XXX atuou/não atuou na formulação e no controle da execução da política de saúde, incluindo os seus aspectos econômicos e financeiros, e propor estratégias para a sua aplicação aos setores público e privado e estabeleceu/não estabeleceu estratégias e procedimentos de acompanhamento da gestão do SUS.

É o parecer

Município, data.

Fonte: Os autores (2025).

O modelo de Parecer mínimo para os Conselhos Municipais de Saúde visa balizar a atuação dos conselheiros de saúde. Com a apresentação do arcabouço jurídico e do roteiro avaliativo realizado com base no referencial mínimo, acredita-se que o cumprimento da missão institucional e normativa dos Conselhos será facilitada.

Com isso, a relevância e a efetividade tendem a aumentar de modo a tornar a atuação dos Conselhos Municipais de Saúde mais significativa dentro da gestão dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde. Para implementação desse passo, o TCE-MS precisará normatizar a exigência do modelo de Parecer Mínimo do Conselho Municipal de Saúde. A partir da normatização será possível exigir dos conselhos o envio do Parecer de acordo com o modelo proposto.

Potenciais Parceiros

Outro ponto importante e fundamental para dar condições mais favoráveis aos conselheiros de saúde operacionalizarem o roteiro avaliativo e, por conseguinte, elevarem a efetividade de sua atuação, é a atenção aos relacionamentos institucionais com os demais órgãos da estrutura municipal. Destacam-se entre esse o Poder Executivo, representado pelo seu titular, o órgão gestor central de saúde do município, que na maioria dos casos é representado pela Secretaria Municipal de Saúde. Além desses, importante também é o relacionamento com o Poder Legislativo, na figura dos membros das Câmaras Municipais e com a sociedade civil não organizada, de maneira geral. A relação com o Poder Executivo se dá principalmente com a disponibilização da estrutura para o correto e adequado funcionamento dos Conselhos Municipais de Saúde.

A instituição do Conselho Municipal de Saúde por lei de iniciativa do Poder Executivo, a distribuição paritária das vagas de conselheiro e, o mais importante, o fornecimento de dotação orçamentária, autonomia financeira e administrativa, bem como secretaria executiva com toda a infraestrutura necessária para o seu funcionamento. Esses aspectos precisam estar em dia para que os Conselhos Municipais de Saúde tenham condições de atuar. O órgão central gestor da saúde no município, geralmente representado pelas Secretárias Municipais de Saúde, é o principal ponto de relacionamento dos conselhos. A relação se dá principalmente com a fiscalização do Fundo Municipal de Saúde. As remessas oriundas do Fundo Nacional de Saúde e do Fundo Estadual de Saúde, bem como as pactua-

ções bipartites e tripartites, e as políticas de saúde de modo amplo também são examinadas e fiscalizadas junto a este órgão.

A participação na formulação e a avaliação da execução dos planos de saúde e do planejamento de anual de execução são elos importantes para que efetivar a atuação dos conselhos. Os relatórios de gestão elaborados pelos órgãos gestores da saúde também são fontes de informação importantes para os conselheiros atuarem. Dessa forma, é de fundamental importância o investimento no relacionamento institucional com os órgãos centrais de gestão da saúde. O Poder Legislativo, representado no âmbito dos municípios pelas Câmaras Municipais, se relaciona com os Conselhos Municipais de Saúde na ocasião da elaboração das leis orçamentárias. O estabelecimento das prioridades para a saúde no plano plurianual, nas leis de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual devem ser observadas pelos conselheiros de saúde, junto com a adequação dessas leis aos planos de saúde e a programação de execução, elaborados pelos órgãos gestores da saúde, no município.

Por fim, mas não menos importante, é a relação com a sociedade civil não organizada, de onde virão as demandas e necessidade de assistência que devem ser organizadas e enviadas aos demais órgãos envolvidos com a saúde no município. Por ocasião das Conferências de Saúde, o conselho deve acompanhar se as demandas da população foram enviadas ao órgão gestor, além de aprovadas as propostas de operacionalização das demandas apresentadas. Ademais, a transparência tanto da gestão da municipal na área da saúde quanto a operação e funcionamento do próprio Conselho são itens importantes e de interesse da sociedade civil não organizada, que deve ser fiscalizado pelos Conselhos Municipais de Saúde.

Plano de Implementação

Nesta seção é apresentado o plano de implementação para que o TCE-MS consiga fomentar o desenvolvimento do controle social no âmbito dos municípios de Mato Grosso do Sul, cada ação proposta, com a operacionalização sugerida e os resultados esperados. No Quadro 5, é apresentado o desdobramento do plano para a implementação das propostas.

QUADRO 5 - PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DE MODELO DE PARECER MÍNIMO

Objetivo da Implementação do Modelo de Parecer para		Resultados esperados
Ações	Operacionalização	Resultados esperados
<p>Estabelecer um Modelo de Parecer Mínimo para os Conselhos Municipais de Saúde, fomentar o aperfeiçoamento do controle social e contribuir para um melhor aproveitamento dos recursos públicos destinados à saúde.</p> <p>Fortificar e divulgar o arcabouço jurídico e os requisitos mínimos para os conselheiros de saúde.</p>	<p>Operacionalização</p> <p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com outros Tribunais que possuem trabalhos de fomento ao controle social na saúde, caso haja;</p> <p>Promover encontros, debates e painéis para discussões com especialistas acerca do controle social na saúde;</p> <p>Definir um plano de capacitação para os conselheiros de saúde;</p> <p>Definir um plano de visitas técnicas nas regiões para disseminar o conhecimento;</p>	<p>Promoção do conhecimento e capacitação dos membros dos Conselhos Municipais de Saúde.</p>
<p>Implementar o Roteiro avaliativo</p>	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem tecnologia ou abordagem semelhante, caso haja ;</p> <p>Definir a melhor ferramenta para a implementação do Roteiro Avaliativo;</p> <p>Realizar testes e ajustes necessários para garantir a qualidade e usabilidade da ferramenta;</p> <p>Disponibilizar acesso a ferramenta e promover sua divulgação.</p> <p>Definir a melhor forma de encaminhar as informações coletadas com o Roteiro Avaliativo para as equipes de fiscalização;</p> <p>Capacitar os conselheiros de saúde acerca da operacionalização do Roteiro Avaliativo.</p>	<p>Automatizar a aplicação do Roteiro Avaliativo</p>
<p>Normatizar a exigência do Parecer Mínimo para os Conselheiros de Saúde.</p>	<p>Estabelecer Convênio, Parceria ou Termo de Cooperação técnica com Tribunais que já possuem a norma ou abordagem semelhante, caso haja;</p> <p>Identificar as áreas e processos que serão impactados com a exigência do Modelo de Parecer para Conselheiros de Saúde.</p> <p>Identificar quais as normas precisam ser alteradas com a exigência do Modelo de Parecer para Conselheiros de Saúde.</p> <p>Realizar a alteração dos normativos identificar.</p> <p>Estabelecer novos normativos, caso necessário.</p> <p>Capacitar as equipes internas acerca das mudanças normativas;</p> <p>Capacitar os conselheiros de saúde acerca do Modelo de Parecer para Conselheiros de Saúde.</p>	<p>Normatizar e estabelecer o modelo de Parecer do Conselho Municipal de Saúde.</p>

Fonte: Os autores (2025).

Com a implementação do plano, observados os fatores críticos de sucesso e seus limitantes, é esperado o aperfeiçoamento do controle social na saúde no âmbito dos municípios do Mato Grosso do Sul, gerando como principal impacto o aprimoramento do controle externo e o melhor uso dos recursos públicos destinados à saúde pública nas organizações municipais auditadas pelo TCE-MS.

BIBLIOGRAFIA

SOUZA, Haroldo Oliveira de. **Controle Social na Saúde: uma proposta de requisitos mínimos para os pareceres dos conselhos municipais de saúde**. 95 fls. (Dissertação). Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional. Escola de Administração e Negócios (Esan). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande, março, 2024.

SOBRE OS AUTORES

(Por ordem alfabética)

Adriano Pereira de Castro Pacheco

Pós-doutorando no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAD), da Escola de Administração e Negócios (ESAN), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Doutor em Administração pela ESAN/UFMS. Mestre em Administração com ênfase em gestão de Organizações Sociedade, pela ESAN/UFMS. Graduado em Administração e em Direito (FADIR/UFMS). MBA em Gestão de Projetos. Especialista em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal do Tocantins. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul.

Cadastro ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8222-0979>

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8019214936560086>

Contato: adriano.castro@ufms.br

Alberto de Barros Aguirre

Professor aposentado da Escola de Administração e Negócios (Esan), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Bacharel em Administração (UP Mackenzie-SP). Bacharel em Ciências Contábeis (UP Mackenzie-SP). Mestre em Engenharia (Poli USP-SP). Doutor em Engenharia (Poli USP-SP). Pós doutor em Administração (FEA USP-SP).

Cadastro ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1044-601X>

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5388887347275175>

Contato: prof.aguirre@gmail.com

Alessandro Gustavo Souza Arruda

Graduado, mestre e doutor em Administração, com pós-doutorado pela FEA-RP\USP. Atualmente é professor associado da UFMS, lotado na Escola de Administração e Negócios (Esan), em Campo Grande-MS. Na graduação, atua em disciplinas como Administração Financeira, Administração de Sistemas de Informação e na Curricularização da extensão. Na pós-graduação atua em finanças corporativa, finanças públicas e planejamento estratégico (Público ou corporativo). Atualmente coordena o Observatório do Cooperativismo e da Economia Solidária (Obcoop/UFMS) e o Observatório de Inteligência e Governança Pública (Obgov/UFMS).

Anna Karolina Monteiro dos Reis

Auditora Estadual de Controle Externo no TCE/MS. Mestre em Administração Pública, pela UFMS.

Pós-graduada em Contabilidade Pública, pela Uninter. Graduada em Ciências Econômicas, pela UFMS.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8154828977938050>

Contato: annamonteiro@tce.ms.gov.br.

Arthur de Caldeira Sanches

Doutor e Mestre em Administração pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Atualmente é Professor Adjunto dos cursos de Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Turismo e Tecnologia em Processos Gerenciais pela Escola de Administração e Negócios - ESAN/UFMS. Possui experiência e atua nas áreas de Administração, Estatística, Matemática Financeira, Pesquisa Operacional, Sustentabilidade, Análise de Indicadores e Gestão Municipal.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0859-5574>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6626640798707862>

E-mail de contato: arthur.sanches@ufms.br.

Carlos Rafael Ramos Dias Guarany

Mestre em Administração Pública pelo Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul.

Contato e-mail: dias.crrd@gmail.com

Cristiane Pereira dos Santos Martins

Mestra em Administração Pública, pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Especialista em Educação, Pobreza e Desigualdade Social, pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Auditora de Controle Externo, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE/MS).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4056-0411>

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2407895634084174>

Contato: cpsmartins.2601@gmail.com; cristiane.s.martins@ufms.br

Daniela Marques Caramalao

Auditora de controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). Mestre, pela Escola de Administração e Negócios (Esan), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

Denise Barros de Azevedo

Doutora em Agronegócios (UFRGS-RS), Mestre em Economia Aplicada (UFV-MG), Especialista em Administração Rural (UFV-MG), Graduada em Engenharia Agrônoma (ULBRA-GO), Graduada em Administração (UNIGRAM-MS). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAD-ESAN-UFMS) e Professora do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP-ESAN-UFMS), Professor da Escola de Administração e Negócios (ESAN), da Universidade Federal do Mato Grosso Do Sul (ESAN-UFMS).

Cadastro ORCID: <https://orcid.org/0003-0253-8616>

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7074482917356786>

Contato por e-mail: denise.azevedo@ufms.br

Diogo Sant'ana Salvadori

Mestre em Administração Pública (UFMS). Bacharel em Direito (Universidade Católica Dom Bosco). Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. Assessor de Procurador de Contas. Instrutor da Escola Superior de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2077329272591198>

Contato: diogosalvadori@tce.ms.gov.br

Élcio Gustavo Benini

Doutor em Educação (UFMS). É professor Associado da Escola de Administração e Negócios (Esan), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Atua nos Programas de Pós-graduação em Administração (Ppgad) e no Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap). Participa do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Organizações, Trabalho e Educação (Gepote). Tem como temas de estudo e pesquisa: Epistemologia e estudos organizacionais; Teoria crítica das Organizações; Trabalho associado e Economia Solidária; Autogestão; Administração Pública; Políticas Públicas e; Trabalho e educação.

Cadastro ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0949-3062>

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4117277313365301>

Contato e-mail: elcio.benini@ufms.br

Fernando Thiago

Professor do Campus de Três Lagoas (CPTL), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

Gabriela Casagrande Marciano Chadid

Advogada. Graduada em Direito, pela Universidade Católica Dom Bosco. Graduada em Ciências Contábeis, pela Universidade Estácio de Sá. Especialista em Direito Público, pela Faculdade Damásio Educacional. Especialista em Direito do Estado, com ênfase em Controle Externo, pela Faculdade UNIGRAN Capital. Especialista em Processo Civil, pela Escola de Direito da Associação do Ministério Público e UNIGRAN Capital. Mestre em Administração Pública, pela Escola de Administração e Negócios, Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Pós-graduanda em Direito de Família e Sucessões, pela Universidade Cândido Mendes. Pós-graduanda em Direito Empresarial, pela Universidade Cândido Mendes.

Cadastro ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7100-8788>

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5798293308367859>

Contato: gabrielaCasagrande1986@hotmail.com.

Georges Elias Ayache

Mestre em Produção e Gestão Agroindustrial - Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (2014); Especialização em Gerente de Cidades - Fundação Armando Álvares Penteado (2006); graduado em Economia pela Faculdades Integradas Rui Barbosa (1987); Assessor Administrativo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul; Professor da Faculdade INSTED e Coordenador do Curso de Pós graduação em Gestão de Cidades; e do Núcleo de Pós graduação não jurídicas da Faculdade Insted.

Cadastro ORCID: <http://lattes.cnpq.br/9431762954734545>

Contato por e-mail: georgesayache@hotmail.com

Contato por telefone: (67) 999554862.

Geraldino Carneiro de Araújo

Doutor em Administração (UNINOVE). Mestre em Agronegócios (UFMS). Bacharel em Administração (FIRB-SP). Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração (PP-GAD- Esan-UFMS). Professor do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP-Esan-UFMS). Professor da Escola de Administração e Negócios (Esan), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

Cadastro ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7506-703X>

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9432895074645169>

Contato: geraldino.araujo@ufms.br.

Haroldo Oliveira de Souza

Mestre em Administração Pública, pela UFMS. Especialista em Direito Público Contemporâneo, pela Escola de Direito do Ministério Público de Mato Grosso de Sul – EDAMP. Especialista em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal, pela Universidade Internacional (UNINTER). Especialista em Direito Administrativo, pelo Instituto Elpidio Donizetti. Bacharel em Sistema de Informação, pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Bacharel em Ciências Contábeis, pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Auditor de Controle Externo - Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS), na função de Chefe da Divisão de Fiscalização de Saúde. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Pública, Auditoria Governamental, Contabilidade Pública, Direito Administrativo e Tecnologia da Informação.

Contato por telefone: (67) 99284-8050.

Janaina Viana Adami

Mestre em Administração Pública, pela Escola de Administração e Negócios (Esan), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), associada do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP).

Jeovan de Carvalho Figueiredo

Doutor em Administração de Empresas (EAESP/FGV). Mestre em Engenharia de Produção (UFS-Car). Bacharel em Administração (UFMS). Professor do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP-Esan-UFMS). Professor da Escola de Administração e Negócios (Esan), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

Cadastro ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0541-1357>

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2380074071450481>

Contato: jeovan.figueiredo@ufms.br.

José Carlos de Jesus Lopes

Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento (UFPR-PR). Mestre em Teoria Econômica (UEM-PR). Especialista em Metodologia e Didática do Ensino Superior (UCSAL-BA). Graduado em Ciências Econômicas (UCSAL-BA). Graduado em Administração, com habilitação em Comércio Exterior (FECEA-PR). Professor do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP-Esan-UFMS). Professor do Programa de Mestrado Profissional em Eficiência Energética e Sustentabilidade (PPGEES-Faaeng-UFMS). Escola de Administração e Negócios (Esan). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

Cadastro ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3012-8748>

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8616125181612574>

Contato por e-mail: jose.lopes@ufms.br

Keyla Borges Tormena

Mestre em Administração Pública (Profiap-UFMS). Especialista em Direito Previdenciário (Uniderp Anhanguera-MS). Especialista em Teorias e Práticas Contemporâneas do Jornalismo (Uniderp-MS). Bacharel em Direito (UFMS). Bacharel em Comunicação Social/Jornalismo (UFMS). Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

Cadastro ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-9975-3428>

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9013640139520535>

Contato por e-mail: ktormena@gmail.com.

Leandro de Moura Ribeiro

Mestre em Ciências Criminológico-Forenses, pela Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES-Buenos Aires, Argentina). Mestrando em Administração Pública, pelo Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap/UFMS). Especialista em: Educação - Docência para o Ensino Superior (UEMS); Educação - Tutoria em Educação a Distância (UFMS); Direito Constitucional (Uniderp-Anhanguera); Direitos Humanos, e Direito Administrativo (Focus); ABA - Análise Comportamental Aplicada ao Autismo, Psicologia Comportamental, e MBA em Compliance (Iguaçu); e Neuropsicopedagogia (Imes). Bacharel em Psicologia - formação de psicólogo (UFMS), Bacharel em Direito (UEMS), e Técnico em Processo Gerenciais (UFMS). Técnico em Contabilidade (EFVG).

Cadastro ORCID: 0000-0002-6997-436X

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9440872798437606>

Contato: leandromoura.agenda2030@gmail.com

Leonardo Torres de Lima

Discente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP-ESAN-UFMS), em convênio com o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul

(TJMS). MBA em Gestão de Tecnologia da Informação (Anhanguera). Especialista em Gestão de Riscos e Cibersegurança (FOCUS). Especialista em Gestão Estratégica de Negócios e Serviços (FOCUS). Especialista em Ciência de Dados (FOCUS). Bacharel em Análise de Sistemas (UFMS). Professor do MBA em Mercado Financeiro, da Escola de Administração e Negócios, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (ESAN-UFMS). Professor facilitador de cursos presenciais da Escola Judicial de Mato Grosso do Sul (EJUD-MS).

Cadastro ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8726-9201>

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3074677084999061>

Contato: leonardo.lima@tjms.jus.br.

Luísa Meinberg Cheade

Mestre em Administração Pública (UFMS). Especialista em Direito Público (UNIGRAN). Especialista em Gestão Pública Municipal, área de concentração em Administração Pública (UFMS). Especialista em Direito Processual Civil (PUC/SP). Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho (ANHANGUERA em cooperação com a EMATRA/MS). Especialista em Direito Constitucional (ANHANGUERA/UNIDERP). Bacharel em Ciências Contábeis (ESTÁCIO DE SÁ/MS). Bacharel em Direito (UNIDERP). Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

Cadastro ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5991-9933>

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5868409881716504>

Contato: luisacheade@tce.ms.gov.br.

Marcelo Esnarriaga de Arruda

Mestre em Administração Pública, pela Escola de Administração e Negócios (Esan), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), associada do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). Auditor de controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

Marcelo Pereira da Silva

Mestre em Administração Pública – PROFIAP (2023). Especialista em Gestão Pública, pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). MBA em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal, pelo Centro Universitário Internacional. Bacharel em Ciências Contábeis (2012), pela Universidade Estácio de Sá (2018) e Licenciatura em Matemática, pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (1998). Auditor de Controle Externo - Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul – TCE/MS. Sargento do Exército Brasileiro, com curso de Administração Militar e experiência profissional de administração e pagamento de pessoal (1993-2014).

Cadastro ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8246-986X>

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7589758052504120>

Contato: marcelosilva@tce.ms.gov.br.

Marcelo Ribeiro Silva

Doutor em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (São Paulo/SP), Mestre em Administração pela Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC) Bacharel em Administração de Empresas pela Faculdade Cenecista de Varginha (FACECA). Atualmente, é Professor Adjunto na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), onde ministra disciplinas de Comportamento Organizacional e Gestão de Pessoas I e II. Também atua como professor e coordenador do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP-Esan-UFMS).

Cadastro ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5903-0023>

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1113479347390844>

Contato: marcelo.silva@ufms.br

Plínio José Tude Nakashian

Mestre em Administração Pública (PROFIAP/UFMS). Especialista em Direito Civil, Negocial e Imobiliário (LFG). Bacharel em Direito (UCDB). Advogado. Assessor Jurídico (TCE/MS).

Cadastro ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1563-0547>

Endereço Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1691449084365248>

Contato: pliniotude@hotmail.com.

Solange Felix de Farias

Mestre em Administração Pública (PROFIAP/UFMS). Pós-graduada em Contabilidade Pública (UNISUL/SC). Pós-graduada em Auditoria e Perícia Contábil (UCDB). Graduada em Ciências Contábeis (UNAES). Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Cadastro ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1264-5124>

Endereço Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8009523515469591>

Contato: solfefarias@gmail.com.

Vinícius de O. L. Echeverria

Mestre em Administração Pública, pela Escola de Administração e Negócios (Esan), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), associada do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP).

Yasmin Gomes Casagranda

Pós-Doutora, Doutora e Mestre em Administração pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Graduada em Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas. Atualmente é Professora Adjunta na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), coordenadora do curso de Administração da ESAN/UFMS e docente permanente do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública Profiap/ESAN/UFMS.

DECLARAÇÃO DE NÃO CONFLITOS DE INTERESSES E DO USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Todos os autores e co-autores, que assinam esta coletânea, quer seja na modalidade de artigos científicos (AC), quer seja na modalidade de relatórios técnicos tecnológicos (RTT), também denominados de relatórios técnicos conclusivos (RTC), ou ainda de produtos técnicos tecnológicos/produtos técnicos científicos (PTT/PTC), declaram não haver conflitos de interesses em exposições aos objetos, aos objetivos, aos aportes teóricos, além das situações-problemas diagnosticadas, nos lócus das pesquisas empreendidas, bem como em relação à autoria e/ou publicação das mesmas.

Igualmente, declaram aqueles que se utilizaram dos recursos oferecidos pelas ferramentas digitais constituídas de Inteligência Artificial (IA), quando aplicadas, a fizeram de forma ética e com responsabilidade, essencialmente, nas revisões gramaticais, bem como no aprimoramento textual, reforçando assim, que os conteúdos transcritos foram provenientes da mente humana, por meio das competências e habilidades de cada um à luz das tutorias recebidas dos Professores Orientadores do PROFIAP.

“Desejo, garra, confiança e paixão pelo que se faz, somados a apoios institucionais, potencializam seres humanos a caminhos surpreendentemente saudáveis para a alma, o corpo e a mente.”

– **Dario de Oliveira Lima Filho**

“O PROFIAP comemora seus primeiros dez anos de trajetória acadêmica, consolidando-se como referência em formação profissional na Administração Pública brasileira.”

– **Teresa Cristina Janes Carneiro**

Esta coletânea é proveniente de um inovador Convênio celebrado entre o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS), com a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), tendo como unidade realizadora a Escola de Administração e Negócios (Esan), associadas às parcerias da Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura (Fapec) e a Agência de Internacionalização e de Inovação (Aginova-UFMS).

Desta forma, a UFMS, em sua missão social de ator público educacional, contribui para o atendimento de um conjunto de metas que integram os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial, os ODS-4 (Educação), ODS-5 (Igualdade de gênero), ODS-8 (Trabalho decente e crescimento econômico), ODS-10 (Redução das desigualdades), ODS-16 (Paz, justiça e instituições eficazes), ODS-17 (Parcerias e meios de implementação) e ODS-18 (Igualdade étnico-racial), de iniciativa brasileira.

– **José Carlos de Jesus Lopes**



ISBN: 9788545584766



9 788545 584766