

CADERNO ESPECIAL: Desenvolvimento - percepções, avaliações e evidências



O desenvolvimento econômico é um mito?



O Direito à saúde nas Constituições do Brasil (1824-1988)



Acreditação de serviços de Saúde no Brasil



Interação digital e metas da Agenda 2030



Programa Estradeiro (MT)



Jurimetria, Tribunais de Contas e Lei de Improbidade Administrativa



Redes de desenvolvimento urbano: Salvador (Brasil) e Cali (Colômbia)



NLLC (14.133/21), políticas de gênero e mercado de trabalho



Dispute boards e obras públicas





ISO 9001

Presidente - Domingos Dissei
Vice-Presidente - Ricardo Torres
Conselheiro-Corregedor - Roberto Braguim
Conselheiro - Eduardo Tuma
Conselheiro - João Antonio da Silva Filho

Expediente

Conselheiro-Presidente

Domingos Dissei

Conselheiro-Supervisor

João Antonio da Silva Filho

Diretor-Presidente

Ricardo E. L. O. Panato

Diretor Pedagógico

Gilson Piqueras Garcia

Chefe de Gabinete

Valdir Buqui Netto

Conselho Editorial

Domingos Dissei, João
Antonio da Silva Filho,
Newton de Lucca, João
Henrique Storópoli, Angélica
Fernandes, Moacir Marques da
Silva

Equipe Editorial

Adriana Manolio, Denise
Mancera Salgado, Djair
Galvão Freire, Fulvio
Giannella Jr., Gilson Piqueras
Garcia, Nelson Nascimento,
Rosane Segantin Keppke

Editores

Gilson Piqueras Garcia
Rosane Segantin Keppke

Edição e Editoração

Rosane Segantin Keppke
Denise Mancera Salgado

Projeto gráfico e capa

William O. Brito
Imagem: ChatGPT

Submissão de Artigos e

Edições Anteriores

[https://revista.tcm.sp.gov.br/
simetria/index](https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/index)

ISSN 2526-9887 (online)
2526-4486 (impressa)

Escola Superior de Gestão e
Contas do Tribunal de Contas
do Município de São Paulo

Sumário

Caderno Especial

Desenvolvimento:

Percepções, avaliações e evidências

O desenvolvimento econômico é um mito?

9

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Acreditação de serviços de Saúde no Brasil: análise dos impactos percebidos por avaliadores em diferentes tipos de organizações

13

Fabricio Aguiar Rios, Carla Deguirmendjian Rosa
Carvalho, Ana Maria Saut, Fernando Tobal Berssanetti

Acessibilidade e dinâmica empresarial: evidências do Programa Estradeiro no Mato Grosso

37

Emille Christie Santana Gomes e Tatiane Almeida de
Menezes

Para quem é a cidade? Redes socioinstitucionais e os processos de desenvolvimento urbano nos centros de Salvador (Brasil) e Cali (Colômbia)

50

Carlos Andrés Díaz Mosquera

Políticas Públicas e controle social

A Constitucionalização do direito humano e fundamental à Saúde na História das Constituições do Brasil (1824-1988)

82

Leonardo Delatorre Leite, Leonel Joseph, Fabio
Llimona, Theodoro Balducci De Oliveira, Laerte Poras
Junior, Silvio Gabriel Serrano Nunes

A interação digital com o cidadão na efetivação de metas da Agenda 2030 da ONU: critérios para avaliação de soluções tecnológicas

105

Maira Coutinho Ferreira Giroto

Licitações e contratos

Dispute boards e obras públicas: uma proposta para maior efetividade a partir do uso da teoria dos jogos

136

Rafael Martins Gomes, Marcus Vinicius Campiteli, André
Luiz Gama de Souza

Artigos de docentes e discentes da EGC-TCMSP

A Nova Lei de Licitações como instrumento de Políticas Públicas para o incentivo no aumento da contratação da mulher no mercado de trabalho

169

Sheila Fortes Nascimento Ramos

Jurimetria, Tribunais de Contas e Lei de Improbidade Administrativa: oitiva nos acordos de não persecução civil

184

Gilson Piqueras Garcia e Junki Rodrigo Yogui

Carta aos leitores e leitoras

A

15ª. Edição da Revista Simetria do TCMSP aborda os eixos temáticos de políticas públicas - com subeixos em saúde, urbanismo, gênero, redução das desigualdades e direitos humanos; licitações e contratos administrativos; controle externo; controle social; direito público; engenharia; infraestrutura e obras públicas; inovação; ciência de dados e tecnologia. Diferentes percepções, avaliações e evidências são temas do Caderno Especial sobre aspectos do desenvolvimento. Segue uma síntese de cada artigo.

“O mito do desenvolvimento” de Celso Furtado é objeto de uma resenha de Bresser-Pereira. Ambos concordam que é um mito a ideia de que os países em desenvolvimento podem atingir o nível dos mais ricos, seguindo o modelo capitalista tradicional. Porém, nosso autor é menos pessimista que sua referência, nutrindo esperança em alternativas que conciliem crescimento econômico, sustentabilidade e inclusão social.

Em termos regionais, o estudo de Santana Gomes e Menezes avaliam os efeitos dos investimentos em infraestrutura de transporte sobre o número de firmas em Mato Grosso (2003–2010). A modelagem baseada em acessibilidade revela correlação positiva entre melhorias viárias e crescimento empresarial, especialmente nos setores de transporte e manufatura, destacando a importância de políticas públicas para o desenvolvimento regional.

No plano do desenvolvimento local, Mosquera faz uma reflexão crítica das articulações público-privadas em reformas urbanas em Salvador e Cali, destacando programas como Revitalizar, Revive e Cidade Paraíso. O autor evidencia como essas redes consolidam interesses privados na gestão territorial, gerando conflitos sobre uso do solo ao priorizar cidades de negócios sem políticas sociais ou habitacionais para moradores locais.

No âmbito dos direitos básicos, Leite *et al* exploram a construção do direito universal à saúde, consagrado pela Constituição “Cidadã” de 1988. A pesquisa contextualiza essa conquista como fruto de um longo histórico de lutas sociais e do fortalecimento gradual dos instrumentos e instituições democráticas, que remontam às origens dos valores republicanos e à trajetória do constitucionalismo brasileiro desde o século XIX.

Ainda no campo da Saúde, Rios *et al* investigam os impactos da acreditação nível 1 em Atenção Primária, Laboratórios e Hospitais, a partir da visão de 34 avaliadores. Os resultados indicam fortalecimento do engajamento profissional, cultura de segurança, padronização de fluxos e avanços tecnológicos, mas também desafios emocionais, estruturais e burocráticos.

Observando as assimetrias sociais nos processos participativos, o estudo de Giroto propõe critérios para avaliar a compatibilidade de soluções de governo digital com as metas 10.2 e 16.7 da Agenda 2030 da ONU, focando inclusão política e participação. Também apresenta um modelo de papel de trabalho, exemplificando sua aplicação em soluções tecnológicas reais, visando fortalecer a interação digital cidadã.

Na intersecção temática entre políticas públicas e licitações e contratos, Ramos explora a Nova Lei e seu papel na inclusão das mulheres no mercado de trabalho. Destaca avanços, desafios na fiscalização e a necessidade de capacitação e suporte às empresas. Ressalta a importância de políticas públicas e cooperação para garantir igualdade de gênero, fortalecendo o desenvolvimento social e sustentável.

Explorando outra dimensão da Nova Lei de Licitações e Contratos, Martins Gomes *et al* descrevem os *dispute boards* (DB) como instrumentos de resolução de conflitos e melhoria dos contratos de obras públicas, com base na teoria dos jogos. Os autores analisam a sua aplicação histórica, as inovações da Lei 14.133/2021 e os impactos na maturidade dos projetos, licitações e na gestão eficiente, destacando a importância de DB permanentes e altamente qualificados.

Na esfera do controle externo, Garcia e Yogui examinam a Lei 14.230/2021 e o Acordo de Não Persecução Civil, destacando a controvérsia sobre a oitiva do Tribunal de Contas na ADI 7236/DF. Utilizando jurimetria, analisam impactos na quantificação do dano ao erário e na comunicação entre órgãos de controle, abordando desafios na prescrição e condenação no combate à corrupção.

Bom proveito da leitura!

Saudações da equipe editorial,

Revisores *ad hoc*

15ª edição

Alesi Teixeira Mendes. CV: <http://lattes.cnpq.br/2473113080999082>
Aloisio Pereira Silva. CV: <http://lattes.cnpq.br/6833147434092996>
Amandio Martins. CV: <http://lattes.cnpq.br/2063386299431255>
Ana Estrella Libertad Rickli Vargas. CV: <http://lattes.cnpq.br/1416364662388215>
Claudia Lima Monteiro. CV: <http://lattes.cnpq.br/1262307068543575>
Christianne de Carvalho Stroppa. CV: <http://lattes.cnpq.br/3679219004491225>
Cristian Yarasca-Aybar ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1950-1481>
Danilo Fuster. CV: <http://lattes.cnpq.br/0519491381603295>
Debora Sotto. CV: <http://lattes.cnpq.br/2738565660710695>
Denise Damas de Oliveira Morelli. CV: <http://lattes.cnpq.br/1052390428252519>
Denise Mancera Salgado. CV: <http://lattes.cnpq.br/9742225371449414>
Eduardo Emilio Lang Di Pietro. CV: <http://lattes.cnpq.br/7815591748823646>
Eliana Cassiano Verdade. CV: <http://lattes.cnpq.br/8016815785844537>
Estela Macedo Alves. CV: <http://lattes.cnpq.br/2535229918434041>
Fabio José Ferraz. CV: <http://lattes.cnpq.br/3430063252375539>
Filipe Antonio Marques Falcetta. CV: <http://lattes.cnpq.br/0752214295555534>
Francisco Carlos Ribeiro. CV: <http://lattes.cnpq.br/1252300253668315>
Gabriela Borges Abraços. CV: <http://lattes.cnpq.br/3424038550327626>
Gisela Coelho Nascimento. CV: <http://lattes.cnpq.br/8103702972642944>
Isabella Tavares Sozza Moraes. CV: <http://lattes.cnpq.br/7248470359703353>
Iara Negreiros. CV: <http://lattes.cnpq.br/2483467017206352>
Jessica Oliveira Frade Guanaes. CV: <http://lattes.cnpq.br/3996174667821731>
José Carlos Riechelmann. CV: <http://lattes.cnpq.br/0768909543248481>
José Frederico Meier. CV: <http://lattes.cnpq.br/3024913809812693>
Katia Saisi. CV: <http://lattes.cnpq.br/9703286974285404>
Kelly Komatsu Agopyan. CV: <http://lattes.cnpq.br/1134636929804011>
Laura Silvia Valente de Macedo. CV: <http://lattes.cnpq.br/0079062101280996>
Luciana Andrea Accorsi Berardi. CV: <http://lattes.cnpq.br/3465902703232945>
Luis Eduardo Morimatsu Lourenço. CV: <http://lattes.cnpq.br/6546548409394881>
Maira Coutinho Ferreira Giroto. CV: <http://lattes.cnpq.br/0928347847117919>
Manuela Prado Leitão. CV: <http://lattes.cnpq.br/6553822058499839>
Marcos Ferreira da Silva. CV: <http://lattes.cnpq.br/1975830025846114>
Maria Lucia Salgado Cordeiro dos Santos. CV: <http://lattes.cnpq.br/0504818833095817>
Mariana Cavalcanti Pessoa. CV: <http://lattes.cnpq.br/6026271940765575>
Mario Jorge Barreto Ribeiro. CV: <http://lattes.cnpq.br/3575670322348229>
Mauricio Jorge Piragino. CV: <http://lattes.cnpq.br/1618178068384117>
Moacir Marques da Silva Canzian. CV: <http://lattes.cnpq.br/5045980092534608>
Nilton Gomes de Moraes. CV: <http://lattes.cnpq.br/7294766231913736>
Rafael Peçanha Waissman. CV: <http://lattes.cnpq.br/1000765776224766>
Ricardo Ferreira Santos.
Rosane Segantin Keppke. CV: <http://lattes.cnpq.br/4444279736264811>
Sandra Regina Ramos Braz. CV: <http://lattes.cnpq.br/8995319923028714>
Samira Saleh. CV: <http://lattes.cnpq.br/1762546014669838>
Silvio Gabriel Serrano Nunes. CV: <http://lattes.cnpq.br/4377811572164758>
Suelem Lima Benício. CV: <http://lattes.cnpq.br/3775965437971775>
Suraia Felipe Farah. CV: <http://lattes.cnpq.br/8320497656930732>
Tatiana Tucunduva Philippi Cortese. CV: <http://lattes.cnpq.br/5664558410139621>

Caderno especial

Desenvolvimento: Percepções, avaliações e evidências

O Desenvolvimento econômico é um mito?

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Professor emérito da Fundação Getúlio Vargas.

Notas para a mesa redonda “50 anos de *O Mito do Desenvolvimento Econômico*” de Celso Furtado organizada por Rômulo Manzatto para a Escola de Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Em 1974, quando Celso Furtado publicou “O Mito do Desenvolvimento”, ele estava preocupado com o problema dos recursos naturais não-renováveis que estabeleciam um limite para o crescimento da renda e do consumo no mundo – reocupação que se apoiava no livro recém-publicado, *The Limits of Growth*, preparado por um grupo interdisciplinar do M.I.T. [Massachusetts Institute of Technology] para o Clube de Roma.

No primeiro ensaio, que é também o mais importante do livro, o autor discute as mudanças que vêm ocorrendo no capitalismo e, em particular, o papel das grandes empresas, as corporações, nesse capitalismo. Mas esta discussão tem como objetivo mostrar como o caminho do desenvolvimento capitalista estava se transformando em um mito. Logo no início do livro, Furtado cita mitos como o do *bon sauvage* de Rousseau, a ideia do desaparecimento do Estado de Marx, a concepção walrasiana do equilíbrio geral, e afirma que “os mitos operam como faróis que iluminam o campo de percepção do cientista social, permitindo-lhe ter uma visão clara de certos problemas e nada ver de outros, ao mesmo tempo que lhes proporciona conforto, pois as discriminações

Artigo elaborado a convite da equipe editorial, recebido em 26/09/2024.

valorativas que realiza surgem ao seu espírito como um reflexo da realidade objetiva” (p.15).

A questão que Furtado se põe é o que acontecerá para a economia mundial se o desenvolvimento econômico, que desde a Segunda Guerra Mundial se tornou o objetivo para o qual se voltam todos os povos, vier a ser bem-sucedido e lograr estabelecer um padrão de vida semelhante ao existente no mundo rico para todos. E sua resposta é clara: “se tal acontecesse a pressão sobre os recursos não-renováveis e a poluição do meio ambiente seriam de tal ordem que o sistema econômico mundial entraria necessariamente em colapso” (p. 19). Bastaria substituir ‘poluição’ por ‘aquecimento global’ e o problema se agravaria muito.

Para ele, seria ingênuo acreditar que o progresso tecnológico resolveria o problema. Sua aceleração está antes o agravando, do que o resolvendo.

Para Furtado, o capitalismo que surgiu depois da Segunda Guerra Mundial caracterizou-se pela unificação do centro, sob o comando dos Estados Unidos. Já se esboçava então, pela ação persistente do GATT [General Agreement on Tariffs and Trade, atual Organização Mundial do Comércio – OMC], o processo de liberalização comercial que ganharia força total com a virada neoliberal de 1980. Ele observa que “não pode se afirmar que as transformações estruturais que então aconteciam hajam sido desejadas e muito menos planejadas pelos centros econômicos e políticos dos Estados Unidos” (p.36). Foram antes pensadas, acrescentaria eu, por economistas neoclássicos e da escola austríaca que haviam ficado fora do *mainstream* acadêmico em 1930, ansiavam pela volta ao poder nas universidades. Eles encontraram um espaço favorável criado pela crise dos anos 1970.

Furtado dá grande importância ao surgimento das grandes empresas internacionais e suas novas relações com a periferia. Ele afirma que “a evolução do sistema capitalista, no último quarto de século, caracterizou-se pela homogeneização e integração do centro, um distanciamento crescente entre o centro e a periferia e uma ampliação considerável do fosso que, dentro da periferia, separa uma minoria privilegiada e as grandes massas da população” (p. 46).

O pós-guerra foi um período de crescimento no centro e na periferia. “A intensidade do crescimento no centro condiciona a orientação da industrialização na periferia, pois as minorias privilegiadas desta última procuram reproduzir o estilo de vida do centro” (p. 46). Esta é uma afirmação que Furtado repetirá muitas vezes em toda a sua obra. Para conquistar e manter esse privilégio, estas minorias passaram a se associar antes

com a maioria privilegiada do centro do que com seus concidadãos. Dessa maneira, perdido o apoio das classes média e mesmo dos empresários industriais, o nacionalismo econômico ou desenvolvimentismo, que caracterizara o Brasil desde os anos 1930, começava a ser ameaçado.

Mas Furtado está, então, mais preocupado com a pressão que o desenvolvimento no centro e na periferia estava fazendo sobre os recursos não-renováveis. Esta pressão decorre principalmente do consumo crescente de toda a população. Ele faz, então, uma série de cálculos sobre o montante desse consumo nos anos 1970 – nos quais ele estava. Preocupa-se com a tendência da minoria privilegiada na periferia, que representava 5% da população, de mudar para 10%, e preocupa-se muito mais com a hipótese da homogeneização do consumo para todo o mundo. “A hipótese de generalização, no conjunto do sistema capitalista, das formas de consumo hoje prevalescentes nos países cêntricos não tem cabimento dentro das possibilidades evolutivas aparentes desse sistema (...) O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida é de tal forma elevado que toda tentativa de o generalizar levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização” (p. 75).

É a partir daí que Furtado conclui que o desenvolvimento econômico é um mito. “Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias do atual centro do regime capitalista. Cabe, portanto, afirmar que a ideia do desenvolvimento econômico é um simples mito” (p. 75). Note-se que o mito não é o próprio desenvolvimento econômico, mas a ideia de que o desenvolvimento incluindo o alcance possível para os países da periferia do capitalismo. Esta ideia é uma parte importante da ideologia neoliberal que o centro transfere para a periferia. Se o Sul Global adotar o liberalismo econômico e rejeitar o desenvolvimentismo, ele estaria no caminho do “melhor dos mundos possíveis do Dr. Pangloss”.

Não estaria Celso sendo pessimista nessa matéria? Creio que sim. Para chegar à sua conclusão, ele se baseou em uma hipótese que não está se realizando e não terá condições de se realizar. Um grande número de países não está realizando o alcance (o “*catching up*”) aos níveis de desenvolvimento do centro. As causas desse fracasso não importam aqui discutir – causas que incluem o imperialismo e sua determinação de impedir que os países periféricos se industrializem. E porque, passados 50 anos, não obstante o abuso que sofreram os recursos naturais reprodutivos, não há sinal do seu esgotamento .

Mas nesse ínterim surgiu um novo e muito grave problema que talvez confirme o que Celso previu: o aquecimento global, que representa uma ameaça à sobrevivência da humanidade. Este problema surgiu do aumento da produção global por habitante – do desenvolvimento econômico, portanto. E levou um certo número de intelectuais a defender o decrescimento. Mas essa tese não encontrou nenhuma repercussão no mundo político. Porque mesmo nos países ricos há ainda muitos pobres. E também por uma razão objetiva; para lutar contra o aquecimento global os indivíduos precisam mudar seus hábitos de consumo (comer menos carne, viajar menos, cultivar sobriedade no consumo), que não exigem investimentos. Já os países precisam fazer grandes investimentos na transição energética na mudança das máquinas, equipamentos e imóveis para que consumam menos energia. O desenvolvimento econômico torna-se, assim, o instrumento para o problema – o aquecimento global – que ele próprio criou.

Celso Furtado foi o maior dos economistas brasileiros, ainda que suas ideias tenham deixado de coincidir com a política econômica que passou a ser praticada no Brasil a partir de 1990, no governo Collor, quando este promoveu a abertura econômica e a financeira. Seu protesto surgiu cedo, com seu livro de 1992, “A Construção Interrompida”. Dez anos depois, para explicar o desenvolvimento econômico foi então interrompido, eu e um grupo de economistas brasileiros começamos a definir o novo desenvolvimentismo, uma nova teoria econômica e economia política baseada no desenvolvimentismo estruturalista de Celso e na teoria econômica pós-keynesiana. Para nós o desenvolvimento econômico não é um mito; é algo que pode ser alcançado. Já a ideia do desenvolvimento é um mito porque o alcançamento que o mito propõe estar acontecendo não está na verdade se realizando, exceto em alguns países do Leste, Sudeste e Sul da Ásia.

REFERÊNCIAS

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

Acreditação de serviços de saúde no Brasil: análise dos impactos percebidos por avaliadores em diferentes tipos de organizações

Accreditation of Health Services in Brazil: analysis of the impacts perceived by evaluators in different types of organizations

Fabricio Aguilar Rios

Engenheiro de Produção (EPUSP), Mestrando em Engenharia de Produção (EPUSP).
<https://orcid.org/0009-0001-5597-0915>. Email: fabricio.aguilar@usp.br

Carla Deguirmendjian Rosa Carvalho

Mestre em Sistemas Logísticos (EPUSP), Doutoranda em Engenharia de Produção (EPUSP).
<https://orcid.org/0009-0000-9834-1433>. Email: carla.carvalho@usp.br

Ana Maria Saut

Doutora em Ciências – Engenharia de Produção (EPUSP), Pós-Doutoranda (EPUSP).
<https://orcid.org/0000-0002-8775-7385>. Email: ana.saut@alumi.usp.br

Fernando Tobal Berssaneti

Doutor em Ciências – Engenharia de Produção (EPUSP), Professor na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. <https://orcid.org/0000-0002-8604-1887>. Email: fernando.berssaneti@usp.br

Artigo recebido em 06/06/2025, aceito para publicação em 24/06/2025.

RESUMO

Este estudo exploratório investigou os impactos da acreditação nível 1 em organizações de Atenção Primária, Laboratórios e Hospitais, a partir da percepção de 34 avaliadores experientes. Utilizando questionário semiestruturado com itens fechados e perguntas abertas, foram analisadas dimensões de Pessoas, Processos e Tecnologia. Os resultados indicam que a acreditação fortalece o engajamento profissional, consolida a cultura de segurança e promove a padronização de fluxos de trabalho, refletindo em serviços mais seguros, eficientes e humanizados. Na esfera tecnológica, percebe-se avanço no uso de sistemas de informação e prontuários eletrônicos, fundamentais para a rastreabilidade e a agilidade nos atendimentos. Apesar dos benefícios, ressalta-se a sobrecarga emocional dos profissionais e desafios de infraestrutura e burocratização. Os achados evidenciam a importância de lideranças empáticas, capacitação contínua e investimentos em infraestrutura para maximizar o valor social da acreditação. Conclui-se que a perspectiva dos avaliadores oferece subsídios estratégicos para políticas públicas e práticas institucionais visando o aprimoramento sustentável dos serviços de saúde.

Palavras-chave: acreditação em Saúde; percepção do avaliador; segurança do paciente; Saúde Pública.

ABSTRACT

This exploratory study examined the perceived impacts of healthcare accreditation across Primary Care, Laboratory, and Hospital settings, based on feedback from 34 seasoned surveyors. A mixed-methods semi-structured questionnaire assessed People, Processes, and Technology dimensions. Findings reveal that accreditation enhances professional engagement, consolidates patient safety culture, and standardizes workflows, yielding safer, more efficient, and patient-centered services. Technological advancements, particularly in information systems and electronic health records, support traceability and expedite care delivery. Nevertheless, the emotional burden on staff and challenges related to infrastructure and bureaucratic complexity were noted. The results highlight the need for empathetic leadership, ongoing training, and infrastructural investments to maximize accreditation's societal benefits. The surveyors' insights provide strategic guidance for public health policies and institutional practices aimed at achieving sustainable improvements in healthcare delivery.

Keywords: Healthcare Accreditation; Surveyor Perspective; Patient Safety; Public Health.

1 INTRODUÇÃO

A acreditação é um processo voluntário de avaliação externa que promove segurança do paciente, eficácia clínica e melhoria contínua, conforme diretrizes da ISQua. No Brasil, é conduzida principalmente pela ONA, que estrutura a certificação em três níveis crescentes de maturidade organizacional. Esse modelo fortalece a governança clínica, a gestão de processos e a cultura de qualidade. Alinha-se a referenciais como Donabedian (1997) e Campbell et al. (2000), ao integrar padrões assistenciais e desempenho institucional. Assim, funciona como ferramenta estratégica para qualificar os serviços de saúde.

A literatura nacional evidencia que os impactos da acreditação vão além da conformidade técnica, influenciando cultura, processos, competências e relações organizacionais. Na dimensão psicossocial, Manzo, Brito e Corrêa (2012) apontam que a acreditação estimula pensamento crítico, mas pode gerar sobrecarga em ambientes frágeis. Saut, Berssaneti e Moreno (2017) destacam mudanças na cultura organizacional e no engajamento das equipes, ainda que os efeitos financeiros diretos sejam limitados.

De Souza et al. (2019) propõem um modelo inovador de certificação profissional com uso de blockchain, promovendo rastreabilidade e descentralização. Já Meira, Machado e Gomes (2019) destacam que a acreditação estimula capacidades dinâmicas ao fomentar aprendizado organizacional.

Esses estudos reafirmam a acreditação como um instrumento de transformação institucional, cujos efeitos são condicionados por variáveis contextuais, estratégicas e pelo grau de maturidade organizacional. Nesse sentido, torna-se relevante investigar os impactos dos programas a partir da percepção dos avaliadores em distintos tipos de serviços. Tal abordagem possibilita explorar padrões de desempenho entre organizações, orientar decisões estratégicas futuras e subsidiar ações voltadas à promoção de melhorias sustentáveis (Carpinetti; De Melo, 2002).

Neste estudo, tomam-se como unidades de análise os serviços com maior presença no Nível 1 da ONA, que representa a maioria das certificações no país (753 em 2025). Dentre eles, destacam-se os Serviços de Atenção Primária (356), os Serviços Laboratoriais (108) e os Serviços Hospitalares (94) (ONA, 2025), compondo a amostra principal analisada.

À luz dessas premissas, o presente trabalho tem como objetivo analisar, sob a ótica dos avaliadores, os efeitos da acreditação nas dimensões de pessoas, processos e tecnologia, comparando as percepções em três tipos de organização: Atenção Primária, Laboratórios e Hospitais. Dando lugar às seguintes perguntas de pesquisa:

PQ1: Como os avaliadores percebem os impactos da acreditação em organizações prestadoras de serviços de atenção primária à saúde?

PQ2: Quais são os efeitos da acreditação percebidos pelos avaliadores em laboratórios?

PQ3: De que forma os avaliadores identificam os impactos da acreditação em hospitais?

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 IMPACTOS DA ACREDITAÇÃO NA DINÂMICA ORGANIZACIONAL

2.1.1 Impactos sobre os Profissionais de Saúde

A literatura aponta efeitos ambíguos da acreditação hospitalar sobre os profissionais de saúde, com ênfase em impactos psicossociais, culturais e organizacionais. De um lado, o processo é associado ao fortalecimento da cultura de segurança, entendida como uma ecologia organizacional sustentada por liderança estratégica, colaboração, justiça institucional, comunicação aberta e foco no paciente (Sammer *et al.*, 2010). Esses elementos favorecem o engajamento, sobretudo da equipe de enfermagem, que passa a perceber a acreditação como instrumento de valorização profissional e qualificação da prática assistencial (Algunmeeyn; Alrawashdeh; Alhabashneh, 2020; Youselfinezhadi *et al.*, 2020). Além disso, estudos demonstram que a acreditação pode contribuir para o fortalecimento dessa cultura, refletido na maior confiabilidade dos processos assistenciais e na adoção sistemática de práticas voltadas à prevenção de riscos (El-Jardali *et al.*, 2011). De outro lado, multiplicam-se evidências sobre o agravamento do estresse ocupacional, decorrente do acúmulo de funções, da intensificação do controle e da cobrança por resultados durante o ciclo de avaliação. Sintomas como ansiedade, depressão, insônia e exaustão têm sido reportados principalmente por profissionais da linha de frente, indicando um custo emocional relevante da certificação (Elkins *et al.*, 2010; Hussein *et al.*, 2021; Kalantar *et al.*, 2023).

No Brasil, estudos mostram que a sobreposição entre gestão de pessoas, coordenação de processos e assistência direta impõe um conjunto de demandas operacionais particularmente desgastantes para enfermeiros (Rhoden *et al.*, 2022).

É importante destacar que os efeitos da acreditação sobre os profissionais também dependem do contexto institucional e do grau de maturidade das práticas de governança clínica. Conforme demonstrado por Yousefinezhadi *et al.* (2020), a baixa participação médica e a escassez de recursos humanos configuram barreiras relevantes à efetividade das melhorias propostas, ressaltando a necessidade de alinhamento entre as estruturas organizacionais e o engajamento clínico para a sustentabilidade dos programas de acreditação. Paralelamente, existe um potencial formativo por parte da acreditação, ao impulsionar o desenvolvimento de competências interpessoais e gerenciais, fortalecer o trabalho em equipe e qualificar a comunicação interprofissional — elementos considerados fundamentais para o aprimoramento da cultura organizacional (Algunmeeyn; Alrawashdeh; Alhabashneh, 2020; Araujo; Siqueira; Malik, 2020).

Diante desses achados, a acreditação se revela um processo ambivalente, capaz de promover avanços na valorização profissional e na cultura organizacional, mas que também impõe desafios psicossociais que exigem estratégias institucionais de suporte, equilíbrio e adaptação contínua.

2.1.2 Efeitos nos Processos de Gestão e Assistência

A acreditação tem se mostrado uma alavanca relevante para a padronização e qualificação dos processos assistenciais e administrativos, com efeitos positivos sobre a segurança do paciente, adesão a protocolos clínicos, gestão da informação e redução de erros (Hussein *et al.*, 2021; Yousefinezhadi *et al.*, 2020). No plano organizacional, favorece a estruturação de unidades de qualidade, a integração entre setores e a disseminação de diretrizes institucionais. Entretanto, desafios como o excesso de exigências normativas, a ambiguidade nos critérios avaliativos e a dificuldade de implementação prática dos padrões minam a efetividade do processo (Yousefinezhadi *et al.*, 2020). Embora a literatura identifique impactos positivos em indicadores de efetividade — como tempo de internação, mortalidade e reinternações — os resultados são metodologicamente heterogêneos e sensíveis a variáveis contextuais, como o estágio da instituição no ciclo de acreditação (Araujo; Siqueira; Malik, 2020; Hussein *et al.*, 2021).

Algunmeeyn, Alrawashdeh e Alhabashneh (2020), reforçam a percepção de que a acreditação contribui para a racionalização dos fluxos de trabalho, redução de tempos operacionais e aprimoramento da segurança clínica, com reflexos na qualidade do cuidado e na experiência do paciente. Além disso, os ciclos avaliativos promovem uma cultura de responsabilização, monitoramento e orientação a resultados. No entanto, tais avanços dependem da solidez dos mecanismos institucionais de suporte, como capacitação técnica, alocação de recursos e clareza nos processos avaliativos (Araujo; Siqueira; Malik, 2020; Yousefinezhadi *et al.*, 2020).

Assim, os efeitos da acreditação sobre os processos organizacionais estão condicionados à capacidade institucional de transformar exigências normativas em práticas sustentáveis, articulando padronização, eficiência e cultura de resultados sem comprometer a viabilidade operacional das rotinas assistenciais.

2.1.3 Impactos da Acreditação na Gestão e Adoção de Tecnologias

Embora menos explorada na literatura, a dimensão tecnológica também é impactada pelos processos de acreditação, sobretudo no que se refere à gestão da informação e ao suporte digital aos processos assistenciais. A exigência por registros clínicos mais precisos, monitoramento contínuo de indicadores e conformidade documental estimula a adoção e o aprimoramento de sistemas de informação em saúde (Hussein *et al.*, 2021; Yousefinezhadi *et al.*, 2020). Em contextos do Oriente Médio, gestores identificaram avanços significativos na coleta, organização e uso estratégico de dados clínicos e administrativos, ainda que enfrentem obstáculos estruturais como insuficiência de equipamentos, escassez de suporte técnico e restrições orçamentárias — fatores que limitam a efetividade tecnológica da acreditação (Yousefinezhadi *et al.*, 2020).

Além disso, a pressão normativa por transparência, rastreabilidade e auditoria contínua impulsiona, mesmo que de forma indireta, o fortalecimento das infraestruturas digitais, integrando ferramentas tecnológicas às práticas de cuidado e gestão (Hussein *et al.*, 2021). Evidenciam-se também ganhos em documentação clínica, com melhorias nos prontuários eletrônicos e nos registros de enfermagem, o que contribui para a padronização das práticas e o incremento da segurança assistencial (Algunmeeyn; Alrawashdeh; Alhabashneh, 2020; Araujo; Siqueira; Malik, 2020). Ainda que os efeitos sobre tecnologia nem sempre sejam o foco principal das investigações, torna-se claro que

a acreditação atua como vetor de modernização tecnológica, condicionada à capacidade institucional de responder com investimento, inovação e infraestrutura adequada (Araujo; Siqueira; Malik, 2020; Yousefinezhadi *et al.*, 2020).

2.2 O MODELO BRASILEIRO DE ACREDITAÇÃO EM SAÚDE

O sistema brasileiro de acreditação em saúde, coordenado pela ONA, baseia-se na melhoria contínua, foco no paciente e gestão integrada, com avaliação progressiva em três níveis de maturidade. Conforme o Manual OPSS 2022–2025 (ONA, 2021), seus critérios vão além da verificação documental, promovendo transformações estruturantes por meio da liderança ética, segurança assistencial, racionalização de processos e uso estratégico da informação.

Na dimensão de Pessoas, a acreditação promove a valorização da liderança clínica, o aprimoramento de competências e o engajamento em ambientes colaborativos, contribuindo para uma cultura organizacional voltada à segurança e ao aprendizado, como demonstrado por De Sousa Mendes e De Sousa Mirandola (2015). Em Processos, o modelo requer mapeamento, integração e monitoramento sistemático dos fluxos de trabalho, com impactos positivos em planejamento, gestão de riscos e comunicação, conforme apontado por Saut, Berssaneti e Moreno (2017). No que se refere à Tecnologia, embora não seja tratada como dimensão independente, é incorporada ao suporte à gestão e assistência por meio de sistemas de informação estruturados, cuja presença foi destacada como fator relevante na fase preparatória da acreditação.

Os estudos mostram que a acreditação no Brasil impulsiona melhorias estruturantes ao integrar pessoas, processos e tecnologia, especialmente com liderança e cultura organizacional fortes. Contudo, enfrenta desafios como resultados heterogêneos, resistências profissionais e dificuldade na mensuração de impactos econômicos duradouros.

2.3 A IMPORTÂNCIA DA PERSPECTIVA DOS AVALIADORES NOS PROCESSOS DE ACREDITAÇÃO

A perspectiva dos avaliadores oferece uma contribuição interpretativa estratégica para os processos de acreditação, ao combinar domínio técnico, experiência prática e alinhamento normativo. Atuando com base em etapas estruturadas de capacitação,

planejamento e avaliação, esses profissionais ocupam posição privilegiada para identificar fragilidades e propor melhorias, com respaldo nas diretrizes dos programas avaliativos (Teymourzadeh *et al.*, 2016; Winata *et al.*, 2020). Sua atuação in loco confere legitimidade às decisões e garante consistência na aplicação dos critérios, ao mesmo tempo em que reflete as singularidades dos contextos regulatórios e culturais em que a acreditação se insere (Mcnaughton; Mara; Jones, 2024; Øyri; Bates; Wiig, 2023).

A literatura também evidencia a diversidade de abordagens avaliativas, com perfis distintos de atuação — interrogador, explorador e discutidor — que influenciam o tipo de informação gerada e a qualidade da interação com os avaliados (Greenfield; Braithwaite; Pawsey, 2008). Esses estilos, ao incorporar elementos relacionais, flexíveis e colaborativos, ampliam a dimensão formativa da avaliação e contribuem para o aprendizado institucional. Ainda assim, observa-se uma subutilização sistemática das informações produzidas pelos avaliadores, mesmo quando estas revelam potenciais significativos para a qualificação da segurança do paciente, da gestão de riscos e do uso de indicadores (Elnour *et al.*, 2014). Quando eticamente utilizadas, com atenção à confidencialidade e à proteção de dados, essas percepções constituem uma fonte valiosa para retroalimentar os sistemas de acreditação e orientar melhorias na governança organizacional.

3 METODOLOGIA

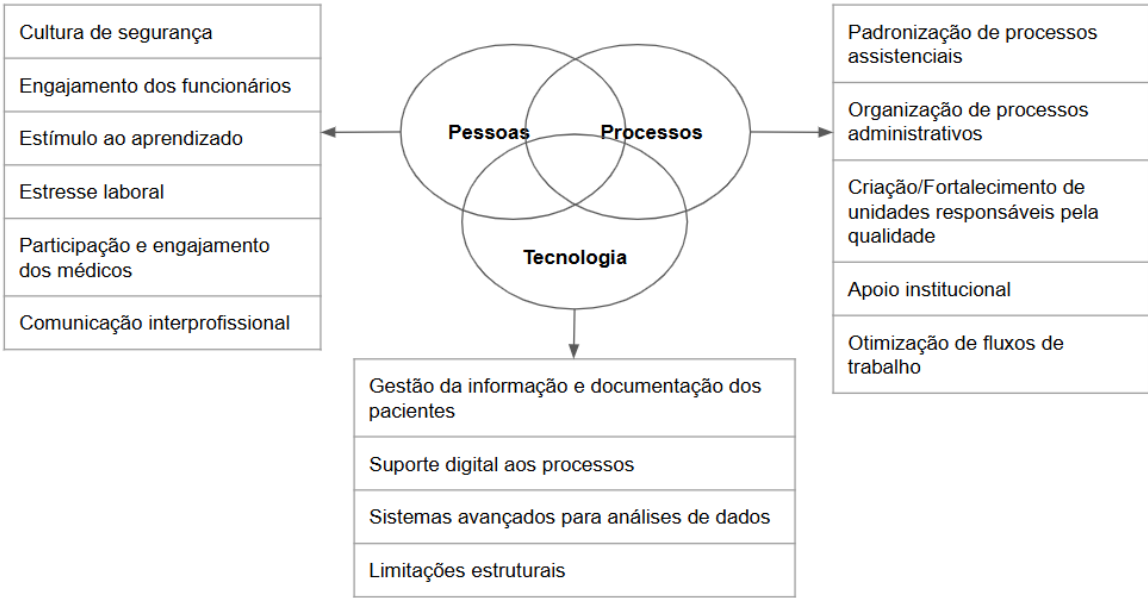
Este estudo utiliza uma abordagem mista, com ênfase quantitativa e apoio qualitativo, de caráter exploratório. O objetivo central é compreender os impactos da acreditação (nível 1) sob a perspectiva dos avaliadores, sem recorrer a dados pessoais ou informações sensíveis de pacientes e profissionais de saúde. A combinação de técnicas estatísticas e análise temática permitiram captar tanto padrões mensuráveis quanto interpretações contextuais.

3.1 INSTRUMENTO DE PESQUISA

O instrumento de pesquisa foi um questionário semiestruturado composto por quatro seções: perfil do respondente, impactos da acreditação sobre profissionais, processos e tecnologia. As respostas foram baseadas nas experiências acumuladas dos avaliadores durante visitas realizadas, devendo refletir uma percepção predominante

sobre a maioria das organizações de cada tipo: atenção primária, laboratórios e hospitais. A primeira seção reuniu dados como formação, idade e tempo de experiência. As demais foram construídas com sentenças afirmativas extraídas da literatura especializada, avaliadas por tipo de organização em escala Likert de 1 a 7. Isso permite calcular pontuações gerais e específicas por dimensão analisada.

Figura 1 Efeitos dos programas de acreditação na saúde



Fonte: Autores (2025)

Adicionalmente, foram incluídas duas perguntas abertas para cada dimensão analisada. A primeira permitiu que os respondentes adicionassem aspectos e impactos não contemplados nas sentenças fechadas, mas que, segundo sua experiência, são relevantes para compreender os efeitos da acreditação. A segunda buscou identificar, sob a ótica dos avaliadores, quais fatores associados à acreditação geram os impactos mais significativos — positivos ou negativos — sobre os pacientes.

3.2 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

A coleta de dados foi realizada por meio da plataforma Google Forms, utilizada tanto para o registro sistemático das respostas quanto para a organização inicial das informações. A taxa de resposta obtida foi de 65,38% (34 respondentes do total de 52

convidados). Observou-se que alguns participantes não possuíam experiência direta com determinados tipos de organização, o que resultou em não preenchimento parcial de algumas seções do questionário. Considerando o total de respondentes (34) e a taxa de dados ausentes (22%), optou-se pela técnica de imputação denominada média móvel (*moving average imputation*) (Junninen *et al.*, 2004).

Após a coleta, o tratamento dos dados concentrou-se inicialmente nas questões fechadas. Para as variáveis categóricas de caracterização dos respondentes, as informações mais relevantes consideradas foram o tipo de formação e o tempo de experiência específica no contexto da acreditação.

Foram analisadas variáveis quantitativas associadas às dimensões de Pessoas, Processos e Tecnologia, por meio de estatísticas descritivas, diagramas de caixa e correlações de Pearson entre variáveis intraorganizacionais. Como se trata de um estudo exploratório voltado a comparações futuras e benchmarking, restringiu-se a análise às correlações dentro de cada tipo de organização. As correlações entre diferentes categorias organizacionais foram descartadas por falta de base teórica e coerência metodológica.

Para interpretação da força das correlações identificadas, foram adotados como referência os parâmetros propostos por Hair (2017), conforme detalhado na Tabela 1:

Tabela 1 Coeficientes de correlação referenciais

Coeficiente (r)	Interpretação
0.00 – 0.20	Negligenciável
0.21 – 0.40	Fraca
0.41 – 0.60	Moderada
0.61 – 0.80	Forte
0.81 – 1.00	Muito Forte

Fonte: Hair (2017)

As respostas às questões abertas foram processadas e analisadas utilizando o software NVivo (versão 15.1.1.9). A análise qualitativa incluiu a codificação temática dos

relatos com base em categorias analíticas emergentes e pré-definidas, a identificação da frequência de ocorrência de palavras-chave e a análise da co-ocorrência de termos para a interpretação de relações semânticas entre conceitos.

4 RESULTADOS

4.1 PERFIL DOS RESPONDENTES

A amostra do estudo foi composta por avaliadores com diferentes formações acadêmicas, com predominância da Enfermagem (55,9%), seguida por Farmácia e Administração (11,8% cada), Medicina (8,8%) e Fonoaudiologia (2,9%), refletindo diversidade clínica e gerencial. A maioria tem entre 41 e 60 anos (58,8%), sugerindo um perfil experiente e consolidado. Quanto ao tempo de atuação na saúde, 76,5% têm mais de 15 anos de experiência, sendo 44,1% com mais de 20 anos. Em relação ao tempo como avaliadores, 35,3% atuam entre 6 e 10 anos, 29,4% entre 3 e 5 anos e 20,6% há mais de 10 anos, o que demonstra amplo conhecimento acumulado na área da acreditação.

4.2 ANÁLISE DESCRITIVA DAS PERCEPÇÕES DOS AVALIADORES

4.2.1 Serviços de Atenção Primária à Saúde (APS)

Nos serviços de APS, os avaliadores relataram efeitos expressivos da acreditação sobre a estrutura organizacional, especialmente no que se refere à padronização interna e ao suporte institucional e tecnológico. Uma das correlações mais elevadas observadas foi entre a padronização de processos administrativos e assistenciais ($r = 0,93$), indicando que a certificação promove uma integração robusta entre as rotinas de gestão e cuidado clínico.

Também se destaca a relação entre sistemas avançados de análise de dados e suporte digital aos processos assistenciais e de monitoramento ($r = 0,92$), evidenciando a percepção de que a inovação tecnológica é um pilar estruturante da qualidade assistencial primária.

Outras relações observadas reforçam a integração entre estrutura, tecnologia e atuação profissional. A correlação entre padronização assistencial e participação médica ($r = 0,61$) sugere que a uniformização das práticas pode estar associada a uma maior

inserção e protagonismo dos médicos nos processos de melhoria institucional. Além disso, identificou-se uma forte associação entre o fortalecimento das unidades responsáveis pela qualidade e o uso de sistemas de dados ($r = 0,73$), indicando que o tratamento estruturado das informações impulsiona o desempenho dessas equipes. Também se destaca a relação entre o uso de sistemas de dados e o apoio institucional ($r = 0,70$), revelando uma dinâmica virtuosa em que o investimento em tecnologia da informação se articula ao suporte organizacional, potencializando a eficácia das estratégias de gestão da qualidade.

Os dados descritivos indicam que a maioria das variáveis apresenta distribuições assimétricas à esquerda, com concentração de respostas nos níveis mais elevados da escala (6 e 7), sugerindo alta concordância entre os respondentes. No entanto, deve-se observar que o valor máximo da escala é 7; assim, a ausência de respostas na categoria mais extrema pode atenuar a percepção de consenso pleno.

4.2.2 Serviços Laboratoriais (LAB)

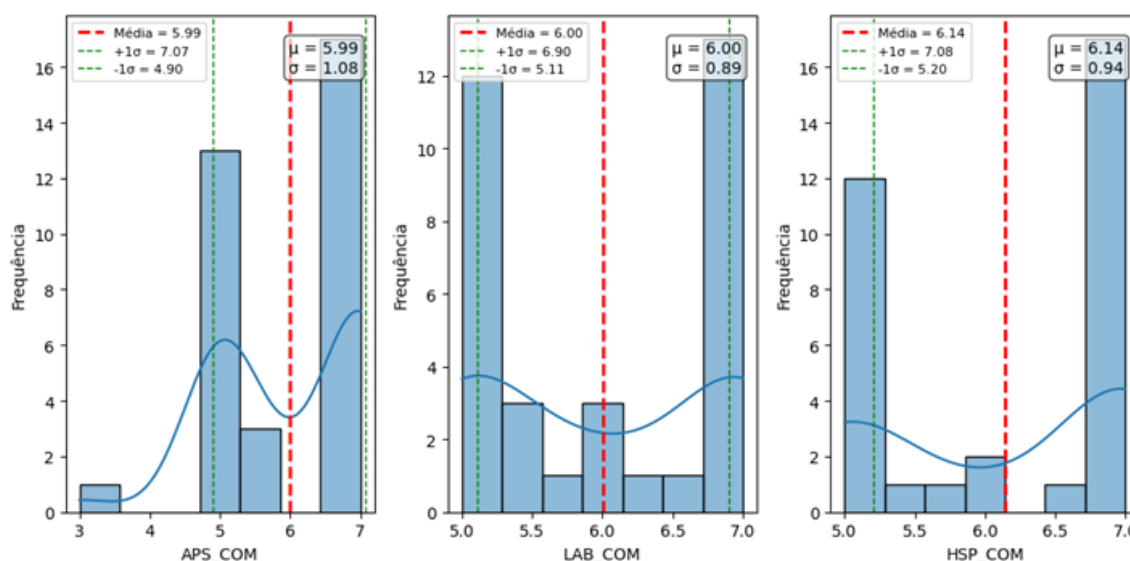
Nos laboratórios, os avaliadores consideram que os impactos da acreditação se concentram em três eixos centrais: segurança, infraestrutura de qualidade e tecnologia. A correlação entre suporte digital aos processos assistenciais e apoio institucional ($r = 0,74$) evidencia a percepção de que os recursos tecnológicos atuam como alicerce das melhorias promovidas pela acreditação.

Outro destaque é a relação entre fortalecimento das unidades de qualidade e sistemas de dados ($r = 0,76$), indicando que as tecnologias da informação têm papel estratégico na sustentação dos padrões laboratoriais.

Outras correlações exclusivas deste tipo de organização incluem a relação entre sistemas de dados e gestão da informação ($r = 0,66$), indicando que a maturidade tecnológica contribui para a qualidade dos registros. Também se destaca a associação entre padronização assistencial e institucional ($r = 0,66$), sugerindo que a uniformidade nas práticas está ligada ao nível de suporte da gestão.

Os histogramas apontam distribuições predominantemente concentradas nos níveis superiores da escala, embora com maior dispersão do que nas APS, especialmente nas variáveis comunicação interprofissional e engajamento médico.

Figura 2 Distribuições da variável: Comunicação Interprofissional



Fonte: Autores (2025)

4.2.3 Hospitais (HSP)

Nos hospitais, os dados apontam para impactos relevantes da acreditação sobre a integração de equipes e apoio tecnológico à comunicação clínica. No contexto específico dos hospitais, destacam-se correlações significativas que revelam particularidades na percepção dos impactos da acreditação. A relação entre sistemas avançados de dados e comunicação interprofissional ($r = 0,69$) indica que o uso de tecnologias voltadas à análise de dados favorece a articulação entre equipes multidisciplinares.

A relação entre sistemas avançados de dados e comunicação interprofissional ($r = 0,69$) indica que o uso de tecnologias voltadas à análise de dados favorece a articulação entre equipes multidisciplinares. De forma semelhante, a associação entre suporte digital e comunicação interprofissional ($r = 0,62$) sugere que as ferramentas digitais são percebidas como facilitadoras da integração entre os profissionais no ambiente hospitalar. A correlação entre padronização assistencial e institucional ($r = 0,65$) evidencia um alinhamento entre as diretrizes técnicas e a gestão administrativa, apontando para uma governança mais coesa. Por fim, a forte relação entre sistemas de dados e apoio institucional ($r = 0,69$) reforça a percepção de que a liderança organizacional é um fator chave no incentivo à inovação tecnológica dentro dos hospitais. Os dados descritivos evidenciam maior heterogeneidade nas respostas, especialmente nas variáveis engajamento médico e comunicação interprofissional, com distribuições mais dispersas e menos concentradas nos níveis superiores da escala.

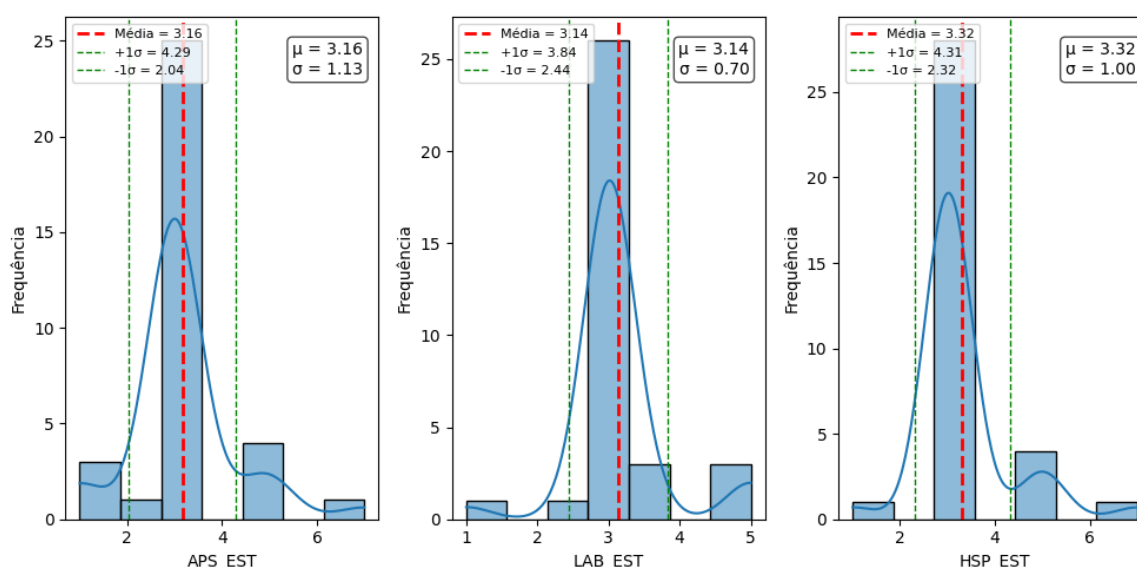
4.2.4 Efeitos transversais

Entre os efeitos da acreditação identificados de forma transversal nos três tipos de organizações, destaca-se a relação entre gestão da informação e apoio institucional. Com correlações consistentes em APS ($r = 0,62$), LAB ($r = 0,68$) e HSP ($r = 0,62$), essa associação evidencia que o suporte estratégico é amplamente percebido como elemento fundamental para a organização da informação clínica.

Outro padrão recorrente diz respeito à associação entre os sistemas avançados de análise de dados e a otimização dos fluxos de trabalho. Atingindo correlações de $r = 0,77$ em APS, $r = 0,64$ em LAB e $r = 0,65$ em HSP, essa relação demonstra que a acreditação induz a adoção de tecnologias voltadas à eficiência operacional.

Por fim, o estresse laboral surge como fator crítico comum nas três tipologias organizacionais (Figura 3). Em APS, observou-se uma predominância de respostas abaixo da média da escala, indicando percepção de sobrecarga institucional associada à implantação dos requisitos da acreditação. Nos laboratórios, embora a distribuição tenha sido mais uniforme, a ausência de respostas nas categorias superiores (valores 6 e 7) da escala de sete pontos revela que os avaliadores não percebem a acreditação como isenta de efeitos tensionadores. Nos hospitais, a tendência foi mais pronunciada, reforçando a ideia de que a acreditação é percebida como um fator de intensificação do controle e gerador de carga emocional.

Figura 3 Distribuições da variável: Estresse Laboral

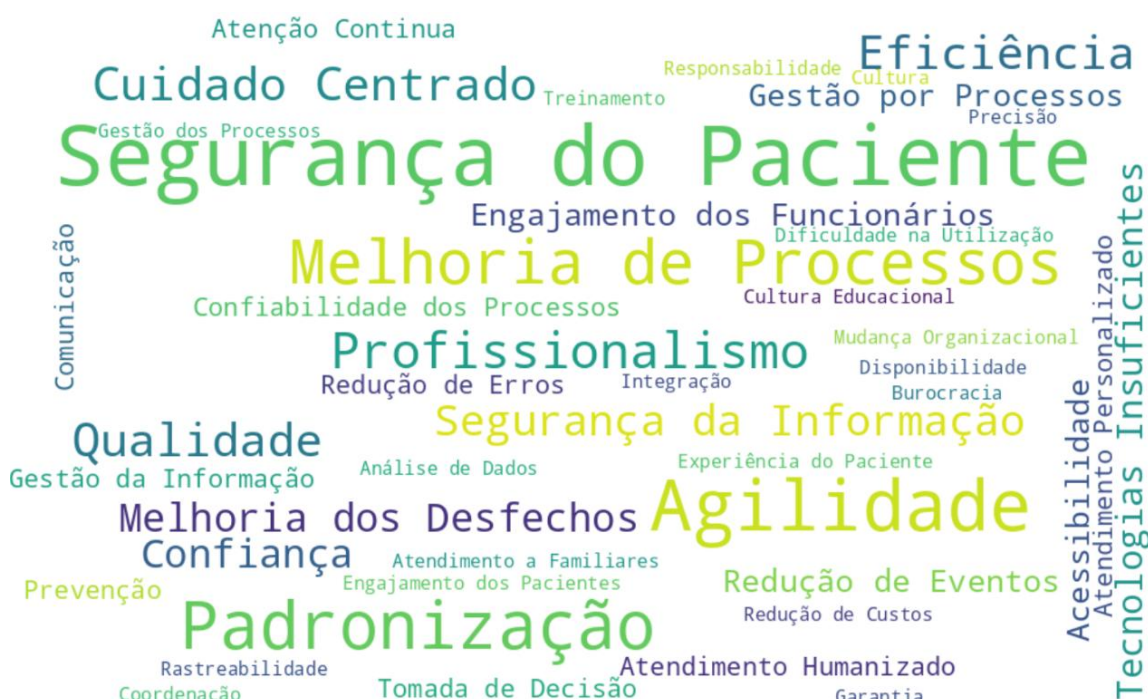


Fonte: Autores (2025)

4.3 ANÁLISE QUALITATIVA DAS PERCEPÇÕES DOS AVALIADORES

Para cada dimensão analisada, foram aplicadas duas perguntas abertas: a primeira buscou identificar impactos adicionais da acreditação sobre aquela dimensão específica não considerados nas perguntas fechadas; a segunda investigou de que forma esses efeitos repercutem, positiva ou negativamente, na experiência e nos resultados percebidos pelos pacientes (Figura 4).

Figura 4 Nuvem de Palavras: Impactos nos pacientes



Fonte: Autores (2025)

4.3.1 Dimensão Pessoas e seus efeitos sobre os pacientes

As respostas abertas fornecidas pelos avaliadores revelam que a acreditação em saúde promove transformações profundas na dinâmica organizacional e na postura dos profissionais, com reflexos evidentes na experiência dos pacientes. Ao integrar as percepções das duas perguntas abertas, observa-se um encadeamento claro entre os impactos na dimensão “Pessoas” e os benefícios percebidos na ponta da atenção — o cuidado ao paciente.

A categoria mais mencionada na codificação das respostas da segunda pergunta foi Segurança do Paciente (26%). Avaliadores enfatizam que a implantação da acreditação induz uma mudança comportamental entre os profissionais, fortalecendo a adoção de protocolos, práticas preventivas e condutas mais confiáveis. Essa mudança resulta em uma assistência mais segura, previsível e livre de falhas evitáveis. Frases como “percepção prática de um cuidado mais organizado e seguro” e “implantação de protocolos assistenciais e de segurança” ilustram como a transformação cultural dentro das equipes reverbera diretamente no bem-estar e na segurança dos usuários.

Em segundo lugar em frequência está o Profissionalismo (15%), um conceito que emerge das respostas como sinônimo de preparação técnica, conduta ética, comprometimento com resultados e qualificação contínua. Os avaliadores destacam que a acreditação estimula a responsabilidade compartilhada, reforça o trabalho em equipe e valoriza a atuação proativa. Esse desenvolvimento profissional, por sua vez, melhora a percepção dos pacientes, que se sentem mais acolhidos, respeitados e cuidados por profissionais confiantes e engajados.

Outro aspecto intensamente mencionado é a Atenção Humanizada (10%), muitas vezes entrelaçada com conceitos como empatia, escuta ativa e comunicação sensível. A acreditação é percebida como indutora de práticas mais sensíveis às necessidades emocionais dos pacientes, tornando a experiência assistencial mais digna e respeitosa. Isso se reflete em afirmações como “pacientes se sentem mais acolhidos e melhor tratados” ou “profissionais mais empáticos e comunicativos”.

Melhoria de Processos e Qualidade (ambos com 10%) aparecem como categorias complementares. Enquanto os profissionais passam a dominar fluxos mais estruturados, com funções claras e metas bem definidas, os pacientes se beneficiam com menor fragmentação, melhor continuidade do cuidado e serviços mais previsíveis. Relatos sobre “redução de erros”, “atendimento mais resolutivo” e “serviço organizado” reforçam esse nexo entre reestruturação interna e resultados externos.

O Cuidado Centrado no Paciente (8%) é outro tema que atravessa as respostas. A acreditação parece fomentar o reconhecimento do papel ativo do paciente, promovendo maior escuta, individualização do atendimento e estímulo ao autocuidado. Observações como “o paciente tem se tornado o centro do cuidado” reforçam esse reposicionamento do usuário dentro da lógica assistencial.

A participação ativa dos profissionais também é destacada em termos de Engajamento dos Funcionários (8%). Esse engajamento se manifesta por meio do

envolvimento em comissões, protocolos e treinamentos, e reflete-se diretamente no cuidado ofertado. O sentimento de pertencimento é percebido como catalisador de condutas mais comprometidas e cuidadosas.

Por fim, categorias como Eficiência (5%), Confiança, Experiência do Paciente e Mudança Organizacional (cada uma com 3%) também aparecem com menor frequência, mas grande densidade analítica. As respostas indicam que a acreditação melhora o tempo-resposta das equipes, fortalece a credibilidade das instituições junto aos usuários e gera transformações estruturantes na cultura organizacional, ainda que enfrentando resistência ou sobrecarga inicial.

4.3.2 Dimensão Processos e impactos gerados nos pacientes

As percepções dos avaliadores sobre os impactos da acreditação na dimensão “Processos” revelam uma convergência entre o aprimoramento das rotinas organizacionais e a qualificação da assistência percebida pelos pacientes. A partir da análise das respostas à primeira pergunta aberta, observa-se que a acreditação é entendida como indutora de reestruturações administrativas, operacionais e decisórias, que contribuem tanto para o alinhamento estratégico quanto para a entrega de um cuidado mais eficiente, seguro e integrado.

O aspecto mais enfatizado na segunda pergunta — com 14% de ocorrência — foi a Segurança do Paciente. Os avaliadores associam diretamente a adoção de processos mais robustos à diminuição de riscos, falhas e eventos adversos. A implementação de metas de segurança, a normatização de condutas e o fortalecimento do monitoramento institucional são apontados como pilares dessa mudança. As respostas indicam que a reorganização dos processos reduz a variabilidade nas práticas, promove rastreabilidade e amplia a confiança do usuário nos serviços prestados. Em especial, cita-se que a “melhoria da segurança clínica” se materializa por meio da padronização e do uso de dados mais confiáveis.

A Padronização aparece em segundo lugar (13%) e está fortemente associada à ideia de consistência, previsibilidade e estruturação da assistência. As falas destacam a definição clara de protocolos, a uniformização das rotinas assistenciais e administrativas e a criação de fluxos mais organizados. Quando bem implementadas, essas medidas criam um ambiente assistencial mais estável e menos vulnerável à improvisação. Esse processo é descrito como uma transformação que “reflete em segurança do paciente”, mostrando o

entrelaçamento entre esses dois eixos.

A Agilidade (11%) também surge com destaque, embora não como um objetivo isolado, mas como consequência direta da melhoria dos processos. Os avaliadores relatam que a reorganização institucional facilita o acesso, reduz atrasos e retrabalhos e permite uma gestão mais eficiente das demandas — sobretudo em contextos como a atenção primária, onde a requalificação das filas de espera e a redistribuição de recursos são elementos críticos. A combinação entre agilidade e segurança é vista como um ganho percebido com clareza pelos pacientes, tanto no tempo de resposta quanto na resolutividade dos serviços.

Com 7% de recorrência, a Melhoria de Processos é mencionada de forma mais ampla e estrutural. Ela abrange desde o fortalecimento da governança até a revisão de sistemas de informação, passando por ações educativas e a ampliação da integração entre áreas. A melhoria contínua é apontada como fundamento para a transformação organizacional — tanto do ponto de vista da cultura institucional quanto da eficácia das intervenções clínicas.

As categorias Confiança, Cuidado Centrado e Gestão por Processos (5% cada) também desempenham papel relevante. A confiança é entendida como um efeito derivado da previsibilidade e da coerência na prestação dos serviços. O cuidado centrado, por sua vez, aparece vinculado à personalização do atendimento e ao estímulo à participação ativa dos pacientes. Já a gestão por processos representa o amadurecimento institucional: os avaliadores relatam que a acreditação contribui para um modelo mais sistêmico, com maior clareza de papéis e melhor coordenação entre setores.

Outros tópicos como Qualidade, Confiabilidade, Profissionalismo, Melhoria dos Desfechos e Atendimento Personalizado aparecem com menor frequência (4% cada), mas reforçam a percepção de que os ganhos nos processos não são apenas operacionais. Eles tocam também dimensões subjetivas e relacionais da assistência, como acolhimento, segurança emocional e alinhamento com as expectativas dos usuários. Relatos sobre a “confiabilidade dos processos” e a “experiência mais estável e resolutiva” apontam para uma assistência menos fragmentada e mais sensível às realidades locais.

Por fim, categorias como Burocracia, Cultura Organizacional, Coordenação, Educação Permanente, Engajamento dos Pacientes, Redução de Custos, Responsabilidade e Disponibilidade aparecem com 2% de frequência, indicando desafios e nuances do processo. Entre os aspectos críticos, menciona-se a sobrecarga inicial de

trabalho, a resistência à mudança e os custos de adequação como pontos de atenção para a sustentabilidade das melhorias.

4.3.3 Impacto nos pacientes decorrente do efeito da acreditação sobre a tecnologia

As respostas dos avaliadores revelam que os impactos da acreditação na dimensão “Tecnologia” são percebidos de forma ambivalente, oscilando entre ganhos expressivos e desafios persistentes. A acreditação aparece como um vetor que impulsiona a adoção de soluções digitais, o aprimoramento da gestão da informação e a qualificação dos registros assistenciais, mas também como um processo que evidencia desigualdades estruturais e limitações técnicas dentro das organizações.

O código mais recorrente na segunda pergunta foi Agilidade (16%), apontando que o uso de tecnologias induzidas ou reforçadas pela acreditação tem favorecido a redução do tempo de resposta, a fluidez dos processos assistenciais e a organização das demandas. Um avaliador relata, por exemplo, que os impactos positivos se traduzem na “diminuição do tempo de atendimento, cuidado centrado na pessoa e segurança assistencial”. Outro menciona que “serviços hospitalares estão apresentando cada vez mais assertividade em diagnósticos e agilidade nos atendimentos”, associando diretamente o uso tecnológico ao ganho de velocidade e precisão.

A Segurança da Informação (9%) também foi fortemente destacada, sobretudo por sua capacidade de estruturar fluxos confiáveis e evitar perdas ou vazamentos de dados clínicos. Um respondente sintetiza esse ponto ao afirmar que a tecnologia tem proporcionado “maior rastreabilidade das informações voltadas ao histórico de saúde do paciente”, e outro complementa que há “garantia do processo de obtenção de resultados de exames e procedimentos diagnósticos tanto pela agilidade de emissão de resultados, mas principalmente pela segurança dessas informações”.

Segurança do Paciente (9%) aparece de forma transversal aos efeitos das tecnologias. Recursos como prescrição eletrônica, codificação de medicamentos e checagem digital de procedimentos são valorizados por reduzirem a ocorrência de falhas humanas e tornarem o cuidado mais preciso. Como apontado por um avaliador, “sistemas eletrônicos de prescrição, checagem de medicamentos por código de barras [...] evitam erros e proporcionam um cuidado mais rápido, adequado e preciso”.

Em seguida, categorias como Eficiência e Melhoria de Processos (7% cada) reforçam a percepção de que a tecnologia tem contribuído para racionalizar fluxos,

reduzir retrabalho e elevar a produtividade das equipes. Um exemplo ilustrativo dessa percepção está na citação: “automatização de processos administrativos e assistenciais reduz retrabalho, melhora a gestão de tempo e recursos e aumenta a produtividade”.

A presença de Tecnologias Insuficientes (6%) evidencia uma limitação estrutural. Foram relatadas falhas de conectividade, ausência de integração entre sistemas, prontuários incompletos e dificuldades operacionais no uso das ferramentas disponíveis. Um avaliador observa que “a falta de desenvolvimento na tecnologia da informação e a falta de interoperabilidade entre sistemas impactam negativamente em todos os processos da APS”.

Outras categorias com menor frequência, como Acessibilidade, Gestão da Informação, Redução de Erros, Comunicação, Prevenção, Tomada de Decisão e Cuidado Centrado, ilustram o potencial multifacetado da tecnologia na qualificação do cuidado. Um dos avaliadores destacou que “o prontuário eletrônico qualificado favorece a continuidade do cuidado, evita perdas de informação e reduz falhas nos registros”. Outro avaliador ressalta que a tecnologia pode “proporcionar acesso mais fácil às informações de saúde”, fortalecendo a coordenação e a continuidade da atenção.

A análise também revela desafios críticos. Foram apontadas dificuldades na capacitação de equipes, aumento da carga administrativa na fase de implementação, e custos elevados de manutenção e atualização tecnológica — sobretudo em instituições de menor porte. Como apontado por um respondente: “a pressa em informatização de dados em conjunto com a dificuldade da parte operacional de compreender metodologia de coleta ou de uso das ferramentas pode ter um efeito contrário do esperado”.

5 DISCUSSÃO

Os achados deste estudo reforçam a acreditação como mecanismo estratégico de transformação nas organizações de saúde, com impactos diretos na qualidade do atendimento e nos resultados para pacientes e sociedade. Na dimensão Pessoas, observa-se que a acreditação eleva o engajamento profissional e consolida uma cultura de segurança centrada no usuário, fundamentais para a redução de eventos adversos e o fortalecimento da confiança pública no sistema de saúde (Sammer *et al.*, 2010; El- Jardali *et al.*, 2011). Ao mesmo tempo, os avaliadores destacaram ganhos em profissionalismo e colaboração interprofissional, que reverberam em serviços mais humanizados e responsivos às necessidades da população (Algunmeeyn; Alrawashdeh; Alhabashneh,

2020). Cabe, porém, reconhecer o ônus emocional associado ao processo, apontado por Elkins *et al.* (2010) e Hussein *et al.* (2021), o que demanda políticas institucionais de suporte e capacitação contínua para preservar o bem-estar das equipes.

Na dimensão Processos, a padronização e a integração intersetorial promovidas pela acreditação demonstram potencial para otimizar fluxos de trabalho, reduzir desperdícios e aprimorar a equidade no acesso aos serviços de saúde (Araujo; Siqueira; Malik, 2020; Saut; Berssaneti; Moreno, 2017). Os avaliadores relataram que protocolos mais claros diminuem variações indesejadas na prática clínica, resultando em atendimentos mais previsíveis e eficientes, com reflexos imediatos na satisfação e no desfecho dos pacientes. Contudo, a burocratização excessiva e a falta de adaptação local podem comprometer a sustentabilidade dessas melhorias, indicando a necessidade de flexibilidade na implementação das normas.

Quanto à Tecnologia, este estudo corrobora que a acreditação impulsiona a adoção de sistemas de informação e prontuários eletrônicos, essenciais para a rastreabilidade e a segurança da informação do paciente (Hussein *et al.*, 2021; Souza *et al.*, 2019). Aceleradores de agilidade nos atendimentos e de precisão diagnóstica, essas ferramentas também contribuem para a transparência e a prestação de contas à sociedade. Ainda assim, lacunas de infraestrutura e interoperabilidade ressaltam desigualdades regionais, o que aponta para a necessidade de investimentos e políticas públicas que garantam infraestrutura tecnológica adequada em todas as esferas do sistema.

Por fim, a ênfase na perspectiva dos avaliadores mostrou-se valiosa para compreender não apenas os resultados formais da acreditação, mas também seus mecanismos de geração de valor social. Ao integrar rigor técnico e sensibilidade ao contexto, esses profissionais revelam caminhos para fortalecer a resiliência dos serviços de saúde e ampliar o impacto positivo dos programas acreditadores na qualidade de vida das comunidades atendidas (Teymourzadeh *et al.*, 2016; Winata *et al.*, 2020; Mcnaughton; Mara; Jones, 2024).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo exploratório mapeou os impactos percebidos da acreditação de Nível 1 da ONA em três tipos de organizações de saúde – atenção primária, laboratórios e hospitais – a partir da visão de avaliadores experientes. Os resultados destacaram contribuições significativas para a cultura de segurança, o engajamento das equipes e o

amadurecimento dos processos institucionais, evidenciando o papel da acreditação como agente de melhoria contínua.

Todavia, todas as informações coletadas se basearam exclusivamente na percepção dos avaliadores, sem consulta direta a pacientes, gestores ou demais profissionais de saúde, o que limita a amplitude das conclusões. Além disso, cada questão captou uma visão generalizada de um tipo de organização, valendo-se da experiência de cada avaliador; embora duas perguntas abertas buscassem minimizar essa simplificação, nuances locais ou visões divergentes podem ter sido desconsideradas.

A variação na experiência dos participantes também influenciou os resultados: alguns avaliadores atuavam em apenas um ou dois tipos de organização, gerando taxas de não resposta mais elevadas em determinados campos e comprometendo a representatividade uniforme. Soma-se a isso o escopo restrito a três categorias de serviços – os com maior número de creditações de Nível 1 no país – o que impede a extrapolação dos achados para outras realidades, como clínicas especializadas e grandes redes hospitalares.

Adicionalmente, o foco nas creditações de Nível 1, cujo principal eixo é a segurança do paciente, pode ter direcionado as respostas para esse tema em detrimento de outros aspectos da acreditação. O impacto sobre os pacientes, por sua vez, foi inferido pelos avaliadores, introduzindo possível viés de segunda mão. Por fim, por se tratar de estudo descritivo, não foram realizados testes estatísticos para controlar vieses associados ao número de visitas de acreditação por avaliador ou à familiaridade com o processo.

Para fortalecer e ampliar este campo, futuras pesquisas poderiam: (1) conduzir análises confirmatórias envolvendo múltiplos grupos de interesse (pacientes, gestores e profissionais); (2) examinar, via estudos correlacionais, o efeito da frequência de visitas de acreditação no padrão de respostas; (3) expandir o escopo para níveis 2 e 3 de acreditação e outros tipos de serviços; (4) utilizar metodologias qualitativas aprofundadas (entrevistas semiestruturadas, grupos focais) para captar percepções não previstas; e (5) desenvolver estudos longitudinais para avaliar a manutenção dos impactos ao longo do tempo.

AGRADECIMENTO

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS

ALGUNMEEYN, A.; ALRAWASHDEH, M.; ALHABASHNEH, H. Benefits of applying for hospital accreditation: The perspective of staff. **Journal of Nursing Management**, v. 28, n. 6, p. 1233–1240, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jonm.13066>

ARAUJO, C. A. S.; SIQUEIRA, M. M.; MALIK, A. M. Hospital accreditation impact on healthcare quality dimensions: A systematic review. **International Journal for Quality in Health Care**, v. 32, n. 8, p. 531–544, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/intqhc/mzaa090>

CAMPBELL, S. M.; ROLAND, M. O.; BUETOW, S. A. Defining quality of care. **Social Science and Medicine**, v. 51, n. 11, p. 1611–1625, 2000. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0277-9536\(00\)00057-5](https://doi.org/10.1016/S0277-9536(00)00057-5)

CARPINETTI, L. C. R.; DE MELO, A. M. What to benchmark? A systematic approach and cases. **Benchmarking: An International Journal**, v. 9, n. 3, p. 244–255, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/14635770210429009>

DE SOUSA MENDES, G. H.; DE SOUSA MIRANDOLA, T. B. Hospital accreditation as an improvement strategy: Impacts and difficulties in six accredited hospitals. **Gestao e Produção**, v. 22, n. 3, p. 636–648, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-530X1226-14>

DE SOUZA, J. I. M., Jr.; DE ARAÚJO, D. S.; BARBOSA, G. V.; LETOUZE, P. An International Accreditation System for Healthcare Professionals Based on Blockchain. **International Journal of Information and Education Technology**, v. 9, n. 7, p. 462–469, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.18178/ijiet.2019.9.7.1247>

DONABEDIAN, A. The quality of care. How can it be assessed? 1988. **Archives of pathology & laboratory medicine**, v. 121, n. 11, p. 1145–1150, 1997.

EL-JARDALI, F.; DIMASSI, H.; JAMAL, D.; JAAFAR, M.; HEMADEH, N. Predictors and outcomes of patient safety culture in hospitals. **BMC Health Services Research**, v. 11, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/1472-6963-11-45>

ELKINS, G.; COOK, T.; DOVE, J.; MARKOVA, D.; MARCUS, J. D.; MEYER, T.; RAJAB, M. H.; PERFECT, M. Perceived Stress Among Nursing and Administration Staff Related to Accreditation. **Clinical Nursing Research**, v. 19, n. 4, p. 376–386, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1054773810373078>

ELNOUR, A. A.; HERNAN, A. L.; FORD, D.; CLARK, S.; FULLER, J.; JOHNSON, J. K.; DUNBAR, J. A. Surveyors' perceptions of the impact of accreditation on patient safety in general practice. **Medical Journal of Australia**, v. 201, n. 3, p. S56–S59, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.5694/mja14.00198>

GREENFIELD, D.; BRAITHWAITE, J.; PAWSEY, M. Health care accreditation surveyor styles typology. **International Journal of Health Care Quality Assurance**, v. 21, n. 5, p. 435–443, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/09526860810890422>

HAIR, J. F. **A Primer on Partial Least Squares Structural Equation Modeling (PLS-SEM)**. Los Angeles: Sage, 2017.

HUSSEIN, M.; PAVLOVA, M.; GHALWASH, M.; GROOT, W. The impact of hospital accreditation on the quality of healthcare: a systematic literature review. **BMC Health Services Research**, v. 21, n. 1, p. 1057, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12913-021-07097-6>

JUNNINEN, H.; NISKA, H.; TUPPURAINEN, K.; RUUSKANEN, J.; KOLEHMAINEN, M. Methods for imputation of missing values in air quality data sets. **Atmospheric Environment**, v. 38, n. 18, p. 2895–2907, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.atmosenv.2004.02.026>

KALANTAR, R. D.; ASADIZAKER, M.; AZIZI-FINI, I.; YADOLLAHI, S. Perceived Stress and Anxiety of Healthcare Providers Before and After a Hospital Accreditation Program in Ahvaz City, Iran. **Journal of**

Client-Centered Nursing Care, v. 9, n. 2, p. 157–166, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.32598/JCCNC.9.2.435.1>

MANZO, B. F.; BRITO, M. J. M.; CORRÊA, A. D. R. Implications of hospital accreditation on the everyday lives of healthcare professionals. **Revista da Escola de Enfermagem**, v. 46, n. 2, p. 388–394, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0080-62342012000200017>

MCNAUGHTON, D. T.; MARA, P.; JONES, M. P. The impact of self-assessment and surveyor assessment on site visit performance under the National General Practice Accreditation scheme. **Australian Health Review**, v. 48, n. 3, p. 222–227, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1071/AH23235>

MEIRA, M. M.; MACHADO, A. G. C.; GOMES, G. R. S. Dynamic capabilities for accreditation: Evidence in the healthcare sector. **BAR - Brazilian Administration Review**, v. 16, n. 1, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2019180115>

ONA. **Manual para organizações prestadoras de serviços de saúde - OPSS: versão 2022-2026**. São Paulo: Organização Nacional de Acreditação, 2021.

ONA. **Mapa de Acreditações**. Disponível em: <<https://www.ona.org.br/mapa-de-acreditacoes>>. Acesso em: 17 maio. 2025.

ØYRI, S. F.; BATES, D. W.; WIIG, S. Comparison of external evaluation policies and regulations for quality improvement and safety of health services in Norway and the United States. **International Journal of Health Governance**, v. 28, n. 4, p. 413–437, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/IJHG-06-2023-0065>

RHODEN, D. J.; DEZORDI, C. C. M.; HUSEIN, R. A. M. M.; BARBOSA, D. A.; TREVISIO, P.; COLET, C. F.; STUMM, E. M. F. Nurses' stress and resilience before and after evaluation for hospital accreditation. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 75, n. 3, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2020-1341>

SAMMER, C. E.; LYKENS, K.; SINGH, K. P.; MAINS, D. A.; LACKAN, N. A. What is patient safety culture? A review of the literature. **Journal of Nursing Scholarship**, v. 42, n. 2, p. 156–165, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1547-5069.2009.01330.x>

SAUT, A. M.; BERSSANETI, F. T.; MORENO, M. C. Evaluating the impact of accreditation on Brazilian healthcare organizations: A quantitative study. **International Journal for Quality in Health Care**, v. 29, n. 5, p. 713–721, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/intqhc/mzx094>

TEYMOURZADEH, E.; RAMEZANI, M.; ARAB, M.; RAHIMI FOROUSHANI, A.; AKBARI SARI, A. Surveyor Management of Hospital Accreditation Program: A Thematic Analysis Conducted in Iran. **Iranian Red Crescent Medical Journal**, v. 18, n. 5, p. e30309, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5812/ircmj.30309>

WINATA, T.; CLAY-WILLIAMS, R.; TAYLOR, N.; HOGDEN, E.; HIBBERT, P.; AUSTIN, E.; BRAITHWAITE, J. Using accreditation surveyors to conduct health services research: A qualitative, comparative study in Australia. **International Journal for Quality in Health Care**, v. 32, p. 89–98, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/intqhc/mzz110>

YOUSSEFINEZHADI, T.; MOSADEGHRAD, A. M.; HINCHCLIFF, R.; AKBARI-SARI, A. Evaluation results of national hospital accreditation program in Iran: The view of hospital managers. **Journal of Healthcare Quality Research**, v. 35, n. 1, p. 12–18, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jhqr.2019.08.008>

Acessibilidade e dinâmica empresarial: evidências do Programa Estradeiro no Mato Grosso

*Accessibility and Business Dynamics: Evidence from
the Estradeiro Program in Mato Grosso*

Emille Christie Santana Gomes

Doutora em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP); afiliada à Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: emille.gomes@ufpe.br

Tatiane Almeida de Menezes

Pós-doutorado na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP - Brasil), Yale University (EUA), London School of Economics (Reino Unido) e McMaster University (Canadá); Professora Associada da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Afiliada à Universidade Federal de Pernambuco-UFPE. E-mail: tatiane.menezes@ufpe.br

RESUMO

Este artigo investiga os efeitos dos investimentos em infraestrutura de transporte sobre o número de firmas no estado de Mato Grosso entre 2003 e 2010. Utilizando dados em painel e modelagem com variável de acessibilidade baseada em tempo de viagem, buscou-se mitigar problemas de endogeneidade na localização das firmas. Os resultados evidenciam que o aumento da acessibilidade é positivamente correlacionado com o crescimento do número total de firmas, com destaque para os setores de transporte e manufatura. Tais achados reforçam a relevância de políticas públicas voltadas à melhoria da infraestrutura rodoviária como estratégia de desenvolvimento econômico regional.

Palavras-chave: infraestrutura de transporte; acessibilidade; crescimento de firmas.

Artigo recebido em 11/06/2025, aceito para publicação em 24/06/2025.

ABSTRACT

This paper investigates the effects of investments in transport infrastructure on the number of firms in the state of Mato Grosso between 2003 and 2010. Using panel data and an accessibility variable based on travel time, the study addresses endogeneity issues related to firm location. The results indicate a positive correlation between accessibility and the number of firms, especially in the transport and manufacturing sectors. These findings support the importance of public policies aimed at improving road infrastructure as a strategy for regional economic development.

Keywords: Transport infrastructure; Accessibility; Firm growth.

1 INTRODUÇÃO

A infraestrutura de transporte rodoviário desempenha papel central na dinâmica econômica de diversos países, sendo responsável pela conectividade entre regiões e pelo escoamento de bens e serviços. No Brasil, o modal rodoviário representa o principal meio logístico, totalizando aproximadamente 1,72 milhão de quilômetros de extensão e respondendo por cerca de 61,1% de toda a carga transportada no país, além de ser o meio predominante de transporte de passageiros (Boletim Estatístico, 2008). Investimentos nesse tipo de infraestrutura tendem a reduzir os custos de deslocamento, diminuir barreiras geográficas e, conseqüentemente, impulsionar o desenvolvimento econômico local ao facilitar o acesso a mercados, fornecedores e mão de obra.

Diante da carência de ligações rodoviárias asfaltadas entre municípios e da necessidade de integração com as principais rodovias federais, o governo do estado de Mato Grosso lançou, em janeiro de 2003, o “Programa Estradeiro”. A iniciativa teve como objetivo ampliar a infraestrutura econômica estadual e aumentar a competitividade regional, por meio da pavimentação de importantes eixos logísticos (OLIVEIRA, 2016).

Neste contexto, o presente artigo busca avaliar empiricamente o impacto dos investimentos rodoviários do Programa Estradeiro sobre o número de firmas localizadas no estado de Mato Grosso, com ênfase nos setores de manufatura, transporte e construção civil. A análise se baseia na hipótese de que melhorias na infraestrutura de transporte geram externalidades positivas que favorecem a localização e a expansão de empresas em áreas beneficiadas.

No entanto, a investigação de tais efeitos enfrenta o desafio metodológico da endogeneidade, uma vez que a alocação de investimentos públicos pode não ser aleatória — sendo, por vezes, direcionada a regiões com maior dinamismo econômico prévio. Para lidar com essa limitação, adota-se como variável explicativa um índice de acessibilidade, construído com base no tempo mínimo de viagem entre os setores censitários e seus destinos potenciais. Essa métrica permite captar, de forma mais precisa, as mudanças na conectividade decorrentes das pavimentações, independentemente da distância geográfica.

A abordagem considera que a variação nos ganhos de acessibilidade pode diferir mesmo entre unidades espaciais equidistantes da rodovia pavimentada, a depender da proporção do trajeto impactado pela melhoria (GIBBONS, 2019). Os resultados da análise empírica indicam que um aumento de 1% no índice de acessibilidade está associado a um incremento de 0,6% no número total de firmas, com efeitos mais robustos observados nos setores de transporte e manufatura.

Além desta introdução, o artigo está estruturado da seguinte forma: a Seção 2 apresenta a revisão da literatura relacionada ao tema; a Seção 3 descreve a metodologia adotada; a Seção 4 detalha a base de dados utilizada; a Seção 5 discute os resultados obtidos; e, por fim, a Seção 6 apresenta as conclusões do estudo.

2. REVISÃO DE LITERATURA

A literatura econômica tem conferido crescente atenção aos efeitos dos investimentos em infraestrutura de transporte sobre o desenvolvimento regional, com destaque para a influência desse tipo de intervenção sobre a alocação espacial de firmas e o dinamismo produtivo local.

2.1 INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE E LOCALIZAÇÃO DE FIRMAS

O investimento em infraestrutura de transporte constitui uma estratégia recorrente de estímulo à atividade econômica, sobretudo em regiões em desenvolvimento. A melhoria nas condições de mobilidade tende a reduzir custos operacionais, facilitar o acesso a insumos e mercados consumidores, e atrair novos empreendimentos. Diversos estudos empíricos confirmam essa relação positiva entre infraestrutura e crescimento econômico.

Holl (2003), ao analisar dados de municípios espanhóis entre 1980 e 1994 por meio de sistemas de informação geográfica (GIS), conclui que a construção de novas rodovias não apenas eleva a produtividade das firmas manufatureiras, como também influencia sua distribuição espacial. Segundo o autor, empresas tendem a se localizar próximas às rodovias, mesmo que isso implique maior distância em relação aos centros urbanos.

No mesmo contexto, Moreno (2007) investiga os efeitos do capital público em transporte sobre o crescimento regional na Espanha, demonstrando que os benefícios da infraestrutura não se restringem às áreas diretamente beneficiadas, podendo gerar transbordamentos para outras regiões.

Holl (2012) aprofunda a análise ao empregar um índice de acessibilidade para medir os efeitos da infraestrutura sobre a conectividade entre firmas e mercados. Utilizando modelos GMM baseados em defasagens de variáveis de controle, o autor identifica efeitos positivos e significativos dos investimentos em rodovias sobre a produtividade das firmas e sua expansão geográfica.

Estendendo a análise para o contexto europeu, Delbo (2012) avalia o retorno de diferentes tipos de infraestrutura nas regiões da União Europeia, destacando que redes de transporte bem estruturadas apresentam os maiores efeitos sobre o desempenho econômico regional.

Tong et al. (2013), por sua vez, avaliam os efeitos de transbordamento espacial das rodovias sobre a produção agrícola nos Estados Unidos, utilizando o modelo de painel Durbin com dependência espacial. Seus resultados indicam que a infraestrutura rodoviária influencia positivamente a produtividade, mesmo em setores distintos da indústria.

Martín-Barroso et al. (2015) corroboram essas evidências ao demonstrar que melhorias no tempo e na distância de deslocamento, medidos por indicadores de acessibilidade, resultam em ganhos de produtividade para firmas espanholas.

No contexto asiático, Ghani et al. (2016) investigam os efeitos do programa de rodovias “Golden Quadrilateral” na Índia, observando aumento de até 49% na produção de distritos industriais próximos à malha rodoviária. Donaldson (2018) reforça essa tese ao demonstrar que a construção da ferrovia Raj reduziu significativamente os custos de transporte, impulsionando comércio, preços e renda real.

Por outro lado, Rokicki (2018), ao estudar a Polônia, verifica que a construção de rodovias expressas não teve efeito sobre a produção agregada, embora tenha sido estatisticamente relevante na geração de empregos.

Gibbons et al. (2019), em estudo sobre a Grã-Bretanha, utilizam dados georreferenciados e análise de rede para medir o impacto da acessibilidade em microescala. Os autores identificam efeitos causais robustos da melhoria da infraestrutura viária sobre o aumento do número de empresas e postos de trabalho, estimando que um incremento de 1% na acessibilidade pode elevar entre 0,3% e 0,4% essas variáveis.

Em síntese, a literatura especializada demonstra que, embora existam variações contextuais, os investimentos em infraestrutura de transporte rodoviário têm, em sua maioria, efeitos positivos e significativos sobre o dinamismo empresarial e o crescimento regional.

3. METODOLOGIA

Este estudo tem como objetivo principal estimar o efeito do investimento em infraestrutura de transporte sobre a variação no número de firmas no estado de Mato Grosso, entre os anos de 2003 e 2010. Para lidar com o problema de endogeneidade associado à escolha dos locais beneficiados com pavimentação — dado que regiões mais produtivas podem ter sido priorizadas —, construiu-se uma medida de acessibilidade georreferenciada que serve como proxy da exposição aos investimentos em infraestrutura viária.

3.1 MODELAGEM ECONOMETRICA

Durante o período analisado, foram pavimentados mais de 2.500 quilômetros de rodovias em Mato Grosso, como parte do “Programa Estradeiro”. Esta melhoria logística potencialmente reduziu os custos de transporte e favoreceu o estabelecimento de novas firmas em regiões afetadas.

A modelagem inicial parte da seguinte especificação empírica:

$$\ln(y_{it}) = \beta_0 + \beta_1 \ln(Pavit) + \theta_i + \tau_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

onde:

$\ln(y_{it})$: logaritmo do número de firmas no setor censitário i, no ano t;

β_0 : intercepto linear;

$\beta_1 \ln \ln(Pavit)$: variável que representa a pavimentação realizada;

θ_i : efeito fixo de espaço;

τ_t : efeito o fixo de tempo;

ε_{it} : termo de erro.

Entretanto, em função da simultaneidade entre o investimento em rodovia e o número de firmas em um determinado local à variável $\ln(Pavit)$ é endógena. Para contornar este problema, seguiu-se Gibbons (2019) e foi construído a variável acessibilidade.

O índice da acessibilidade é uma função decrescente do tempo de viagem mínimo da origem i até seus k destinos potenciais através da rodovia. A acessibilidade é dada da seguinte forma:

$$A_{it} = \sum_{k \neq i} a(time)_{ikt} \quad (2)$$

Onde: $a(time)_{ikt}$ é definido como a inversa do tempo de viagem da origem “i” até destinos potenciais “k” no tempo “t”.

Dessa forma, o modelo estimado passa a ser:

$$\ln(y_{it}) = \beta \ln A_{it} + \theta_i + \tau_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Na equação (3), o parâmetro de interesse, β , representa o efeito causal da acessibilidade sobre o número de firmas. No entanto, é importante reconhecer que a estimação de β , pode estar sujeita a viés, uma vez que este parâmetro pode estar correlacionado com fatores não observáveis no espaço e no tempo, ou seja, pode estar correlacionado com os componentes não observados $\{\theta_i, \tau_t, \varepsilon_{it}\}$.

Há diversas razões pelas quais essa correlação pode ocorrer, entre as quais destacam-se: (i) a pavimentação pode ter sido realizada estrategicamente para conectar regiões com alta produtividade; e (ii) áreas com maior densidade populacional tendem a

ser mais produtivas, e as firmas localizadas nessas regiões tendem a se posicionar próximas a rodovias, implicando em maiores níveis de acessibilidade.

O primeiro passo para mitigar a correlação entre a variável de acessibilidade A_{it} e os componentes não observáveis invariantes no tempo consiste na utilização de efeitos fixos. Essa abordagem permite eliminar do modelo todas as características não observadas que são constantes ao longo do tempo e comuns a determinadas unidades espaciais. Assim, a equação estimada assume a seguinte forma:

$$\ln y'_{it} = \beta \ln A'_{it} + \theta'_t + \varepsilon'_{it} \quad (4)$$

Nesta equação, $\ln A'_{it} = \ln A_{it} - \ln \bar{A}_{it}$, ou seja, a estimação de β baseia-se na variação dentro das unidades de $\ln A_{it}$. Essas variações refletem mudanças ao longo do tempo no tempo de viagem entre a origem “i” e seus “k” destinos potenciais, resultantes da pavimentação das rodovias.

Apesar de haver controle por efeitos fixos, permanece a preocupação de que as mudanças em $\ln A'_{it}$ possam estar correlacionadas com componentes não observáveis que variam ao longo do tempo. Um exemplo relevante é a possibilidade de a pavimentação ter ocorrido em locais que já apresentavam tendências diferenciadas de produtividade — sejam elas positivas ou negativas. Para lidar com essa potencial fonte de viés, duas estratégias complementares são adotadas.

A primeira estratégia consiste em restringir a amostra aos setores censitários localizados a até 10 km da rodovia. Com isso, a identificação do efeito causal baseia-se na comparação entre unidades geograficamente próximas à rodovia, nas quais algumas experimentaram aumentos substanciais na acessibilidade enquanto outras passaram por mudanças menos significativas. A segunda estratégia envolve o controle por tendências diferenciais específicas de cada pavimentação, mediante a inclusão de interações entre *dummies* geográficas e tendências lineares de tempo. Essa abordagem permite controlar variações temporais específicas de cada local afetado pela pavimentação.

Ao utilizar a variação na acessibilidade induzida pelas pavimentações, argumenta-se que esta pode ser interpretada como exógena, desde que a comparação seja feita entre locais próximos à rodovia. Ainda que a decisão de pavimentar não seja aleatória, os efeitos dessas pavimentações sobre o tempo de viagem entre cada unidade espacial e seus destinos potenciais podem ser considerados exógenos. Trabalhos anteriores, como

Gibbons (2019), sustentam que essa forma de variação incidental na acessibilidade entre unidades próximas é plausivelmente exógena ao processo produtivo local.

Por fim, reconhece-se o risco de que a pavimentação e a consequente alteração na acessibilidade estejam correlacionadas com choques temporários ou permanentes na produtividade das firmas locais, por exemplo, devido à interrupção de atividades produtivas durante as obras. Para mitigar essa possibilidade, o modelo inclui interações entre *dummies* indicativas das unidades afetadas e tendências lineares de tempo após o início das intervenções viárias.

3.2 JUSTIFICATIVA PARA O USO DA ACESSIBILIDADE COMO PROXY

O índice A_{it} , descrito na equação (2), mensura a exposição das unidades territoriais às mudanças promovidas pelas pavimentações. A análise foi realizada no nível de setor censitário, uma unidade geográfica pequena e relativamente homogênea, o que confere granularidade à mensuração do impacto.

Alternativas metodológicas, como o uso da distância bruta à rodovia ou a contagem de quilômetros pavimentados, foram consideradas, mas rejeitadas por apresentarem menor variabilidade e incapacidade de capturar com precisão os efeitos diferenciais do investimento. Em contrapartida, o índice de acessibilidade varia de forma contínua no espaço e incorpora tanto a topologia da rede rodoviária quanto às modificações no tempo de deslocamento induzidas pelas obras.

A adoção desse índice é particularmente vantajosa quando a localização das melhorias viárias não é aleatória. A medida permite distinguir entre o impacto da pavimentação e as características pré-existentes dos locais beneficiados. A metodologia encontra respaldo em estudos anteriores, como Holl (2012, 2016) e Gibbons (2019), que empregam medidas semelhantes para avaliar efeitos causais da infraestrutura de transporte.

4. DESCRIÇÃO DOS DADOS

A análise empírica baseia-se em microdados georreferenciados das firmas situadas no estado de Mato Grosso, cruzados com dados sobre as obras de pavimentação realizadas entre 2003 e 2010. A granularidade da base de dados permite estimar os efeitos locais das melhorias viárias sobre a dinâmica empresarial.

4.1 DADOS DAS FIRMAS E DA PAVIMENTAÇÃO

A base de dados referente às firmas foi construída a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), abrangendo o período de 2003 a 2010. Os endereços das empresas foram georreferenciados por meio do software BatGeo, permitindo a associação entre firmas e setores censitários.

A análise se concentrou em três setores econômicos: indústria de transformação, transporte e construção civil — considerados mais sensíveis a alterações nos custos logísticos. A unidade de análise espacial adotada foi o setor censitário, dado seu caráter homogêneo e a disponibilidade de variáveis demográficas agregadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Como variáveis de controle, foram incluídas a população total residente e a população em idade ativa (15-64 anos), extraídas dos censos demográficos. As informações sobre os trechos rodoviários pavimentados foram obtidas junto à Secretaria de Estado de Infraestrutura de Mato Grosso (SINFRA-MT) e à Secretaria de Planejamento (SEPLAN-MT), conforme sistematizado por Oliveira (2016).

4.2 CONSTRUÇÃO DA VARIÁVEL DE ACESSIBILIDADE

A principal variável explicativa da análise — o índice de acessibilidade A_{it} foi construída com base em uma matriz origem-destino, formada pelos centróides dos setores censitários localizados até 10 km das rodovias e seus destinos potenciais. Para o cálculo do tempo de viagem entre os pontos, utilizou-se o comando georoute no software Stata, tendo como base a malha rodoviária vigente até 2010.

Inicialmente, estimaram-se os tempos de deslocamento com toda a infraestrutura finalizada. Em seguida, cada trecho pavimentado foi sequencialmente removido do mapa para simular o tempo de viagem em anos anteriores à conclusão das obras. Essa estratégia permitiu estimar com precisão a variação temporal no índice de acessibilidade, isolando o impacto da pavimentação sobre cada unidade espacial.

5. RESULTADOS

Primeiramente procurou-se verificar a relação entre a variável acessibilidade e o número total de firmas a nível de setor censitário por meio de uma regressão linear

simples. Os resultados dessa regressão são apresentados na Tabela 1. Na primeira coluna, observa-se que um aumento de 1% na acessibilidade está associado a um crescimento de 0,16% no número total de firmas. O sinal positivo do coeficiente indica uma relação direta entre as variáveis, sugerindo que melhorias na acessibilidade favorecem o estabelecimento de novas firmas.

A segunda coluna apresenta os resultados para o setor da construção civil, indicando que um aumento de 1% na acessibilidade está correlacionado a um incremento de 0,15% no número de firmas deste setor. Para o setor de transporte, conforme demonstrado na terceira coluna, a elasticidade estimada é de 0,13%. Por fim, na última coluna, observa-se que a acessibilidade impacta positivamente também o setor industrial, com um coeficiente estimado de 0,15%. Vale destacar que todos os coeficientes foram estatisticamente significantes a 1%.

Tabela 1 – Regressão linear simples do efeito da acessibilidade sobre o número de firmas

	Firmas Total	Construção	Transporte	Indústria
Log Acessibilidade	0,16*** (0,004)	0,15*** (0,003)	0,13*** (0,004)	0,15*** (0,004)
Observações	2.132	1.923	2.036	1.943
Setores	292	292	292	292
Distância da rodovia	0-10 km	0-10 km	0-10 km	0-10 km

Fonte: Gomes (2019). Nota: Cada coluna representa uma regressão independente. Erros-padrão entre parênteses. Níveis de significância: * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

A Tabela 2 apresenta estimativas adicionais para o número total de firmas, incorporando diferentes especificações econométricas. A especificação da coluna (1) inclui efeitos fixos por setor censitário e uma tendência de tempo linear comum. Nesta configuração, o coeficiente da variável de acessibilidade não é estatisticamente significativo, indicando que, quando consideradas apenas essas variáveis, não se observa impacto da acessibilidade sobre o número de firmas.

Na coluna (2), introduz-se uma tendência temporal específica por setor censitário (interação entre *dummies* dos setores e tendência de tempo), o que torna o coeficiente de acessibilidade estatisticamente significativo ao nível de 5%. Isso indica que, ao controlar pela trajetória própria de crescimento dos setores, é possível isolar melhor o efeito da

acessibilidade. Dessa forma o aumento de 1% na acessibilidade aumenta em 0,38% o número total de firmas.

Na última coluna, adiciona-se controles adicionais, como população residente e uma tendência temporal interagida com o ano de início da pavimentação em cada setor. Nesse caso, o coeficiente de acessibilidade aumenta para 0,66% e torna-se altamente significativo ao nível de 1%, indicando que melhorias na acessibilidade têm forte impacto positivo sobre a quantidade de firmas estabelecidas.

Tabela 2 – Efeito da acessibilidade sobre o número total de firmas

	(1)	(2)	(3)
Log Acessibilidade	0,12 (0,22)	0,38** (0,017)	0,66*** (0,020)
Observações	2.132	2132	2132
Setores	292	292	292
Distância da rodovia	0-10 km	0-10 km	0-10 km
Efeito fixo ano	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo setor	Sim	Sim	Sim
Controle tendência		Sim	Sim
Controles			Sim

Fonte: Gomes (2019). Nota: Os controles adicionais incluem população residente e tendência temporal interagida com o ano de pavimentação. Níveis de significância: * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

A Tabela 3 replica a especificação completa da coluna (3) da Tabela 2, desagregando os resultados por setor econômico. Observa-se que os principais efeitos positivos da acessibilidade ocorrem nos setores de transporte e indústria manufatureira. Para o setor de transporte um aumento de 1% na acessibilidade aumenta em 0,55% o número de firmas, sendo esse coeficiente estatisticamente significativo a 5%.

Já para as indústrias, um aumento de 1% na acessibilidade aumenta em 0,97% o número total de indústrias, sendo este coeficiente estatisticamente significativo a 10%. Já para o setor da construção, os resultados não foram significantes. Esses achados são coerentes com a literatura, dado que melhorias na infraestrutura de transporte tendem a reduzir custos logísticos e facilitar a movimentação de insumos e produtos, beneficiando mais diretamente setores que dependem intensamente de transporte terrestre.

Tabela 3 – Efeitos da acessibilidade sobre o número de firmas por setor (robustez)

	Firmas Total	Construção	Transporte	Indústria
Log Acessibilidade	0,66*** (0,20)	0,43 (0,31)	0,55** (0,25)	0,97* (0,53)
Observações	2.132	1.923	2.036	1.943
Setores	292	292	292	292
Distância da rodovia	0-10 km	0-10 km	0-10 km	0-10 km

Fonte: Gomes (2019). Nota: Os modelos incluem todos os controles especificados na Tabela 3. Níveis de significância: * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

De forma geral, um aumento de 1% na acessibilidade resulta em um crescimento estimado de 0,66% no número total de firmas, 0,55% no número de firmas do setor de transporte e 0,97% nas firmas industriais. Os resultados não foram significativos para o setor da construção. Esses achados são consistentes com os resultados de Gibbons (2019), que encontrou resultados estatisticamente significantes para o número total de firmas, para o setor de transporte e para o setor industrial.

6. CONCLUSÃO

Este estudo analisou o impacto da pavimentação de rodovias no estado de Mato Grosso sobre o número totais de firmas, utilizando dados em nível de setor censitário e um índice de acessibilidade baseado em tempo de deslocamento. Os resultados indicam que melhorias na infraestrutura viária promovem efeitos positivos e estatisticamente significativos sobre o número de empresas, com destaque para os setores de transporte e indústria manufatureira.

A adoção do índice de acessibilidade permitiu controlar a endogeneidade associada à localização dos investimentos, captando variações espaciais e temporais na conectividade entre firmas e mercados. A análise mostrou que um aumento de 1% na acessibilidade está associado a um aumento de até 0,66% no número total de firmas.

Estes achados reforçam a importância de políticas públicas de investimento em infraestrutura como instrumento de estímulo ao crescimento econômico regional. A expansão da malha rodoviária, quando orientada por critérios técnicos e combinada com políticas de desenvolvimento produtivo, pode atuar como catalisador da atividade empresarial e da geração de empregos.

REFERÊNCIAS

- ÁLVAREZ, I.C.; BLÁZQUEZ, R. The influence of the road network on private productivity measures using Data Envelopment Analysis: a case study from Spain. *Transport Research Part A: Policy Practice*, v. 65, p. 33–43, 2014.
- BOLETIM ESTATÍSTICO. **Confederação Nacional dos Transportes**, 2008.
- DELBO, C.F.; FLORIO, M. Infrastructure and growth in a spatial framework: evidence from the EU regions. *European Planning Studies*, v. 20, p. 1393–1414, 2012.
- GHANI, E.; GOSWAMI, A. G.; KERR, W. R. Highway to Success: The Impact of the Golden Quadrilateral Project for the Location and Performance of Indian Manufacturing. *The Economic Journal*, v. 126, n. 591, p. 317–357, 2016.
- GIBBONS, S. et al. New Road Infrastructure: The Effects on Firms. *Journal of Urban Economics*, 2019.
- GOMES, Emille Christie Santana. *Investimento em infraestrutura de transporte: efeito nas firmas*. 2019. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br>. Acesso em: 29 jun. 2025.
- HOLL, A. Manufacturing location and impacts of road transport infrastructure: empirical evidence from Spain. *Regional Science and Urban Economics*, v. 34, p. 341–363, 2004.
- HOLL, A. Market potential and firm-level productivity in Spain. *Journal of Economic Geography*, v. 12, n. 6, p. 1191–1215, 2012.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos Demográficos** de 2000, 2007 e 2010.
- KUZMINA-MERLINO, I.; S., O. Transport Infrastructure Development Performance. *Procedia Engineering*, v. 178, p. 319–329, 2017.
- LI, Z.; WU, M. Is road infrastructure investment in China excessive? Evidence from productivity of firms. *Regional Science and Urban Economics*, v. 65, p. 116–126, 2017.
- MARTIN, D.; SERRANO, J.; VELÁZQUEZ, J. F. The effect of accessibility on productivity in Spanish manufacturing firms. *Journal of Regional Science*, v. 55, n. 5, p. 708–735, 2015.
- MATO GROSSO. *Desenvolvimento com integração 2003–2009*. Cuiabá: Seplan, 2010.
- MORENO, R.; LÓPEZ-BAZO, E. Returns to local and transport infrastructure under regional spillovers. *International Regional Science Review*, v. 30, p. 47–71, 2007.
- OLIVEIRA, A. M. **Impacto econômico de investimentos em infraestrutura de transporte rodoviário: avaliação do programa estradeiro nos municípios do estado de Mato Grosso**. Recife, 2016.
- ROKICKI, B. Highways and regional development in Poland: Accessibility changes and spatial spillovers. *Regional Studies*, 2018.
- SEPLAN-MT. **Mato Grosso em números**. Cuiabá: Seplan, 2010.
- SINFRA-MT. **Anexo II: Tabela 4 – Descritiva de convênios e seu avanço físico (2003–2008, 2009)**.
- TONG, T. et al. **Evaluating the spatial spillover effects of transportation infrastructure on agricultural output across the United States**. *Journal of Transport Geography*, v. 30, p. 47–54, 2013.

Para quem é a cidade?

Redes socioinstitucionais e os processos de desenvolvimento urbano nos centros de Salvador (Brasil) e Cali (Colômbia)

Who is the city for?

Socio-institutional networks and urban development processes in the centres of Salvador (Brazil) and Cali (Colombia)

Carlos Andrés Díaz Mosquera

Dr. em Ciências Sociais – Universidade Federal da Bahia

Professor Efetivo da Rede Estadual da Bahia CEEP do Leste Baiano – Valença

carlosandres1002@gmail.com

RESUMO

Este artigo é o resultado da tese de doutorado intitulada “Para quem é a cidade? Redes socioinstitucionais e os processos de desenvolvimento urbano nos centros de Salvador (Brasil) e Cali (Colômbia)”. Analisa-se a forma e os sentidos de como são consolidadas as redes de gestão público-privadas em processos de reformas urbanas contemporâneas de duas cidades latino-americanas: Salvador, Bahia, Brasil e Cali, Departamento del Valle del Cauca, Colômbia. Foram analisados o Programa Revitalizar implementado desde o ano de 2017 e o Programa Revive, de mais recente execução, na cidade de Salvador, da mesma forma que o Projeto Cidade Paraíso desenvolvido desde 2009 na cidade de Cali. Foram analisados os principais roteiros e diretrizes institucionais dos respectivos programas, identificando seus principais agentes urbanos dos setores público e privado, suas relações institucionais e os tipos e lógicas das redes de gestão para a execução dos programas. Para identificar e analisar os agentes urbanos, se fez uma análise de

Artigo recebido em 29/08/2024, aceito para publicação em 25/10/2024.

conteúdo dos documentos institucionais, análise dos jornais, entrevistas desenvolvidas com agentes públicos, privados e com população moradora, assim como uma revisão da literatura produzida sobre as reformas nos centros históricos das duas cidades. Este tipo de redes de gerenciamento urbano no contexto da neoliberalização das cidades e do capitalismo global caracteriza-se por consolidar um poder territorial que visa a consolidação de práticas urbanas ao redor de lógicas de Modernização, Recuperação, Revitalização, Competitividade, Refuncionalização de espaços e a consolidação de Cidades Inteligentes. Nesse sentido, estamos assistindo a uma capitalização do funcionamento do público que age paralelamente e de maneira associada aos interesses do capital privado nas reformas urbanas analisadas. Estas reformas fortalecem e aprofundam, segundo o caso analisado, o viés turístico patrimonial, a recuperação administrativa, a refuncionalização do centro, consolidação de um centro de negócios e boutiques, aperfeiçoamento da mobilidade ou a redensificação por empreendimentos. Nestas redes, os governos e poderes políticos locais de turno se articularam a uma tendência nacional e continental de construir cidades de negócios e diversos empreendimentos urbanos. Conclui-se que as redes de gerenciamento público privado no contexto de produção neoliberal das cidades latino-americanas produzem conflitos ao redor dos usos e contra usos do solo urbano, na medida em que focalizam única e exclusivamente a consolidação de uma cidade de negócios e não possuem programas sociais nem de habitação social para a população moradora. Mesmo esta tendência sendo de caráter continental também se evidenciam especificidades nos casos analisados.

Palavras-chave: redes público-privadas; reformas urbanas; centros históricos; globalização; boutiquização; gentrificação.

ABSTRACT

This article is the result of a doctoral thesis entitled “Para quem é a cidade? Socio-institutional networks and urban development processes in the centres of Salvador (Brazil) and Cali (Colômbia).” An analysis is made of how public-private management networks are consolidated in processes of contemporary urban reforms in two Latin American cities: Salvador, Bahia, Brazil and Cali, Department of Valle del Cauca, Colombia. The research focused on the Revitalize Program implemented since 2017 and the Revive Program, of more recent execution, in Salvador, in the same way as the Cidade Paraíso Project developed since 2009 in Cali. We have analysed two programs' leading networks and institutional directors, identifying their main urban agents in the public and private sectors, their institutional relations, and the types and logics of management networks used to execute two programs. To identify and analyse the urban agents, a content analysis of two institutional documents was carried out, an analysis of two days, interviews carried out with public agents, private agents and the resident population, as well as a review of the literature produced on the reforms in the historic centres of two cities. This type of urban management network in the neoliberalization of cities and global capitalism is characterised by the consolidation of territorial power that aims to consolidate urban practices around the logic of Modernisation, Recovery, Revitalisation, Competitiveness, Refunctionalization of spaces and consolidation of Smart Cities. In this sense, we are assisting in the capitalisation of public functioning that is parallel with and associated with the interests of private capital in the urban reforms analysed. These reforms strengthen and reinforce, in the second case analysed, the tourist heritage vision, the administrative recovery, the refunctionalization of the centre, the consolidation of a business centre and boutiques, the improvement of mobility or the redensification of businesses. These networks, governments and local political powers are articulated in a national and continental trend to build business cities and various urban enterprises. It is concluded that the networks of public-private management in the context of neoliberal production in Latin American cities produce conflicts around two uses and contra uses of only urban, to the extent that they focus solely and exclusively on the consolidation of a city of businesses and not We offer social programs and social housing for the resident population. Likewise, this continental tendency is also evident in specificities in the cases analysed.

Keywords: public-private networks; urban reforms; historical centers; globalization; boutique; gentrification.

1 INTRODUÇÃO:

Reflexões sobre redes de gestão público privadas

As redes de gerenciamento urbano no contexto da neoliberalização das cidades e do capitalismo global, caracterizam-se por consolidar um poder territorial que visam a construção de práticas urbanas ao redor de lógicas de Modernização, Recuperação, Revitalização, Competitividade, Refuncionalização de espaços e a consolidação de Cidades Inteligentes. Para traduzir estes discursos em práticas de gerenciamento urbano, existem um conjunto de alianças e estratégias dos setores públicos-privados que se encarregam de dar viabilidade aos projetos de transformação urbana. Sendo assim, encontramos dentro do setor público as agências e instancias internacionais, nacionais, estaduais e municipais, secretarias de planejamento, prefeituras, instituições de gestão do patrimônio e turismo, além de programas articulados à dinamização das intervenções. Por outro lado, no âmbito privado, as empresas do capital imobiliário, da construção civil, do setor de serviços, empresas de turismo e eventos, empreendedores urbanos nacionais e internacionais. E finalmente, junto a estes dois grupos, também existem um conjunto de atores urbanos como são os (as) moradores (as) desses espaços, que estão agrupados em redes de diversas associações (ONGs, partidos políticos, igrejas, universidades etc.) ou movimentos que foram conformando-se no decorrer dos processos com seus respectivos objetivos políticos, estabelecendo uma importante esfera pública de atuação e participação política (Bittencourt, 2011).

Para Marques (2013), as instancias de gerenciamento da cidade se denominam “governança urbana”, a qual é entendida como os conjuntos de atores estatais e não estatais interconectados por laços formais e informais que operam no processo de formulação de políticas e operam em contextos institucionais específicos. Na produção das políticas urbanas se produzem diversos conflitos, embates e disputas pelo poder político, a gestão pública e a estruturação do território. Desde a perspectiva de Celina Souza (2003), a política pública é um cenário de conflitos entorno de ideias, recursos e interesses, por meio da qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações específicos.

Os agentes urbanos públicos e privados consolidam redes de apoio, gerenciamento e execução dos programas urbanos. Desde a perspectiva de Marques (2006), os “capitais urbanos” investidos pelos gestores privados, significam além de dinâmicas econômicas, a construção de relações de poder no interior de formações históricas específicas como

por exemplo, as instituições de gerenciamento do urbano. Estes capitais possuem recursos de poder e estratégias políticas em conexão com vários atores que possibilitam a produção, administração, execução e gestão das políticas urbanas.

As formas de relações que são estabelecidas entre os poderes públicos e o privado podem ser de diversas modalidades, para Francisco Durand (2019), analisando o caso da produção de algumas políticas que demandam grandes quantidades de investimentos na América Latina, podem ser vistas como uma “captura do Estado”. Esta acontece por meio da confluência entre o poder econômico (capital imobiliário) e o poder político burocrático, desde onde são definidas e executadas as políticas públicas.

Pensando nas formas como se faz a política na cidade, Castells & Borja (1996) analisam a cidade enquanto uma coletivização objetiva da gestão urbana, onde cada política urbana está ligada uma à outra e os agentes urbanos se encarregam de fragmentar a gestão das políticas dando prioridade a umas em detrimento de outras. Desde o ponto de vista de Borja (2012), nas cidades latino-americanas prepondera o paradigma da “gestão urbana”, o qual envolve um conjunto de agentes que possuem programas através da planificação estratégica, nesse sentido os agentes urbanos agiriam visando as oportunidades de produção de renda. Com o intuito de identificar e analisar a conformação das redes de gerenciamento urbano, este estudo partiu dos seguintes questionamentos: 1. Quem são os agentes e que tipos de redes socio-institucionais foram tecidas no decorrer dos processos de desenvolvimento urbano dos espaços centrais das duas cidades? 2. Que sentidos e lógicas mobilizaram as redes, alianças, coalizões e relações, conflitivas e colaborativas, para a execução das respectivas reformas urbanas? 3. Quais são as concepções sobre a produção do espaço central dessas cidades que os agentes urbanos expressam em seus discursos e programas de reformas?

Diante dessas três questões, a pesquisa levantou uma hipótese: As reformas contemporâneas dos centros históricos demandam a conformação de redes de gestão público privadas que têm como foco o aperfeiçoamento e a consolidação de um cenário estratégico de investimentos. Nessas redes, participam instâncias locais, nacionais e globais, como prefeituras, secretarias de planejamento e demais atores encarregados da questão urbana, bem como governos estaduais, governos nacionais, instituições de financiamento nacional e internacional, inclusive a consolidação de redes transnacionais com instituições e governos.

Para testar as hipóteses, a pesquisa partiu da análise das redes socio-institucionais (Marques, 2003, 2006, 2013, 2017; Celina Souza, 2003, 2018; Maricato, 2001; Durand,

2019; Quijano, 2002) o que possibilitou caracterizar o conjunto de atores, suas relações, imbricações, possíveis alianças, estratégias, focos, coalizões, parcerias, objetivos, tensões, bem como a forma como os moradores organizados em associações ou movimentos (dependendo do caso) são partícipes ou não dessas redes e processos. Da mesma forma, se parte de concepção de cidade que é o resultado dos processos de produção capitalista do espaço no contexto do capitalismo global e a neoliberalização das cidades (Vainer, 2013; De Mattos, 2002) e os respectivos conflitos ao redor da consolidação dum poder territorial focado no aproveitamento dos grandes investimentos econômicos. Finalmente, se identificou os tipos de discursos institucionais mobilizados pelos agentes urbanos para gerenciar e executar os programas de renovação e reformas urbanas nos centros das duas cidades estudadas.

2 O CASO DE SALVADOR:

Tendências desde as últimas décadas do século XX nas reformas dos centros históricos

Salvador começou a expandir suas fronteiras e periferias de forma acelerada nas últimas décadas do século XX, assim como a configurar processos urbanos desiguais e segregados que se estabeleceram em três vetores de expansão diferenciados: a Orla Marítima Norte, o Miolo e o Subúrbio Ferroviário no Litoral da Bahia de Todos os Santos (Moreira de Carvalho; Corso Pereira, 2013, p. 57). Estes processos urbanos recaíram nas dinâmicas locais do Centro Histórico de Salvador impactando nas reformas urbanas que foram feitas desde finais do século XX a partir de políticas de revitalização, renovação e recuperação. O projeto de intervenção no centro histórico foi uma iniciativa do governo do Estado e do governo municipal, que começou a tomar forma desde finais dos anos 60 e começo dos 70, para desenvolver o “potencial turístico e o tempo de lazer”, especialmente no Pelourinho e na Orla, (Miranda; Dos Santos, 2009, p. 14).

O IPAC (Instituto Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia) fez um levantamento das condições econômicas e sociais do Pelourinho nas décadas dos 70 e 80 para iniciar as intervenções e preservação de algumas áreas, (Miranda; Dos Santos, 2009, p. 18). Em dezembro de 1985, o Centro Histórico de Salvador foi declarado como Patrimônio da Humanidade pela Unesco, passando a ser visto como uma área com potencial de investimento (Braga, 2008, p. 24). Nesse sentido, a década de 90 foi decisiva para o início do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador.

Com este tipo de políticas urbanas, abriram-se espaços aos processos de “enobrecimento” e à criação de diversos empreendimentos, os quais, para Braga (2008), significaram a expulsão da população pobre/moradora e a mudança das atividades econômicas, trazendo consigo transformações socioespaciais voltadas, principalmente, para o consumo cultural, manutenção, conservação de prédios e a “revitalização” de um espaço que se inseriu nas dinâmicas internacionais de consumo turístico no contexto da globalização. Segundo Nobre (2010, p. 164), no ano de 1992, no Maciel/Pelourinho, cerca de 85% dos moradores foram despejados, nas primeiras etapas de intervenção, e os outros 15% permaneceram temporariamente até a conclusão das outras etapas, sendo expulsos à medida que a reforma avançava. O tipo de função que tinha a propriedade no Pelourinho nos anos de 1992/93 era majoritariamente residencial e, em menor porcentagem, de serviços e comercial, já no ano de 1995 esse tipo de função diminuiu notavelmente até chegar a 3% contra 15% nos anos 92/93, (Nobre, 2010, p. 174). Depois da intervenção, aconteceu uma conversão na funcionalidade da propriedade, segundo informe do IPAC (Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia) do Levantamento do Solo de 1995.

A década de 90 marcou a tendência do “turismo globalizado”, o aproveitamento econômico da indústria cultural nas cidades latino-americanas, projetos urbanos apoiados por organismos internacionais e do qual o Centro Histórico de Salvador fez parte (Azevedo, 2001; Nobre 2010). Estas transformações, apoiadas e gestadas por instituições públicas e agentes privados, buscaram a valorização do patrimônio, transformaram os centros históricos em territórios rentáveis mediante sua conversão em objetos de “turismo cultural” internacional, nacional ou local (Pradilla, 2012, p. 31).

Estas lógicas implementadas desde as últimas décadas do século XX buscaram o aperfeiçoamento da articulação do centro às dinâmicas de acumulação capitalista urbana por meio da construção de empreendimentos, negócios, boutiques, shoppings, hotéis, lojas, instalação de sedes administrativas e pontos nodais de transporte, outorgando desta forma novos sentidos ao centro (De Mattos, 2002) (Gottschall; Santana, 2006). Estas lógicas produziram e acrescentaram conflitos ao redor dos usos do solo central urbano expressados nos já existentes usos residenciais e comerciais das camadas mais pobres e, por outro lado, os novos tipos de usos plasmados nas lógicas de renovação, revitalização e recuperação capitalista do espaço. Desde as últimas décadas do século XX, foram implementados sistematicamente nos centros históricos da América Latina dois tipos de intervenções urbanas, seja desde o aproveitamento turístico ou desde a recuperação administrativa e funcional (Azevedo, 2004; Santanna, 2009; Carrión, 2005).

Na perspectiva turística, utilizou a cultura, o patrimônio, a história, a arquitetura, a beleza natural ou os aspectos identitários da cidade como produtos a serem oferecidos e consumidos enquanto “patrimônio urbano” (Choay, 2017). A tendência de fazer dos centros históricos um monumento a ser oferecido, preservado, conservado e “dispositivo de segurança” da memória e da identidade de grupos dominantes, foi um produto ocidental eurocêntrico trasladado para as cidades latino-americanas como modelo de “turismo cultural” (Azevedo, 2004, p. 199) focado principalmente para um público solvente local, nacional e mundial. Desta forma, algumas cidades se consolidaram no nível mundial como turísticas, tais como Cartagena, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Buenos Aires, San Carlos de Bariloche, Cusco, Lima, Santiago e Cidade do México (Carrión, 2001).

A segunda perspectiva consiste na recuperação funcional e administrativa da centralidade. Nestas intervenções de recuperação funcional e administrativa se consolidaram processos de privatização das dinâmicas e da gestão do assunto urbano, onde o Estado fez presença como um ente facilitador da gestão que se articulou com o setor privado Carrión (2021), o que foi denominado como governança urbana por Marques (2013) e Carvalho (2013). Nesta lógica, o Estado se apresenta como uma entidade que carece de recursos (Harvey, 1996; De Mattos, 2008) e procura potenciais investidores privados.

Nestes dois tipos de intervenções segundo Silvio Mutal (2001), implementadas desde a lógica da perspectiva turística e administrativa ou a conjunção das duas, as populações moradoras e locatárias, ficaram relegadas, silenciadas, deslocadas, excluídas ou violentadas de diversas formas pela maquinaria institucional e de gestão das reformas urbanas. Estes tipos de intervenções foram implementadas desde os anos 90 nos centros na América Latina, em cidades como Cidade do Panamá, Santo Domingo, Lima, Cartagena e Salvador. É neste contexto que vem sendo produzidas as reformas urbanas do CHS tais como os Programas Revitalizar e Revive impulsionadas por alianças entre o setor público e privado.

3 PROGRAMA REVITALIZAR:

Diretrizes, roteiros e objetivos para o centro histórico de Salvador

O Programa Revitalizar chamado “Programa de Incentivo à Restauração e Recuperação dos Imóveis do Centro Antigo de Salvador”, faz parte do 4to eixo do

programa “Salvador 360 graus”, tem como foco o Centro Antigo e Histórico da cidade de Salvador. Este programa se instituiu com a Lei nº 9.215, de 19 de maio de 2017, é feito em cooperação com a UNESCO para desenvolver estudos técnicos para a elaboração de planos urbanísticos de mobilidade e habitação, regulamentação da Área de Proteção Cultural e Paisagística que delimitam o centro antigo de Salvador e as sete Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A área que abrange o projeto corresponde a uma região de proteção cultural e paisagística, estabelecida pela Lei 3.289, de 21 de setembro de 1983¹ e o conjunto arquitetônico da Cidade Baixa de Salvador, tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

Este projeto é uma ação da Diretoria da Gestão do Centro Histórico, que é uma instância da Secretaria de Cultura no Município. Os recursos econômicos do Revitalizar provêm de diversas fontes: por parte do Município, de empréstimos do Banco de Desenvolvimento para América Latina (CAF) e do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) por meio do financiamento do Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID)² e da Caixa Econômica Federal. O programa estipulou fazer várias intervenções dentro do núcleo do Centro Antigo e Centro Histórico de Salvador tais como:

- 1) Requalificação da Avenida Sete de Setembro.
- 2) Restauração do antigo hotel Castro Alves e de casarões históricos da Barroquinha para a implantação da nova sede da Fundação Gregório de Mattos³ e do Café Teatro da Barroquinha. Mudanças na Praça Cairú (localizada no comércio na Cidade Baixa), instauração do Museu da História de Salvador e Arquivo Público anexo ao futuro Arquivo Público Municipal. Construção do Museu da Música Brasileira (ambas obras já foram culminadas em setembro de 2021)⁴.
- 3) Centralização Administrativa Municipal, a Prefeitura pretendia levar até 2020 mais do 80% dos servidores públicos para o Comércio no Centro

¹ Após TJ questionar projeto para Centro Antigo de Salvador, lei entra em vigor, diz presidente da Câmara. Bahia. Globo G1. 24/05/2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/bahia/noticia/apos-tj-questionar-projeto-para-centro-antigo-de-salvador-lei-entra-em-vigor-diz-presidente-da-camara.ghtml>

² Revitalização do Centro Antigo terá investimento de R\$ 200 milhões. Salvador. A Tarde. 21-08-2017. Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1888037-revitalizacao-do-centro-antigo-tera-investimento-de-r-200-milhoes>

³ Fundação encarregada de formular e executar a política cultural do Município de Salvador.

⁴ A Cidade de Salvador obteve o título de “Cidade da Música” concebido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). “A medida faz parte da Rede de Cidades Criativas da Unesco, que tem como objetivo promover a cooperação internacional entre cidades para desenvolvimento urbano sustentável, inclusão social e aumento da influência da cultura no mundo”. Ver: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/09/29/salvador-tem-titulo-de-cidade-da-musica-renovado-pela-unesco.ghtml>. 29 setembro 2020.

Antigo, ocupando imóveis vazios, esta iniciativa se desenvolverá em parceria com o setor privado⁵, porem este objetivo institucional ainda não foi executado no que vai do decorrer do ano 2024.

- 4) Reforma de praças da Inglaterra e a praça do Mercado do Ouro⁶ (esta praça já foi entregue durante a Prefeitura de Antônio Carlos Magalhães Neto (segundo mandato de janeiro de 2017 até dezembro de 2020).
- 5) Plano funcional de mobilidade elaborado em parceria com a Unesco, este plano visa conectar o Centro Histórico com seu entorno.
- 6) Construção da “Casa do Carnaval”⁷ nas imediações da Praça da Sé no terreiro de Jesus (obra já foi entregue no ano de 2021).
- 7) Programa Salvador Memória Viva da Prefeitura de Salvador.
- 8) Aumentar a densidade residencial e contribuir com a preservação e valorização do patrimônio histórico e cultural. A expectativa é a produção de cerca de mil habitações⁸ e espaços de trabalho na região do Centro até 2020.

A maioria das obras começaram a ser executadas desde 2017, muitas delas foram entregues durante a Prefeitura de Antônio Carlos Magalhães Neto (Partido DEM) (1º janeiro 2013 – 31 dezembro 2020) e outras no contexto da Pandemia no governo do prefeito Bruno Reis (Partido DEM) (janeiro 2021 – atualidade). Estes tipos de reformas são apoiados por gestões públicas e iniciativas privadas estipuladas nos planos de desenvolvimento urbano e social do “Plano Salvador 500”, que é o plano estratégico de desenvolvimento para Salvador com horizonte até o ano de 2049 e que contém as

⁵ Diretriz do Plano de Governo 2021 – 2024. Salvador sempre em frente. Prefeitura de Salvador.

⁶ Este processo já está em andamento, no dia 29 de abril de 2019, foi inaugurada pela Prefeitura de Salvador a nova sede da Secretaria de Políticas para as Mulheres, Infância e Juventude (SPMJ), localizada no Edifício Cidade do Salvador, na Avenida Estados Unidos, 397, Comércio. Assim mesmo, a requalificação da Praça Marechal Deodoro receberá um investimento de R\$ 4,1 milhões, com projeto da Fundação Mario Leal Ferreira (FMLF), de igual jeito a praça comumente chamada da “mãozinha”, inauguração da praça da Inglaterra. Salvador. Correio 24 horas. Link: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/comercio-prefeitura-inaugura-secretaria-e-inicia-obra-nesta-segunda-29/>. 29 abril 2019.

⁷ Na data da escrita deste trabalho a “casa do Carnaval” já está em funcionamento. No dia 07 de junho de 2019 foi entregue pela prefeitura e o prefeito ACM Neto a reforma do Largo do Terreiro de Jesus. A obra foi responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestruturas e Obras Públicas (SEINFRA). Após intervenções, largo do Terreiro de Jesus é entregue. Salvador. A Tarde. 07 junho 2019. Disponível em: <http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/2065724-apos-intervencoes-largo-do-terreiro-de-jesus-e-entregue>

⁸ Estipula-se a instalação de “Habitação de Mercado” e Habitações de Interesse Social. Sobre a utilização dos 1.100 imóveis vazios em ruínas ou subutilizados foi feita a projeção de 8000 unidades para habitação, sendo que 5000 serão destinadas para habitação de mercado e as outras 3000 seriam para atender a demanda de famílias em risco social, Rebouças, Mourad, Pugliese (2017, p. 9-10). Até a data de escrita deste trabalho (2023) esta proposta ainda não foi executada.

diretrizes de desenvolvimento socioeconômico, cultural e urbano ambiental institucionalizadas no PDDU.

Para incentivar o desenvolvimento de empreendimentos e reformas nos casarões abandonados no CHS, O Programa Revitalizar possui uma linha de atuação que consiste em outorgar benefícios aos proprietários de casarões que queiram fazer reformas nos seus prédios. Os benefícios são restritos aos imóveis e atividades localizados na área de Proteção Cultural e Paisagística do Centro Antigo de Salvador. Segundo Sylvio Mutal (2001), esta tem sido uma tendência continental nas políticas de intervenções urbanas nos centros históricos da América Latina e do Caribe como na Cidade do Panamá, Cartagena, San Juan, Cidade do México e Recife, a qual consiste em outorgar benefícios públicos aos proprietários dos casarões e prédios abandonados, assim como a exceção de impostos para garantir os investimentos privados.

Segundo os planos e documentos institucionais, o que se pretende é a construção de uma “Cidade Inteligente”, esta ideia de Smart City segundo Weiss, Bernandes, Consoni (2015, p. 311) implicam processos inovadores de gestão para os desafios das dinâmicas urbanas contemporâneas, sendo um deles a criação de valor por meio de “ecossistemas institucionais técnicos científicos públicos, privados e de arquiteturas empresariais” (Castells, 2012), (Revista ACB, Dez. 2016)

3.1 REDES DE GESTÃO PÚBLICO PRIVADAS NO PROGRAMA REVITALIZAR

No CHS existem casarões abandonados e fechados à espera de futuros investimentos. Esta é uma forma de revalorização a longo prazo da propriedade e dos lugares, na medida em que quando surgem grandes projetos urbanos gestados por instituições públicas em parceria com agentes privados, a venda deles resulta muito favorável para quem é proprietário(a). Nesse sentido, se conforma o que Smith (2007) denominou como “Rent Gap”, isto quer dizer que a degradação e desvalorização histórica de uma zona estratégica como são os centros das cidades supõe um potencial de investimento no longo prazo, uma renda que é capitalizada tendo em conta a sua localização central, Mendes (2017, p. 496).

Quadro 1 - Agentes público privados do Programa Revitalizar

TIPO DE AGENTE	ORGANIZAÇÃO, INSTITUIÇÃO, EMPRESA
Agentes públicos	Secretaria de Cultura e Turismo Secretaria Municipais de Desenvolvimento e Urbanismo (SEDUR) e da fazenda (SEFAZ) UNESCO Diretoria da Gestão do Centro Histórico (instancia da Secretaria de Cultura e Turismo -Município) Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) Caixa Econômica Federal IPAC
Agentes privados	Banco de Desenvolvimento para América Latina (CAF) Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) Antônio Mazzafera, Fera Investimentos Nova Bahia Calatrave Invest & Trade Inc Grupo Vila Gale- Grupo Hoteleiro Português. Proprietários de imóveis
Sociedade Civil	Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico (AMACH) Movimento Sem Teto da Bahia Artífices da Ladeira da Conceição da Praia Comunidade da Ladeira Preguiça
Programas, Planos e Projetos	“Plano Salvador 500” Salvador 360 graus Programa Salvador Memória Viva Pelourinho Dia e Noite Pelas Ruas do Centro Antigo de Salvador Plano Diretor de Tecnologia da Cidade Inteligente Distrito Criativo Pelourinho Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação (Pidi) PDDU 2016

Fonte: o autor

No quadro anterior, se mostram os principais agentes público privados do Programa Revitalizar. Os agentes privados não só “injetam capital”, eles se configuram como “Capitais Urbanos”, Marques (2006), isto quer dizer que os capitais envolvidos repercutem mais além de dinâmicas econômicas, estes também têm a capacidade de decisão, gestão e de construção de relações de poder no funcionamento das instituições públicas.

Um exemplo deste tipo de investimentos e investidores que se consolidaram no núcleo do Centro, mais exatamente na Rua Chile, é Antônio Mazzafera, também conhecido como “o novo dono da Rua Chile”. Nos últimos anos o empresário assumiu o controle de 123 imóveis em 16 prédios nas imediações da rua onde fica o hotel.

Foto 1 - Rua Chile. Hotel Fasano e no fundo Fera Palace



Fonte: o autor

Ele é sócio da Fera Investimentos, que administra o Fera Palace e é sócio da Nova Bahia, empresa que comprou 75 dos imóveis adquiridos pelo grupo. Uma de suas investidoras é uma offshore sediada no paraíso fiscal das Ilhas Virgens Britânicas chamada Calatrave Invest & Trade Inc.

Do lado do Palace Hotel se encontra o Hotel Fasano, que foi reformado aproveitando a antiga estrutura do que era antes a sede do jornal A Tarde, o qual foi construído em 1930. Este empreendimento hoteleiro é administrado pela empresa Prima Empreendimentos que é uma rede de hotéis de luxo no Brasil.

Outro caso na mesma Rua Chile o conforma o Palacete Tira Chapéu, localizado na Praça Tome de Souza, foi inaugurado em 1917, e é mais um projeto do Fera Investimento, Rio Verde Participações e a empresa Elo que pretendem transformar o lugar em um espaço gastronômico, café-teatro e exposições. O prédio foi comprado por Antônio Mazzafera⁹, o investimento teve um valor de R\$ 30 milhões¹⁰.

Nos casos assinalados anteriormente, identificam-se algumas tendências, formas e lógicas da gestão público privada e suas redes sócio institucionais. Uma delas consiste em que uma boa proporção das casas, prédios ou casarões que conformam o patrimônio artístico e cultural do Centro Histórico de Salvador, são almejadas pelo capital imobiliário nacional e internacional para a construção de diversas boutiques ou hotéis de luxo. Para isto ser possível, se consolida uma forma de governança urbana na qual as instituições públicas do assunto urbano como o IPHAN ou o IPAC, são instituições paralelas e aliadas do setor privado, da mesma forma que os governos nas esferas Estadual ou Municipal facilitam e promovem essa lógica de fazer a cidade independentemente das suas bandeiras políticas, pois o mais relevante é a viabilidade dos negócios e investimentos.

As gestões e ações do Estado e do privado no Brasil em matéria urbana como argumenta Maricato (2001), não têm sido pensadas para as classes de baixa renda, assim como alguns poucos projetos habitacionais têm sido muito pontuais e não conseguem resolver o problema de acesso à moradia digna. É possível perceber nas entrevistas¹¹ realizadas a alguns moradores a ideia duma seletividade dos investimentos públicos e dos

⁹ Centro Histórico vai ganhar shopping gastronômico com oito restaurantes. Correio 24 horas. Salvador. 18 agosto 2018. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/centro-historico-vai-ganhar-shopping-gastronomico-com-oito-restaurantes/>.

¹⁰ Centro Histórico vai ganhar shopping gastronômico com oito restaurantes. Correio 24 horas. Salvador. 18 agosto 2018. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/centro-historico-vai-ganhar-shopping-gastronomico-com-oito-restaurantes/>.

¹¹ A tese contém várias entrevistas a empresários, comerciantes e moradores dos respectivos Centros Históricos, assim como depoimentos de funcionários públicos e governantes, mais devido ao tamanho do artigo e a densidade da informação não foi possível adicionar. Nesse sentido, recomendasse a leitura íntegra do texto no link: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/38262>

tipos de ações urbanas. O funcionamento administrativo agiria como uma espécie de “imobiliária pública”, selecionando casarões, exonerando ou facilitando o pagamento de impostos para que sejam aproveitados por empreendimentos privados.

Esta ideia de o “Público como agente imobiliário” faz parte dos modelos empresariais e neoliberalização da gestão do assunto público, sendo denominada por Rodriguez (2020) como uma forma de acumulação urbano imobiliária que cria as condições político administrativas para conceber a cidade como máquina de crescimento econômico.

4 GESTÃO TERRITORIAL E A BOUTIQUEIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO NO PROGRAMA REVIVE, NO CENTRO HISTÓRICO DE SALVADOR

O Programa Revive é uma intervenção urbana que tem como origem um modelo trazido de Portugal e é impulsionado pelo governo do Estado da Bahia. Este programa projeta o Centro Histórico de Salvador como lugar estratégico de investimentos privados, potencializando o aproveitamento do Patrimônio Histórico Artístico e Cultural desde uma perspectiva turística. Consiste numa iniciativa de intervenção do Centro Histórico de Salvador na modalidade de concessões do patrimônio público. O protocolo, roteiros e diretrizes em questão são parte da estratégia do governo de Portugal para a internacionalização do programa, que já desenvolve estratégias semelhantes na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), como Moçambique e São Tomé e Príncipe¹².

Nas diretrizes e roteiros estipulados no documento “Guião Técnico do Projeto Revive” do Ministério de Turismo de Portugal, se estabelecem os princípios que guiam a intervenção:

- Lançamento ao mercado através de concessões de longa duração de mais de trinta imóveis do Estado atualmente sem ocupação; Recuperação das atividades econômicas desde os investimentos privados focalizados no setor turístico;
- Os imóveis objeto do Projeto Revive não serão alienados, as figuras jurídicas de exploração salvaguardam a propriedade pública deles; Recuperação, requalificação e refuncionalização dos imóveis patrimoniais;
- Captação de investidores privados; os investidores podem aceder a linhas de financiamento feitas pelo Ministério do Turismo de

¹² Programa Revive cooperação internacional promove patrimônio cultural e turismo. Iphan. Salvador. Disponível em: 12/3/2020 <http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/5619/programa-revive-cooperacao-internacional-promove-patrimonio-cultural-e-turismo>

Portugal; concurso público para seleção das entidades e o projeto que irão desenvolver (Programa Revive, 2018).

No caso do Brasil, uma das frentes mais importantes do programa consiste em trabalhar numa política de atração de investimentos de empresas internacionais e nacionais para o setor hoteleiro. Até julho de 2020, foram selecionados quatro locais: Fortaleza de Santa Catarina, em Cabedelo (PB); Forte Nossa Senhora dos Remédios, em Fernando de Noronha (PE); Forte Orange, na Ilha de Itamaracá (PE); e Fazenda Pau D'Alho, em São José do Barreiro (SP). Os critérios de seleção dos imóveis foram o seu potencial turístico e a valorização do Patrimônio Cultural, tendo como foco a Região Nordeste.

O programa foi assinado em março de 2020¹³ pelo ministro do Turismo, Marcelo Álvaro Antônio, a presidente do Iphan, Larissa Peixoto, a secretária especial do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do Governo Federal (Brasil) e o Governo de Portugal. As formas como se relacionam o setor público e o privado foram estipuladas em roteiros específicos como a Agenda 2030 - da qual Brasil é assinante - da Organização das Nações Unidas, que estabeleceu dentre suas metas o cumprimento de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a Declaração de Montreal – Por uma visão humanista e social do turismo (OITS, 1996) o Código de Ética Mundial para o Turismo (OMT, 1999) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (ONU, 2015).

Estes documentos são seminais no campo do contexto global da economia de serviços focalizada no turismo (Ministério do Turismo 2018-2022) e no Desenvolvimento Sustentável nas políticas de gestão urbana. No Programa Revive, pretende-se trazer um corpo técnico especializado de Portugal para atividades formativas do Centro Lucio Costa (CLC)¹⁴. Na execução do programa articula-se um conjunto de instituições, como é o caso do IPHAN, “que se apoia na experiência de instalação de Centros de Interpretação em cidades históricas de Portugal e pretende trazer o modelo para a realidade brasileira, em especial para os sítios do Patrimônio Mundial”¹⁵.

¹³ Programa Revive, Parcerias e Concessões. Ministério do Turismo. Brasil. Disponível em: <https://investimento.turismo.gov.br/parcerias-e-concessoes/revive/>.

¹⁴ O Centro Lucio Costa é uma Escola do Patrimônio, é a base do eixo Formação e Pesquisa Aplicada. Ao CLC compete promover e coordenar as atividades do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Iphan - PEP e, por meio da Coordenação de Formação Profissional, promover a articulação entre as atividades de ensino e extensão com as atividades de pesquisa desenvolvidas no âmbito do CLC. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1693/>.

¹⁵ Em visita a Portugal, delegação do Iphan quer trazer para o Brasil os Centros de Interpretação. Iphan. Salvador. Disponível em: 19/4/2018 <http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/4612>.

4.1 PROJEÇÕES DO PROGRAMA REVIVE EM SALVADOR BAHIA E A TRANSFERÊNCIA DE MODELOS URBANOS

Para o caso específico da Bahia e de Salvador, o Programa Revive tem por objetivo “A recuperação de imóveis de valor arquitetônico, histórico e cultural da Bahia para finalidade turística”. Este protocolo foi assinado no dia 21 de junho de 2019 em Lisboa pelo secretário do Turismo da Bahia, Fausto Franco, e a secretária do Turismo de Portugal¹⁶. O “termo de cooperação”. Um dos aspectos a ressaltar nos roteiros e depoimentos dos agentes encarregados do programa, consiste em conceber a manutenção, conservação e gestão pública do que é patrimônio como uma despesa pública, a qual precisa ser reduzida deixando a sua administração e aproveitamento nas mãos dos potenciais investimentos privados.

Quadro 2 - Agentes público-privados do Programa Revive

Agentes públicos	INTERNACIONAIS: Organização das Nações Unidas Governo de Portugal Ministério de Turismo de Portugal Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e o Governo de Portugal NACIONAIS: Ministério do Turismo do Brasil Secretaria do Turismo do Estado da Bahia Secretaria do Desenvolvimento Econômico Iphan Procuradoria Geral do Estado Secretaria da Administração Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) Secretaria especial do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e o Ministério do Turismo, de Cultura da Unesco no Brasil FUNGETUR (Fundo Geral do Turismo) PRODETUR (Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo em Salvador) Secretaria de Patrimônio da União (SPU) Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), do Ministério da Economia BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)
Agentes privados	Santa Casa de Misericórdia e Arquidiocese de Salvador Proprietários de imóveis e casarões antigos Antonio Mazzafera, Fera Investimentos Nova Bahia Calatrave Invest & Trade Inc Grupo Vila Gale - Grupo Hoteleiro Português Elo
Sociedade	AMACH (Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico de Salvador) Movimento Sem Teto da Bahia Organização “O centro antigo sangra”

Fonte: o autor

¹⁶ Bahia e Portugal assinam acordo para recuperar patrimônio arquitetônico. Mundo Lusíada. Portugal. Disponível em: 22/6/2019 www.mundolusiada.com.br/box3/bahia-e-portugal-assinam-acordo-para-recuperar-patrimonio-arquitetonico/.

O principal grupo de gestão é administrado por um Comitê Interministerial conformado por representantes do Ministério do Turismo, da Secretaria Especial da Cultura, do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), os quais têm como funções a criação do plano de trabalho do programa, definir normas, processos, procedimentos operacionais, editais de chamamento público para a execução de serviços e catálogo de ativos a ser concedidos na primeira fase do projeto¹⁷.

Desde as primeiras reuniões, o Programa Revive tem como referência a experiência internacional do programa em Portugal, tal como o expressa o secretário do Turismo, Fausto Franco, que destacou o funcionamento do projeto no país europeu:

Nossa ideia é pegar os sítios históricos abandonados ou subutilizados e transformá-los em equipamentos turísticos, considerando que o segmento é uma forma rápida de gerar emprego e renda e cabe a nós viabilizarmos essas estruturas para que, de fato, a iniciativa privada possa tocar esses projetos¹⁸.

Chama a atenção as garantias e o bom ambiente jurídico que teria o capital imobiliário. É uma perspectiva de longo prazo - 50 anos de gestão - que torna e potencializa ao setor privado, como bem assinala Maricato (2001), um poder político, econômico e social do espaço como resultado de trocas e redes de gestão.

O objetivo é dar viabilidade e recuperação a monumentos e patrimônios históricos que estejam abandonados e em avançado estado de degradação e poder trazer o investidor privado para que ele possa fazer uma gestão durante os próximos 50 anos, cessão onerosa e recuperação do patrimônio¹⁹.

Nestas relações, os setores públicos e privados visam ao objetivo da renovação, sendo este processo uma das características das reestruturações do Estado no contexto das políticas neoliberais (Haesbaert; Gonçalves, 2006). Segundo o ministro do Turismo, Marcelo Álvaro Antônio (2020), o sucesso do programa em terras portuguesas mostra

¹⁷ Programa Revive ganha comitê interministerial para avançar nas ações. Ministério do Turismo. Brasil. Disponível em: 29/1/2021 <https://www.gov.br/pt-br/noticias/viagens-e-turismo/2021/01/programa-revive-ganha-comite-interministerial-para-avancar-nas-acoes>.

¹⁸ Governo e arquidiocese firmam parceria para conservar patrimônio histórico da Bahia. IPAC. Bahia. Disponível em: 2/12/2019. www.ipac.ba.gov.br/noticias/governo-e-arquidiocese-firmam-parceria-para-conservar-patrimonio-historico-da-bahia.

¹⁹ No caso do projeto em Portugal, o investidor privado teria 30 anos para permitir rentabilizar o investimento e possa ser assegurada sua exploração.

que a parceria entre público e privado é um ótimo caminho para o setor turístico²⁰.

Queremos levar esse mesmo modelo para o Brasil a partir da assinatura do protocolo de cooperação. Esses patrimônios geralmente estão subutilizados, alguns degradados, pichados. Esse tipo de parceria “retrata muito bem o que deve ser feito com a iniciativa privada²¹”.

O sentido das parcerias e coalizões público-privadas na gestão territorial é entregar a administração e o lucro para os empreendimentos privados no Centro Histórico. O projeto tem linhas de crédito que provêm do Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR) e do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo em Salvador (PRODETUR). Nos documentos institucionais, especificam-se os tipos de alianças e parcerias público-privadas na figura de “concessão”.

Esta forma de governança urbana é feita com objetivos compartilhados. No entanto, os velhos conflitos pelo espaço central urbano são latentes no que concerne ao embate entre usos residenciais-comerciais e os grandes investimentos imobiliários. Estes últimos constroem boutiques e empreendimentos hoteleiros para um consumo solvente como são os casos recentes dos hotéis Fasano e Fera Palace, na rua Chile, a renovação do Palacete Tira Chapéu, localizado na praça Tomé de Souza, que é mais um projeto do Fera Investimento, Rio Verde Participações e a empresa Elo, os quais vão transformá-lo num espaço gastronômico, café-teatro e exposições.

Um caso emblemático e concreto deste tipo de transformações contemporâneas será no Palácio Rio Branco (antiga sede do governo da Bahia), que vai ser transformado num hotel de luxo na praça Tomé de Souza, no coração do CHS. O Iphan desde o ano de 2019 já aprovou o projeto para que seja usufruído pela iniciativa privada, este Palácio está na lista do Patrimônio Mundial da Unesco.

Foto 2 - Palácio Rio Branco



Fonte: Jornal Correio, 20 out. 2021

²⁰ Conferência virtual do Ministério do Turismo Brasil 9 julho 2020. Ministro do Turismo, Marcelo Álvaro Antônio, a presidente do Iphan, Larissa Peixoto, e a secretária especial do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) sobre o Programa Revive. Disponível em: www.facebook.com/MinisteriodoTurismo/videos/1416740935186613/.

²¹ Programa Revive: Cooperação internacional promove patrimônio cultural e turismo. Iphan. Brasil. Disponível em: 12/3/2020 www.turismo.gov.br/component/content/article.html?id=13390.

Quem participa ativamente na gestão pública para outorgar a concessão aos privados é o Governo do Estado, a Secretaria Estadual de Turismo (Setur) e o Iphan (Instituto do Patrimônio Histórico Artístico e Nacional), até agora tem como potencial investidor o grupo português Vila Galé²², uma das maiores empresas hoteleiras mundiais.

4.2 TURISMO E OS ARRANJOS URBANOS DO PROGRAMA REVIVE

O Programa Revive potencializa ainda mais o desenvolvimento de Salvador como polo turístico do Nordeste Brasileiro (Plano Estratégico de Salvador, p. 82, 2020). Vale a pena assinalar como nas últimas décadas o Nordeste vem se projetando em nível nacional, continental e até mundial com uma tendência do que Ferreira Cardoso e Araújo Ferreira (2007) denominam como turismo residencial, no qual se empreendem projetos que valorizam o espaço para conformar um mercado imobiliário turístico.

O que se pretende é consolidar e aperfeiçoar a velha tendência do CHS de afiançar ainda mais o turismo como sector estratégico da economia e de negócios (Carvalho, 2013). Esta tendência é fortalecida pelos investimentos do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE), que, segundo Ferreira Cardoso (2013), passou a investir em melhoramentos urbanos para ampliar a capacidade competitiva da região no cenário internacional.

Depois da pandemia de Covid-19, o Governo Federal (presidência de Jair Bolsonaro (2019-2022) pretendia fazer fortes investimentos no turismo como estratégia de recuperação econômica, para tal objetivo foram entregues 110 obras em infraestrutura turística em 2021, estes investimentos foram destinados para “reforma de orlas, parques, praças públicas e pavimentação asfáltica e resultam de um investimento de R\$ 49,2 milhões”²³, sendo a região do Nordeste a que concentrou os maiores desembolsos, R\$ 18,2 milhões.

4.3 RELAÇÃO NORTE E SUL GLOBAL NAS GESTÕES URBANAS NO PROGRAMA REVIVE

As assessorias interinstitucionais dos dois países tiveram como uma das suas figuras principais Babington dos Santos, secretário Nacional de Integração

²² Licitação para transformar Palácio Rio Branco em hotel sairá nos próximos dias. Correio 24 horas. Salvador. Disponível em: 5/5/2021 <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/licitacao-para-transformar-palacio-rio-branco-em-hotel-saira-nos-proximos-dias/>.

²³ Governo entrega 110 obras de infraestrutura turística. Ministério do Turismo. Brasil. Disponível em: 12/3/2021. www.gov.br/pt-br/noticias/viagens-e-turismo/2021/03/governo-entrega-110-obras-de-infraestrutura-turistica.

Interinstitucional desde 2019 e um dos primeiros passos consistiu em identificar os imóveis com arquitetura e patrimônio lusófono que seriam objeto de investimentos. Nos roteiros se demanda colocar prioridade a uma visão empresarial dos espaços que visam à produção de renda para a população solvente. É o que Otília Arantes (2007) denominou como o encontro glamuroso entre cultura e capital.

As administrações dos centros também fazem parte de uma engrenagem institucional de alianças, redes e cooperações público-privadas que perpassam as esferas locais. Estas relações interinstitucionais estão imbricadas em redes internacionais denominadas de cooperação multilateral, porém o que prevalece neste caso analisado são as ideias e o modelo urbano que provêm de um país do Norte Global (Portugal). É o que Rodriguez (2020) denominou como uma geocultura na ordem do sócio-espacial no Sistema Mundo ou o que Jajamovich (2013) analisou como circulação internacional de ideias e modelos urbanos que os gerenciamentos urbanos do Sul Global seguem.

Para Jajamovich (2013), a importação e exportação de teorias urbanas implica a circulação de técnicos, ideias e modelos urbanos. Estes processos evidenciam redes sócio institucionais e gestões verticais, sem dialogar com moradores, pequenos comerciantes, locatários e trabalhadores formais e informais dos centros históricos. Estas formas de gestão público-privada são assimétricas entre os contextos centrais e periféricos, as circulações de ideias sempre são unidirecionais no sentido Norte-Sul, Haesbaert (2021).

5 PROJETO CIDADE PARAÍSO UM CENTRO PARA TODOS: Gestão público privada na implementação do projeto urbano Cidade Paraíso no centro da cidade de Cali

Cali é uma cidade da Colômbia que está localizada no Sudoeste do país entre a Cordilheira Ocidental e Central, capital administrativa do Departamento do “Valle do Cauca” e é considerada a terceira cidade mais povoada do país. Segundo o último censo populacional do ano de 2018 possui aproximadamente 2, 250.000 habitantes, (Martinez Toro, 2014, p. 175). O foco espacial do projeto Cidade Paraíso, localiza-se no bairro El Calvário que fica no centro da cidade, ele tem aproximadamente 2764 pessoas registradas. A porcentagem de população segundo sua distribuição étnica é assim: 33% afro, mestiça 58% e 9% indígena (EMRU, 2010, p. 13). Esta última em condição de deslocados por diversos conflitos nas suas terras de origem. Este panorama social do bairro agravou-se no contexto da Pandemia do Novo Corona Vírus desde 2020, tendo em conta que boa parte da população trabalha no “dia a dia”, no que se denomina “economia informal” e

sua vida produtiva está ligada as dinâmicas sócio urbanas do centro da cidade a qual depende dos fluxos das pessoas nas ruas.

Desde finais do século XX e princípios do XXI a cidade começou a planejar, gestar e executar um conjunto de projetos de renovação urbana focalizados em partes específicas da cidade²⁴. Estes desenvolvimentos urbanos têm como foco na primeira metade do século XXI a transformação de vários bairros centrais como El Hoyo, El Piloto, San Vicente, San Nicolás, San Pascual, Sucre, El Calvário e La Avenida Sexta, contemplados no projeto “Cali Visión 2036” projeto que surge visando a comemoração dos 500 anos do ato colonial da sua fundação.

As intervenções urbanas de “Visión Cali 2036” serão realizadas a partir de seis Distritos a saber: Centro Global, Distrito Cultural, Distrito de Negócios, Distrito Educativo, Distrito Deportivo y de Ocio, Distrito de Moda y Entretenimiento (EMRU 2018).

No contexto destas transformações, encontra-se o projeto “Cidade Paraíso, um centro para todos” que surgiu durante a primeira prefeitura de Jorge Ivan Ospina (2008-2011) localizado no centro da cidade onde estão os bairros “El Calvário, San Pascual e Sucre”. No ano de 2007 apresenta-se o Plano de Renovação urbana do Centro Global mediante o decreto 0141 do 20 de abril de 2007 que declara por motivos de utilidade pública e interesse social o Projeto Plan Parcial El Calvário. Este projeto é administrado, gestado e executado pela EMRU - Empresa Municipal de Renovação Urbana da cidade de Cali- a qual nasceu em

2002 por meio do decreto #084, a qual é uma empresa Industrial e Comercial do Estado, encarregada de executar ações urbanas integrais, desenvolvimento de programas e projetos derivados das políticas e estratégias contidas no Plano de Ordenamento

Mapa 1 - Focos de intervenção sócio-urbana de Visión Cali 2036



Fonte: Jornal El País, 3 mar.2013

²⁴ Cali possui um “slogan comercial e turístico” pelo qual é conhecida internacionalmente, este consiste em ser a “capital mundial da salsa”. Seu principal foco turístico gira ao redor desta identidade musical. Existem festas, shows e diversos lugares que representam tal sentido e vocação turística na cidade.

Territorial (POT). Este é um projeto de gestão conjunta entre o setor público e empresas privadas, o qual se desenvolve a partir dos Planos “Plan Parcial El Calvário, Plan Parcial Sucre, Plan Parcial San Pascual e Plan Parcial Ciudadela de la Justicia”.

O projeto Cidade Paraíso inclui 928 prédios distribuídos nos bairros El Calvário, San Pascual e Sucre, tendo uma extensão total de 23,16 hectares distribuídas em 35.604 m² para zonas verdes e espaço público, 465.822 m² para áreas comerciais, 138.315 m² para habitação e 33.406m² de vias renovadas. A Renovação do Centro Antigo dentro do projeto Cidade Paraíso, visa, segundo os planos e as políticas urbanas oficiais, criar um centro inclusivo, recuperando sua competitividade, funcionalidade e habitabilidade por meio da construção das seguintes infraestruturas:

a sede principal da Fiscalía Geral da Nação (Instituição encarregada da administração da justiça da cidade e na região), construção do prédio “Cali Inteligente”, infraestrutura para um Centro Comercial e centros de serviços, um projeto residencial no bairro San Pascual, Plano Parcial no bairro Sucre²⁵, a construção de um “Centro de reabilitação integral” para pessoas em situação de rua (o bairro El Calvário é considerado de vulnerabilidade social e de extrema pobreza) e a construção da estação intermeia do Sistema de Transporte Integral da cidade M.I.O. (Massivo Integrado de Occidente) o qual pretende melhorar o sistema de fluxos entre o Centro e a totalidade da cidade.

Em termos macro e globais, o horizonte da renovação está ligado a uma tendência nacional estipulada desde o Plano Nacional de Desenvolvimento (2006- 2010) denominada “Cidades Amáveis”, articulada ao plano do governo nacional denominado “Desenvolvimento Laranja” pelo governo do Ex-presidente Ivan Duque (2018-2022). A

Foto 3 - Maquetes e desenhos arquitetônicos de como ficaria Cidade Paraíso no Centro de Cali



Fonte: Jornal El País. 3.mar 2013

²⁵ “Que ha pasado con las anunciadas obras de ciudad paraíso? Habla el gerente de la EMRU”. El País. 14 enero 2021. Disponível em: <https://www.elpais.com.co/calí/que-ha-pasado-con-las-anunciadas-obras-de-ciudad-paraíso-habla-el-gerente-de-la-emru.html>

ideia de Cidades Amáveis²⁶ exige que as cidades que são capitais dos departamentos (como é o caso de Cali capital do Departamento do Valle del Cauca) implantem estratégias de “utilização ótima do território” nos sistemas de transporte, promoção da intermodalidade e o melhoramento da qualidade ambiental dos núcleos urbanos, construindo zonas de vantagens dos territórios urbanos (Alcaldia Cali, 2010, p. 20; Departamento Nacional De Planejamento, 2006, p. 251).

Os pressupostos do projeto Cidade Paraíso estão articulados ao Plano Centro Global do “Departamento Administrativo de Planeación” do acordo 373 do POT de 2014 e são os seguintes:

- Requalificar zonas de interesse patrimonial e representativas da cidade que apresentam problemas de deterioro. Propiciar processos de densificação de setores do centro, que por suas características físicas e urbanas e sua localização possuem um potencial superior ao da sua atual localização.
- Qualificar zonas de concentração de atividades de alcance urbano, metropolitano e regional. Fomentar a reutilização de setores desenvolvidos do centro que têm perdido sua vigência urbana; recuperar e refuncionalizar para o mercado estas zonas como focos da nova valorização (Alcaldia Cali, 2010, p. 58).

É um processo que até agora tem avançado na compra dos prédios, tem se caracterizado pelos atrasos na execução das obras e com agendas e objetivos inconclusos, falta de investidores privados, dificuldades nas negociações com população moradora, pequenos comerciantes e empresários, além de enfrentar o enorme desafio de fazer um mega projeto urbano numa zona considerada vulnerável, pois a população que habita nesta parte específica do centro da cidade vive em condições de pobreza, alguns são habitantes de rua, existem inquilinatos, casarões habitados por várias famílias e uma zona de intenso uso e distribuição de drogas.

Quem constrói Cidade Paraíso?

Os agentes públicos e privados na gestão do projeto

No ano de 2012 surgiu a Alianza para la Renovación Urbana de Cali (ARUC) como intuito de aglutinar possíveis inversionistas na construção de Cidade Paraíso. A “Aliança para la Renovación Urbana de Cali” é um modelo de cooperação e gestão público privada que tem como horizonte a injeção de capital privado em Cidade Paraíso, esta

²⁶ “Desde el corazón de la renovación urbana, el edificio Cali Inteligente, será un aliado fundamental para la reactivación económica”. EMRU. 26 de febrero de 2021. Disponível em: <https://emru.gov.co/noticias/desde-el-corazon-de-la-renovacion-urbana-el-edificio-cali-inteligente-sera-un-aliado-fundamental-para-la-reactivacion-economica/>

aliança envolve o “Cluster de la Construcción del Pacífico” conformado pela “Câmara Colombiana de la Construcción Valle”, “La Cámara Colombiana de la Infraestructura Seccional Occidente” e “la Lonja de propiedad raiz de Cali y Valle del Cauca”. Da mesma forma, o grupo G7 Renovadora Urbana de Cali encarregados do desenvolvimento do projeto de habitação e espaço público expressados em 8000m2. Todas estas empresas têm ampla trajetória empresarial na construção imobiliária a nível nacional e regional.

Quadro 3 - Agentes públicos e privados do projeto Cidade Paraíso

TIPO DE AGENTE	ATORES ESPECÍFICOS
AGENTES PÚBLICOS	– Emru – Metrocali – Secretaria de Vivienda – Secretaria de Infraestructura – Secretaria de Bienestar Social – Secretaria de Desarrollo territorial y Participación Ciudadana – Secretaria de Seguridad y Justicia – IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) – Fondo Nacional del Ahorro. – Camara colombiana de Infraestructura. – Emcali (Empresas Municipales de Cali) – UAESPM Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
AGENTES PRIVADOS	– Alianza para la Renovación Urbana de Cali ARUC (Público-Privado) – Clúster de la Construcción del Pacífico – Câmara Colombiana de la Construcción Valle (Associação gremial de caráter regional) – La Cámara Colombiana de la Infraestructura Seccional Occidente (Associação Gremial de cobertura nacional de caráter privado) – Comfandi y el Grupo Empresarial Vallecaucano – la Lonja de Propiedad Raíz de Cali y del Valle del Cauca (Gremio Imobiliário Valle del Cauca). – Grupo G7 Renovadora Urbana de Cali encarregados do desenvolvimento do projeto de habitação e espaço público – Fideicomiso Derivado San Pascual (Aliança público privada) – Promotora Centro Comercial Ciudad Paraíso
SOCIEDADE	– Frente Amplio por la Defensa de Cali – Proprietários, locatários e habitantes dos bairros.

Fonte: o autor

Estas alianças e esforços institucionais formam Fideicomisos, os quais nascem pela necessidade de procurar potenciais investidores e tecer gestões junto com o setor privado na forma de modelo cooperativo. Desta forma, O setor público é um aliado favorável do capital e dos potenciais investidores, ele facilita os procedimentos, marcos jurídicos, cria condições normativas e políticas adequadas para o capital imobiliário ou de outras empresas particulares. Na associação entre Estado e Capital Privado formam-se coalizões urbanas, é o que Stone (1989) denominou por Regime Urbano, nos quais se consolidam formações de poder que possuem a capacidade de direcionar uma agenda de transformações urbanas.

REDES DE GESTÃO PÚBLICO PRIVADAS EM CIDADE PARAISO: Análise dos discursos da modernização e recuperação do centro de Cali

Os discursos e práticas urbanas da Modernização e Recuperação do centro de Cali, são o horizonte das lógicas das alianças público privadas e das respectivas políticas de renovação. Estes discursos e práticas se projetam não só em ações das instituições no espaço urbano, senão também em diversos conflitos que foram identificados na análise das redes e transbordam o que é dito e explícito nos documentos institucionais, os quais se apresentam muitas vezes sem problemáticas sócio territoriais, uma “cidade de papel” Díaz Mosquera (2014), o que quer dizer que existe uma cidade plasmada nas propostas e discursos oficiais e institucionais, nos documentos, nas maquetes, decretos e planos de gestão, os quais são perfeitos em “si mesmos” mas que diferem das práticas, das ações urbanas e ocultam os conflitos socio espaciais.

Estes discursos dos agentes urbanos viraram paradigmas de políticas urbanas nos roteiros de intervenção público privada nas cidades Latino-americanas como por exemplo o desenvolvimento sustentável (Pradilla, 2012), competitividade, (Albuquerque, 2011), modernização do espaço (Quijano, 2002) (Maricato, 2015), aperfeiçoamento dos fluxos urbanos (Santos, 2006), aproveitamento turístico (Carrión, 2001) (Azevedo, 2004), segurança urbana, projetos de habitação social para classes média e alta (Nazem, 2011) (Arantes, 2014).

As políticas urbanas que são executadas pensando nestes discursos tem em comum a eliminação de todas as ocupações que são consideradas insalubres, degradadas e velhas. Esta forma de intervenção urbana age arrasando o passado para dar entrada ao novo, ao moderno, enxergando tudo como degradado, desvio da norma e sem vida urbana. É o que Franco Calderon (2010, p. 54) denomina como “Urbanismo buldozer” segundo o qual demanda a demolição de amplas zonas urbanas consideradas problema para construir grandes projetos urbanos.

O modelo de Redesarrollo (Redesenvolvimento) e Rehabilitação que é implementado em Cidade Paraiso, se define como a renovação feita em setores que devem ser sujeitos a um processo de substituição total ou parcial das redes de infraestrutura, da elevação substancial dos índices de construção e das alturas resultantes (estipulado no Artículo 297 POT) o que também implica impactos e mudanças da população que habita e trabalha no lugar, assim como nos usos do solo urbano. Este tipo de modelo de cidade baseado no “Redesarrollo” e a “Rehabilitación” precisa do que Harvey (2011) denominou

como “destruições criativas capitalistas”, quer dizer que as zonas da cidade que são consideradas velhas e historicamente desvalorizadas, são suscetíveis de serem destruídos para virarem potenciais projetos urbanos que viabilizam a produção de renda para o capital imobiliário.

A possibilidade de permanência da população não é cogitada neste tipo de modernização. Na data de escrita deste trabalho a EMRU enquanto instituição pública de gestão, não dispõe de políticas de habitação social ou programas efetivos de atendimento para a população vulnerável e não solvente. As intervenções urbanas e mais ainda as que são focalizados nos centros em zonas deterioradas são vistas segundo Freitag (2006, p. 162) como problema higiênico-sanitário e técnico. Esta visão consiste em responsabilizar os moradores dos bairros como os culpáveis do deterioro do espaço.

Após processos de compra dos prédios e casas, a população local foi deslocada para dar início à construção do projeto Residencial Paraíso Central. Em documentos institucionais da Prefeitura de Cali²⁷ se diz que esses projetos seriam destinados para funcionários públicos que laboram nas dependências administrativas localizadas no centro da cidade. No entanto, tem surgido diversos questionamentos, um deles consistiria em se perguntar se a classe média, média alta ou funcionários públicos teriam interesse em morar no centro da cidade, considerando as condições sociais de precariedade e desvalorização que o próprio projeto está produzindo aos redores da renovação como consequência do deslocamento da população que morava no Calvário.

Até a data de escrita deste trabalho (segundo semestre de 2024) só foi construída uma unidade residencial e não tem habitantes. A expectativa institucional é que cheguem novos moradores e que isso seja um impulso transformador na composição social do lugar, uma reativação nos aspectos económicos e de segurança.

Foto 4 - Conjunto residencial Cidade Paraíso



Fonte: Jornal El País, fev.2024.

Porém, este aspecto apenas está na “cidade de papel” (Diaz Mosquera, 2014), nos documentos e ainda não é visível após quase dez anos de preparação e implementação do

²⁷ Paraíso Central: proyecto habitacional que detona la renovación del centro de Cali. *Diário Occidente*. Cali setembro 29 de 2020. Disponível em: <https://occidente.co/cali/paraíso-central-proyecto-habitacional-que-detona-la-renovación-del-centro-de-cali/>.

projeto. Outro aspecto que tem sido muito problemático é a reivindicação da população moradora e pequenos comerciantes em continuar habitando no centro da cidade onde são executadas as obras, pois estes têm se sentido excluídos dos processos de negociação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A cidade como um esforço conjunto e exclusivo dos poderes públicos institucionais e dos capitais privados

As reformas urbanas contemporâneas analisadas neste trabalho têm produzido diversos conflitos territoriais decorrentes dos tipos de usos do solo urbano, por um lado os usos dos grandes investimentos econômicos, turísticos e administrativos, e por outro lado, os usos residenciais e pequenos comerciantes. Tais iniciativas são gerenciadas por diversos agentes públicos e privados, os que são encarregados da execução dos projetos de desenvolvimento urbano e estabelecem alianças com os âmbitos internacional, nacional, estadual e municipal, que variam dependendo de cada caso.

O gerenciamento urbano no contexto do capitalismo global é impulsionada pela conformação de redes e coalizações público privadas na gestão urbana. Dos dois casos, Cali é o caso mais recente em termos de desenhar o projeto para o centro urbano, o qual começou a ser pensado e implementado paulatinamente desde a primeira década do presente século, por outro lado, o caso da intervenção em Salvador remonta-se aos anos 90 até a atualidade. Nos dois contextos identificou-se que nos programas contemporâneos Revitalizar, Revive e Cidade Paraíso de intervenção urbana nos centros das duas cidades Latino-americanas, os agentes públicos e privados agem conjuntamente estabelecendo coalizões, alianças, pactos, parcerias e estratégias de intervenção na construção, planejamento e gestão, visando uma produção capitalista do espaço, que dependendo do caso em menção, tem seu respectivo foco e prioridade.

Em Salvador os Programas Revitalizar e Revive dão continuidade ao aperfeiçoamento do viés turístico patrimonial, a articulação entre economia e cultura e a recuperação do sentido administrativo e residencial do centro antigo, reocupando e trazendo de volta uma infraestrutura administrativa burocrática aos prédios abandonados no Comércio na Cidade Baixa.

No caso de Cali, prevalece uma gestão que visa o aproveitamento econômico do espaço central com a construção de um Centro Comercial, um projeto residencial também destinado para funcionários públicos e comerciantes da zona, uma estação central de

transporte e sedes administrativas. Como foi analisado em cada caso específico, os prazos de execução dos respectivos projetos em matéria de reocupação residencial do centro ainda não foram executados até a finalização deste estudo.

Salvador continua sendo um dos casos mais emblemáticos na América Latina de intervenção urbana com foco turístico. Este aspecto se expressa de forma palpável na respectiva transformação dos inúmeros casarões e prédios abandonados em futuros negócios e boutiques, na construção de hotéis de luxo que capitalizam uma das belezas naturais do CHS que é a vista panorâmica para a Baía de Todos os Santos e que são destinados para populações solventes nacionais ou internacionais. Este tipo de projeções urbanas tem gerado deslocamentos das populações mais pobres, arrendatárias e pequenos comerciantes. Estas mudanças são o resultado dos investimentos públicos em equipamentos urbanos, dos investimentos e projeções da iniciativa privada e a articulação com as agendas sócio culturais desenhadas desde a esfera Estadual ou Municipal para garantir um fluxo permanente ao CHS.

Neste trabalho se evidenciou que os capitais privados envolvidos repercutem mais além das dinâmicas econômicas, eles se estendem a outros âmbitos e têm a capacidade de decisão, gestão e de construção de relações de poder no interior de formações históricas específicas como as instituições públicas e as secretarias encarregadas do assunto urbano. Nas gestões urbanas dos programas de Cali e Salvador, se identificaram que os focos das renovações são parte de um projeto de cidade urbano imobiliária e de empreendimentos capitalistas, criados pelos agentes urbanos privados em aliança com o aparato público, o qual cria as condições político administrativas para conceber a cidade como uma máquina de crescimento econômico (Rodriguez, 2020), que opera desde uma ótica de racionalidade neoliberal nas cidades da América Latina e cujas lógicas são potencializadas pela forma como se capitalizou o setor público, quer dizer, um gerenciamento do urbano que é possível devido à articulação entre os poderes públicos e os potenciais investidores para efetivar os respectivos programas.

Para se conformar como um ator competitivo no cenário global, houve uma transformação da ação pública que introjetou lógicas empresariais e se colocou na condição de parceira dos capitais, nessa mesma tendência, segundo Arantes e Pereira (2020), o setor público criou instrumentos para a criação de planos e novos arranjos jurídicos para a implementação dessas parcerias. No caso de Cali, esses arranjos institucionais adquiriram forma jurídica-político-administrativa e econômica como a ARUC (Alianza para la Renovación Urbana de Cali) e os Fideicomisos para a execução

do projeto de San Pascual. Em Salvador não existe essa forma jurídica, porém as instituições públicas que agem desde as esferas Federal, Estadual ou Municipal, desempenham uma função de facilitadoras e executoras dessa visão empresarial, mesmo sem conformar uma organização ou associação nomeada juridicamente entre o público e o privado.

Os empreendimentos e transformações contemporâneas são o resultado também de um conjunto de velhas ideologias e discursos que são atualizados em novas práticas urbanas. Estas ideias têm força de mobilização, estão plasmadas nos documentos institucionais, são usadas nas falas dos agentes públicos e privados e fazem parte do arcabouço conceitual que circula, permeia e está presente nas ações urbanas público privadas. Estes conceitos são: Desenvolvimento Urbano, Modernização dos Espaços, Revitalização, Recuperação, Empreendimentos Urbanos, Refuncionalização do Centro, Cidade Inteligente e Competitividade.

As redes de gestão são mobilizadas a partir destes discursos urbanos que se traduzem em políticas que transformam os espaços centrais. Evidentemente a cidade se transforma, melhorando o aspecto estético e a imagem nacional e internacional de espaços que antes estavam deteriorados, porém, ainda tem muitos espaços que denotam situação de abandono, esvaziamento, acumulação de lixo e ausência de políticas públicas e de habitação social para a população pobre e trabalhadora. Este aspecto evidencia o caráter excludente e exclusivo das redes de gestão institucionais, as quais são regidas principalmente pelas instituições públicas encarregadas do urbano, atores políticos da esfera nacional, estadual, municipal ou internacional (segundo o caso analisado) e o capital imobiliário. Este tipo de alianças exclui a população que não possui capital de investimento e que não faz parte dos poderes públicos institucionais que gerenciam a cidade.

Este tipo de característica acirra velhos conflitos ainda latentes nos centros históricos, como é o caso da ausência das políticas de habitação social, pouca ou nula participação social no gerenciamento das políticas urbanas e como os usos do espaço urbano regidos pelo capital agredem à população. Nesse sentido, é importante então que sejam abertos espaços efetivos de participação social decisórios onde não prime única e exclusivamente os donos do capital imobiliário, grandes investidores ou agentes públicos encarregados do assunto urbano.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE RIBEIRO, Daniel. **Gentrification no parque histórico do Pelourinho**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2011.
- ARANTES, Otília Beatriz. Uma estratégia fatal, a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES Otília; VAINER Carlos; MARICATO, Erminia (org.). **A cidade do pensamento único, desmanchando consensos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.
- BAHIA Análise & Dados, Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, v.23, n. 3. 2013.
- BAHIA/IPAC. **Uso do solo e Levantamento Socioeconômico Quarteirões 2M, 5M, 6M e 10M**, 1995.
- BITTENCOURT, José Maurício Carneiro Daltro. **A participação popular nos projetos públicos de intervenção urbana**: o caso da 7ª etapa de revitalização do centro histórico de Salvador. Salvador, 2011.
- BORJA, Jordi. **Revolución urbana y derechos ciudadanos**: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual. Universitat de Barcelona, mar. 2012.
- BRAGA, Paula Marques. **Reabilitação urbana no centro histórico de Salvador**: patrimônio cultural, turismo e participação social. 2008. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2008.
- CARRIÓN, Fernando. **Pobres las ciudades de pobres**. La Paz: Ediciones OXFAM, 2005.
- CARRIÓN, Fernando. **Centro histórico**: relación social, globalización y mitos. Quito, Ecuador: Flacso, 2001.
- CARRIÓN, Fernando. **Dossier “Prácticas Culturales Urbanas: Política, Territorio y Sociabilidad en el Sur Global”**. Entrevista concedida a Carlos Andrés Díaz Mosquera, 2021.
- CARVALHO, Inaia; CORSO-PEREIRA, Gilberto. A cidade como negócio. **EURE**, v. 39, n. 18, 2013.
- CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos estudos**, n. 45, 1996. Conferência Habitat II.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2012.
- CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: Editora Unesp: Estação Liberdade, 2017.
- CORRÊA, Maciel Raphaela. **Catracas e contradições**: o discurso da gestão turística do patrimônio cultural mundial no Brasil (2015-2021). 2021. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal de Juiz de Fora, 2021.
- DE CARVALHO, Inaia; CORSO-PEREIRA, Gilberto. A cidade como negócio. **EURE**, v. 39, n. 118, sept. 2013.
- DE MATTOS, Carlos A. Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? **EURE**, v. 28, n. 85, dic. 2002.
- DE MATTOS, Carlos; IRACHETA, Alfonso. Globalização e território: organização Latinoamericana y del Caribe de centros históricos. **OLACCHI**, n. 2, p. 99-110, dic. 2008.
- DIAZ MOSQUERA, Carlos Andrés. **Processos de transformação urbana nos centros de duas cidades e seus elementos comparativos**: Salvador (Brasil) e Cali (Colômbia). 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal da Bahia, 2014.
- DURAND, Francisco. **La captura del Estado en América Latina**: reflexiones teóricas. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú: Fondo Editorial OXFAM, 2019.

FERREIRA NOBRE, Maria Ivanilde. **No reino de pedra e cal: o centro histórico e o patrimônio de Salvador em época pós-moderna**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2010.

FERREIRA CARDOSO, Alessandro da Silva. **Metropolização turística (2009-2013): estudo comparativo sobre o papel das atividades imobiliárias e turísticas na transformação do espaço social das metrópoles nordestinas: Salvador, Recife, Natal e Fortaleza**. 2013.

FERREIRA CARDOSO, Alessandro da Silva; DE ARAUJO, Angela Lúcia Ferreira. Dinâmica imobiliária e turismo: novas relações, novos riscos. **Cadernos Metrôpole**, n. 18, p. 109-133. 2. sem. 2007.

FRANCO CALDERON, Angela María. **Impactos socio espaciales de la renovación urbana: La Operación “Tercer Milenio” en Bogotá**. Cali: Universidad del Valle, 2010.

FREITAG, Barbara. **Teorias da cidade**. Campinas, SP: Papirus, 2006.

GOTTSCHALL, Carlota de Sousa; SANTANA, Mariely Cabral (org.). **Centro da cultura de Salvador**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2006.

HAESBAERT, Rogério; GONÇALVES, Carlos Walter Porto S. **A nova des-ordem mundial**. São Paulo: Editora Unesp, 2006. Coleção paradidáticos.

HAESBAERT, Rogério. **Território e descolonialidade: sobre o giro multiterritorial descolonial na América Latina**. Buenos Aires: Clacso; Niterói: Programa de Pós-graduação em Geografia; Universidade Federal Fluminense, 2021.

HARVEY, David. A destruição criativa da terra. In: HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, n. 39, p. 48-64, 1996.

JAJAMOVICH, Guillermo. Miradas sobre intercambios internacionales y circulación internacional de ideas y modelos urbanos. **Andamios**, v. 10, n. 22, p. 91-111, mayo/ago. 2013.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias, planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARQUES LEÃO, Cesar Eduardo. Government, Political Actors and Governance in urban policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. **Brazilian Political Science Review**, n. 3, p. 8-35, set. 2013.

MARQUES LEÃO, Cesar Eduardo. Redes sociais e poder no estado brasileiro. Aprendizados a partir das políticas urbanas. **RBCS**, v. 21, n. 60, fev. 2006.

MARQUES LEÃO, Cesar Eduardo. **Redes Sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2003.

MARTINEZ, Pedro Toro. El centro urbano de Cali, entre El Calvario y Ciudad Paraíso. **Perspectiva**, n. 19, p. 167-195, 2014.

MENDES, Luís Filipe Gonçalves. Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 479-512, maio/ago. 2017.

MIRANDA, Luciete Barreto; DOS SANTOS, Maria Aparecida S. C. **Pelourinho**: desenvolvimento socioeconômico. [S. l.]: Editora Bigraf, 2009.

MUTAL, Sylvio. Ciudades y centros históricos de América Latina y el Caribe: 50 años de trayectoria (1950-1999) In: CARRIÓN, Fernando (ed.). **Centros Históricos da América Latina y el Caribe**. Quito, Ecuador: Flacso, 2001.

NOBRE FERREIRA, Maria Ivanilde. **No reino de pedra e cal**: o centro histórico e o patrimônio de Salvador em época pós-moderna. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2010.

ORMINDO, Paulo de Azevedo. El Pelourinho de Bahia, cuatro décadas después. **ICONOS**, n. 20, p.45-52, 2004.

ORMINDO, Paulo de Azevedo. **Los enlaces entre centros históricos y participación social**. Salvador: UFBA, 2004.

PRADILLA, Cobos Emilio. Los centros históricos en las metrópolis de hoy. In: GONZÁLEZ, Carmen Imelsa; HIERNAUX, Daniel (comp.). **Espacio-temporalidad y prácticas sociales en los centros históricos mexicanos**. Santiago de Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro, 2012. p. 27-34.

REBOUÇAS, T. M.; MOURAD, L. N.; PUGLIESI, V. S. Intervenções públicas para o privado no Centro Antigo de Salvador. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 2017, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: SIMPURB, 2017.

REVISTA ACB Associação Comercial da Bahia. n. 92, dez. 2016.

RODRIGUEZ MANCILLA, Hector Marcelo. **La cuestión urbana en la Geocultura**: ciclos de importación, exportación y traducción del conocimiento sobre ciudades en América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020.

SALVADOR. **Diretriz do Plano de Governo 2021 – 2024**: Salvador sempre em frente. Salvador: Prefeitura de Salvador, 2021.

SALVADOR. **Editais do programa de incentivo ao desenvolvimento sustentável e inovação**: Pidi nº 02/2016. Salvador: Prefeitura de Salvador, 2016.

SALVADOR. **Lei nº 9.069 /2016**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Salvador: SEDUR, 2016.

SALVADOR. **Planejamento estratégico 2017-2020**: uma nova cidade para um novo tempo. Salvador: Prefeitura de Salvador, 2017.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SMITH, Neil. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 21, p. 15-31, 2007.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **RBCS**, v. 18. n. 51, fev. 2003.

STONE, C. N. **Regime Politics**. Lawrence: University of Kansas Press, 1989.

VAINER, Carlos; ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013.

WEISS, Marcos Cesar; BERNANDES, Roberto Carlos; CONSONI, Flavia Luciane. Cidades inteligentes como nova prática para o gerenciamento dos serviços e infraestruturas urbanas. **URBE: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 3, p. 310-324, set./dez. 2015.

Políticas Públicas e controle social

81

A Constitucionalização do Direito Humano e Fundamental à Saúde na História das Constituições do Brasil (1824-1988)

The Constitutionalization of the Human and Fundamental Right to Health in the History of Brazilian Constitutions (1824-1988)

Leonardo Delatorre Leite

Doutorando em Educação, Arte e História da Cultura pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, com bolsa CAPES / PROSUC Mod. II. Graduando em Filosofia pela Universidade de São Paulo (USP). Licenciado em História pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bolsista PIBIC- CNPq (2018-2020). Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro do grupo de pesquisa "Religião, Memória e Cultura" (Orientado pelo prof. Dr. Gerson Leite de Moraes) do CEFT (Centro de Educação, Filosofia e Teologia da UPM). CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6942355300433010>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8276-2436>; e-mail: leonardoleite59@gmail.com; leonardoleite1998@usp.br

Leonel Joseph

Possui pós-graduação em Metodologia do ensino superior, Universidade Anhembi Morumbi 2022. Tem pós-graduação em Direito Penal Pela Universidade Cruzeiro do sul 2021. Possui graduação em

Ciências Humanas e Sociais - Université Franco-Haitienne du Cap-Haitien (2019). Graduação em Direito - Universidade São Judas Tadeu (2023) e graduação em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Haiti (2012). CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2202278623558127>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-5975-570X>; e-mail: josephleone175@yahoo.fr

Fabio Llimona

Advogado, graduado em Direito pela Universidade Paulista – UNIP, especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera, mestrando em Direito Médico pela Universidade Santo Amaro. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4264075606243476>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-2461-9003>; e-mail: llimonaadvogados@gmail.com

Theodoro Balducci De Oliveira

Mestrando em Direito Médico pela UNISA. Mestre em Ciências Criminais pela PUCRS. Especialista em Direito Penal Econômico pela FGV/SP(GVlaw). Pós-graduado em Direito Penal Econômico pela FGV/RJ (FGV Direito Rio). Pós-graduado em Direito Penal Econômico e Europeu pela Universidade de Coimbra (Portugal). Pós-graduado em Processo Penal pela Universidade de Coimbra (Portugal). Conselheiro da Comissão de Direitos e Prerrogativas da OAB/SP. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2223479799539504>; Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3482-537X>; e-mail: theobalducci@live.com

Laerte Poras Junior

Docente desde 2008 de matérias de Direito em graduação e pós-graduação *lato sensu* presencial e à distância; mestrando acadêmico em Direito Médico junto a UNISA – Universidade Santo Amaro (conclusão dez-2024); pós-graduado em Direito Constitucional; advogado consultivo e processual nos ramos tributário, civil, família e sucessões, imobiliário e crédito Imobiliário, societário e contratos em geral; palestrante motivacional desde 1990; desenvolvedor de materiais didáticos e de manuais imobiliário e crédito imobiliário, éticos e de programação neurolinguística e; estruturador de procedimentos internos (processos e procedimentos) e de controles corporativos. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1926478663420750>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-7217-4720>; e-mail: laerte.mestrado@gmail.com; laerte@ljeassociados.com.br

Silvio Gabriel Serrano Nunes

Doutor, mestre, licenciado e bacharel em Filosofia pela USP, estágio de Doutorado na Université Paris Panthéon-Sorbonne, advogado, bacharel em Direito pela PUC-SP, especialista em Direito Administrativo pela FADISP, docente da Escola Superior do TCM-SP; professor do programa de Mestrado Acadêmico em Direito Médico e do programa de Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas da UNISA. Membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB-SP. Membro da Comissão de Direito Médico e de Saúde da OAB-SP. Vice-presidente de Interseccionalidade Constitucional com outros Saberes da Comissão de Direito Constitucional da OAB-SP. Professor da Especialização em Direito Constitucional da PUC - Campinas. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4377811572164758>; Orcid <https://orcid.org/0000-0001-5565-0965>; e-mail: serrano.nunes@gmail.com

RESUMO

A trajetória do constitucionalismo brasileiro constitui uma ferramenta crucial para compreender o Brasil, desde o século XIX até os séculos XX e XXI. Ao longo desse percurso, o país vivenciou avanços e retrocessos no campo constitucional, refletindo as oscilações nos princípios democráticos e no fortalecimento dos direitos fundamentais. Esse legado histórico-constitucional oferece a base para projetar um futuro de contínuo aperfeiçoamento institucional e federativo, com o objetivo de fortalecer os valores republicanos e responder às demandas cada vez mais complexas da democracia, entre as quais se destaca a universalização do direito à saúde. A promulgação da Constituição Cidadã de 1988 marcou um ponto decisivo ao consagrar formalmente o direito à saúde como universal. O Sistema Único de Saúde (SUS), nascido das lutas sociais e dos debates encabeçados pelo movimento sanitarista brasileiro, institucionalizou o acesso universal à saúde, integrando setores amplos da sociedade que, por conta de sua vulnerabilidade econômica e social, teriam sido marginalizados de um direito humano fundamental.

Palavras-chave: constitucionalismo; saúde; constituição cidadã; Sistema Único de Saúde.

ABSTRACT

The trajectory of Brazilian constitutionalism is a crucial tool for understanding Brazil from the 19th century to the 20th and 21st centuries. Throughout this journey, the country has experienced advances and setbacks in the constitutional field, reflecting the oscillations in democratic principles and the strengthening of fundamental rights. This historical-constitutional legacy provides the basis for projecting a future of continuous institutional and federative improvement, intending to strengthen republican values and respond to the increasingly complex demands of democracy, among which universalising the right to health stands out. The promulgation of the Citizen Constitution 1988 marked a turning point by formally enshrining the right to health as universal. The Unified Health System (SUS), born out of the social struggles and debates spearheaded by the Brazilian health movement, institutionalised universal access to health, integrating broad sectors of society that, due to their economic and social vulnerability, had been marginalised from fundamental human rights.

Keywords: constitutionalism; health; citizen constitution; Unified Health System.

INTRODUÇÃO

A constitucionalização do direito humano e fundamental do direito à saúde, no contexto histórico brasileiro, é marcado por um processo que se realiza entre avanços e discontinuidades, iniciado com uma menção implícita e bastante genérica na Constituição do Brasil Império de 1824, praticamente suprimido na segunda Constituição pátria e a primeira do Brasil República de 1891, bem como profundamente associado aos direitos trabalhistas nas demais Constituições, a partir de 1934, sob a perspectiva dos direitos fundamentais de segunda geração inaugurada pelas Constituições mexicana de 1917 e alemã de 1919. De todo modo, as Constituições republicanas do Brasil, a partir de 1934, o reiteraram. A Constituição Cidadã de 1988 enunciou sua universalização,

figurando sua manifestação apoteótica, ao menos no plano formal²⁸. A exemplo do emblemático Sistema Único de Saúde (SUS), resultado das lutas sociais e dos debates impulsionados pelo movimento sanitarista brasileiro, franquiou a institucionalização do acesso universal ao direito à saúde, possibilitando, assim, a integração de amplos setores da sociedade que, em razão à vulnerabilidade econômica e social, de outro modo estariam marginalizados desse direito humano e fundamental.

Os debates econômicos e sociais que engendraram o processo histórico do constitucionalismo ao redor do mundo, expressos nos assim chamados direitos de segunda geração, passaram a ser expressamente incorporados no bojo dos textos constitucionais brasileiros a partir da década de 1930.

Esse movimento representou a adoção de uma nova matriz no capitalismo brasileiro, em que a ordem social e a ordem econômica formalmente passam a ser consideradas faces de uma mesma moeda. Ainda que a Constituição de 1937 apenas mencione “ordem econômica”²⁹.

1 AS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL IMPÉRIO (1824) E DO BRASIL REPÚBLICA (1891)

A Constituição Política do Império do Brasil configurou o Estado brasileiro como uma monarquia centralizada e confessional católica, pendulando entre aspectos liberais, com particularidades exóticas da existência de um Poder Moderador amalgamado com um ideal de representação política aos moldes do liberalismo doutrinário francês³⁰, além de uma ordem jurídica que “legitimava” a condição de indivíduos escravizados.

A Constituição de 1824, no inciso XXXI do art. 179, faz uma menção genérica aos "socorros públicos", sem que o direito à saúde fosse manifestamente elevado à condição de princípio, mencionado de forma expressa, normatizado ou regulamentado.

²⁸ Cf. NUNES, Silvio Gabriel Serrano; SILVA FILHO, João Antonio da. O direito à saúde nas Constituições do Brasil e o Sistema Único de Saúde (SUS). In: RIBEIRO, Paulo Dias de Moura; TOMELIN, Georghio Alessandro; KIM, Richard Pae (Coord.). *Direito humano e fundamental à saúde: estudos em homenagem ao ministro Enrique Ricardo Lewandowski*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, pp. 421-435, p. 421.

²⁹ Cf. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 62.

³⁰ LEITE, Leonardo Delatorre. *O Constitucionalismo liberal de Alberto Salles e os prolegômenos da modernidade republicana brasileira*. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/54de726b-acce-409b-9a57-9f0056b16213>. Acesso em: 15/09/2024, pp. 186-187.

Conforme afirmam Claudine R. Rocha e Janaína M. Sturza, tal disposição não conferia o devido reconhecimento ou proteção a esse direito humano e fundamental.

Tal situação tinha sua justificativa focada no fato da nação estar em processo de estruturação, principalmente das cidades, onde as reformas legislativas foram impulsionadas pela evolução socioeconômica. Portanto, a saúde ainda não havia sido positivada como direito e era atribuída, essencialmente, aos deuses e ao catolicismo exacerbado da época.³¹

Em relação a primeira Constituição republicana, de 1891, também conhecida como “literária” em referência à sua concisão, estabeleceu formalmente a tripartição dos poderes e consolidou o federalismo, já inaugurado no Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889 do Governo Provisório. Nessa conjuntura, atribuiu ampla autonomia aos Estados (antigas províncias), favorecendo-lhes organizar suas próprias estruturas administrativas e legislativas. Essa autonomia estadual foi um dos aspectos centrais da nova ordem republicana, refletindo a descentralização política que caracterizou o período³². O texto constitucional de 1891 silencia completamente no que tange ao direito à saúde, em contraste com a Constituição de 1824. Não há qualquer menção direta ou indireta ao tema, nem mesmo a utilização da expressão “socorros públicos”, que figurava na carta imperial, evidenciando a ausência de preocupações normativas com esse direito fundamental no novo ordenamento republicano.

A Constituição Republicana de 1891, fruto de um pacto liberal-oligárquico, seguiu no mesmo sentido [da de 1824]: a não inclusão do direito à saúde no texto constitucional. Aliás, com relação aos direitos sociais pode-se afirmar que a Constituição de 1891 representou um retrocesso em relação ao tema, quando contraposta à Constituição do Império.³³

A despeito da escassa atenção ao tema da saúde no plano constitucional, durante a República Velha, o Brasil vivenciou um intenso debate sobre questões relacionadas à saúde pública, conhecido como movimento sanitarista. Esse debate foi fomentado, entre outros fatores, pelas epidemias nas áreas urbanas e pela crescente conscientização sobre a precariedade sanitária da população rural. Essa mobilização despertou a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo federais, que passaram a adotar medidas para enfrentar os problemas de saúde pública e buscar soluções para melhorar as condições sanitárias no país. As denúncias e críticas referentes às condições de saúde no Brasil culminaram

³¹ ROCHA, Claudine Rodembusch; STURZA, Janaína Machado. *A história do constitucionalismo brasileiro sob a ótica do direito à saúde: frustrações e conquistas constitucionais*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=67e103b0761e6068>. Acesso em: 15/09/2024.

³² Cf. BALEEIRO, Aliomar. *Constituições brasileiras: 1891*. Brasília: Senado Federal, 2012, pp. 32-33.

³³ ROCHA, Claudine Rodembusch; STURZA, Janaína Machado. *A história do constitucionalismo brasileiro sob a ótica do direito à saúde: frustrações e conquistas constitucionais*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=67e103b0761e6068>. Acesso em: 15/09/2024.

em uma propalada pressão da classe intelectual sobre os políticos e o Governo, implicando uma mobilização política que se concretizou com a fundação da Liga Pró-Saneamento, em 1918. Esse movimento pressupunha uma ação enfática, precisa, responsável e eficaz do Governo na profilaxia das endemias rurais que assolavam o país, além da criação de um Ministério próprio para a saúde, que só viria a ocorrer na década de 1950. Ainda em 1918, o médico e deputado Azevedo Sodré propõe a criação de um Ministério da Saúde, ainda que a iniciativa não tenha chegado à votação. Não obstante, naquele ano, houve a reformulação e ampliação dos serviços sanitários federais, com a criação do Serviço de Profilaxia Rural. Em 1919, foi instituído o Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP), reforçando o papel do Estado no combate às questões sanitárias do país³⁴. Os componentes da Liga Pró-Saneamento já tinham a percepção da imprescindibilidade de uma integração das esferas federativas, não favorecida pela ampla autonomia conferida aos estados de 1891.

O período republicano marca o surgimento do movimento sanitarista e de uma campanha em prol do saneamento e da profilaxia rural no Brasil. No período em questão, mudanças importantes ocorreram no cenário brasileiro, o progresso e a modernização econômica e social ocorridas no Brasil, a chegada de novos contingentes imigratórios, tanto do interior do país em direção as cidades mais importantes, como estrangeiros, aceleraram o processo de transformação das cidades brasileiras, ou seja, à medida que as cidades e sua população cresceram, os problemas de ordem higiênica começaram a surgir ou elevaram-se, como, a falta de habitações, água e principalmente saneamento. Segundo os especialistas no assunto, sanitaristas, médicos e engenheiros, o espaço urbano não estava aparelhado para receber este contingente populacional e em consequência disto graves problemas sociais poderiam surgir. Para os membros do movimento, “a doença seria resultado da ausência e inoperância do Poder Público e da descentralização das políticas governamentais, quando existentes”. Ou seja, o destino da nação estava nas mãos das autoridades governamentais em providenciar medidas no combate a progressão ou proliferação destas doenças evitando com isto maiores prejuízos ou consequências à população e a economia³⁵.

Diante desse cenário, percebe-se um claro apelo por uma repactuação das competências federativas no âmbito da saúde. Essas demandas, somadas às aspirações de outros segmentos sociais, culminaram em uma reformulação da divisão territorial de poder, inclinando-se para uma maior centralização das atribuições, ainda sob o modelo federalista, a partir de 1930.

³⁴ TAMANO, Luana Tiek Omena. *O Movimento Sanitarista no Brasil: a visão da doença como mal nacional e a saúde como redentora*. *Khronos – Revista de História da Ciência*, n. 4, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/khronos/article/download/131909/133454/266980>. Acesso em: 15/09/2024.

³⁵ SCHMACHTENBERG, Ricardo. *Sanear ou perecer: o movimento pelo saneamento dos sertões e das cidades brasileiras*. In: *ANPUH – XXIII Simpósio Nacional de História*. Londrina, 2005, p. 2. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548206569_0a738b883622dcaa786feb45e28909e9.pdf. Acesso em: 15/09/2024.

2 AS CONSTITUIÇÕES DA ERA VARGAS (1934 E 1937)

Antes de se adentrar na análise da Constituição de 1934, é premente destacar que, ainda no Governo Provisório, após a Revolução de 1930, foi criado o "Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública" pelo Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, explicitando a crescente preocupação com a consolidação da saúde pública no Brasil.

A Constituição de 1934, apesar de sua curta vigência, deixou um eminente legado para a afirmação histórica do constitucionalismo republicano, sobretudo ao reconhecer formalmente os direitos sociais de segunda geração. Entre eles, figurava expressamente o direito à saúde, além de direitos trabalhistas como o salário-mínimo, a jornada de trabalho limitada a oito horas diárias, o descanso semanal remunerado e as férias. Essa Constituição foi moldada e inspirada por importantes documentos constitucionais do período, como a Constituição de Querétaro de 1917, a de Weimar de 1919, e a da II República Espanhola de 1931, incorporando em seu bojo inovações sociais que marcaram a época.

O direito à saúde foi designado como competência compartilhada entre a União e os Estados, nos termos do inciso II do art. 10 da Constituição de 1934: "Art. 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados: [...] II - cuidar da saúde e assistência públicas". Sob essa perspectiva, a positivação dos direitos de segunda geração na Constituição de 1934 demandou, por conseguinte, a instituição de normas específicas em diversas áreas como previdência, trabalho e associações profissionais. Ademais, o Estado brasileiro avocou para si a responsabilidade de assegurar, por meio da assistência social, apoio à infância, aos desvalidos, à maternidade, à juventude e às famílias numerosas, reafirmando seu compromisso com a proteção social.

Art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas:

- a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar;
- b) estimular a educação eugênica;
- c) amparar a maternidade e a infância;
- d) socorrer as famílias de prole numerosa;
- e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;
- f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbididade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis;
- g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.

O caput do art. 113 da Constituição de 1934 também se preocupou em assegurar a inviolabilidade do direito à subsistência, juntamente com outros direitos de primeira geração previstos no Capítulo II, intitulado "Dos Direitos e das Garantias Individuais". A despeito do avanço constitucional no reconhecimento do direito à saúde, este ainda estava profundamente ligado tanto aos direitos trabalhistas quanto à assistência social, sendo frequentemente acompanhado (ou melhor, contaminados) por visões eugenistas e racistas, como evidenciado na alínea "b" do art. 138. Tais perspectivas sombrearam a implementação efetiva dos direitos sociais, trazendo à tona tensões entre a proteção dos mais vulneráveis e práticas científicas excludentes da época.

Antes de comentar diretamente sobre a Constituição de 1937, é importante destacar a conjuntura de sua outorga. Sob a alegada existência do chamado "Plano Cohen", um documento ficcional, Getúlio Vargas instaurou um período ditatorial no Brasil, que perdurou de 1937 a 1945. A Constituição de 1937, que definiu as "feições legais" do Estado Novo getulista, foi elaborada sob a orientação de Vargas e do jurista Francisco Campos, com significativa influência da Constituição polonesa de 1935, razão pela qual foi apelidada de "polaca". Esta Carta apresenta claras semelhanças com o modelo político polonês, destacando, entre outras coisas, a predominância do Poder Executivo de forma evidente.

A Constituição de 1937 reforçou a supremacia do Executivo em relação aos demais poderes e da União sobre os entes federativos. Um exemplo claro dessa exacerbação das prerrogativas do Executivo é encontrado no art. 178, que determinava a dissolução do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas dos Estados-Membros e das Câmaras Municipais, evidenciando a centralização e concentração de poder.

A Carta Constitucional de 1937 versou sobre o direito à saúde em seus arts. 16, inc. XXVII, e 18, alíneas "c" e "e",³⁶ sendo que o inc. XXVII do art. 16 manifestava expressamente a competência privativa da União para legislar sobre "defesa e proteção da saúde", enfatizando a saúde infantil, e o art. 18, em relação a determinados temas que incluíam a saúde, franqueava os Estados a legislar no silêncio ou na falta de suficiência normativa da União em questões de seu interesse.

³⁶FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner; SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. *Algumas considerações sobre o direito fundamental à proteção e promoção da saúde aos 20 anos da Constituição Federal de 1988*. [s.l.]: [s.n.], [s.d.]. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/O_direito_a_saude_nos_20_a_nos_da_CF_coletanea_TAnia_10_04_09.pdf. Acesso em: 15/09/2024.

Importa registrar que antes da outorga da Constituição de 1937, com a Lei nº 378, de 13.1.1937, o governo Vargas promoveu uma reforma da estrutura do “Ministério da Educação e Saúde”, como passou a ser assim denominado, nos termos do art. 1º desse diploma. O art. 4º realizou uma divisão do território brasileiro em oito regiões para a gestão dos serviços públicos sob responsabilidade desse ministério³⁷.

3 A CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946 E A CRIAÇÃO E DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

Na conjuntura de redemocratização do Brasil após a Segunda Guerra Mundial, a Constituição de 1946 foi formulada com o objetivo de restaurar as diretrizes constitucionais do texto de 1891, incorporando, em seu bojo, as inovações introduzidas pela Constituição de 1934. Essa nova Constituição destacou-se por sua proteção jurídica aos trabalhadores, mobilizando temas de ordem econômica, e frisou a importância do direito à educação e da proteção à família, sem, contudo, negligenciar, nesse contexto, a questão do direito à saúde. A Constituição de 1946 abarcou o direito à saúde no inc. XIV do art. 157, no âmbito dos direitos trabalhistas, sem lhe conferir a autonomia que as suas peculiaridades exigiam:

Art. 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: [...]

XIV - assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante.

Sob a Constituição democrática de 1946, foi criado o Ministério da Saúde pela Lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953. Após a Segunda Guerra Mundial, e possivelmente devido a um ambiente de "otimismo sanitário" provocado pelos avanços científicos em vacinas e antibióticos, especialmente a penicilina, surgiu a crença na erradicação das doenças infecciosas. Isso gerou um consenso sobre a necessidade de criar um ministério específico para a saúde pública. Durante os trabalhos da Assembleia Constituinte, a Comissão de Saúde da Câmara Federal promoveu uma forte mobilização em favor da criação do Ministério da Saúde. Em 1953, apesar da crise política do governo de Getúlio Vargas, o projeto de lei foi aprovado pela Câmara em regime de urgência e,

³⁷ Cf. HOCHMAN, Gilberto. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945). *Educar*, Curitiba, n. 25, p. 127-151, 2005. p. 132.

posteriormente, pelo Senado, mesmo contrariando o posicionamento da Comissão Interpartidária³⁸.

4 A DITADURA MILITAR E A CONSTITUIÇÃO (DA REPÚBLICA FEDERATIVA) DO BRASIL DE 1967/1969

Como consequência do golpe de 1º abril de 1964, a democrática Constituição de 1946 teve suas características estruturais aviltadas substancialmente pelos Atos Institucionais da Ditadura Militar. Em última análise, sua vigência formal foi encerrada com a outorga da Constituição de 1967, que posteriormente foi profundamente modificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Essa emenda realizou a alteração do nome do texto constitucional de “Constituição do Brasil” de 1967 para “Constituição da República Federativa do Brasil” em 1969, a ponto de alguns juristas considerarem-na mais como uma “nova Carta Magna” do que uma mera emenda. O regime militar almejava concentrar os poderes no Executivo, apesar de manter formalmente a tripartição dos poderes. A finalidade central era que os membros do Poder Executivo da União não se limitassem apenas às suas atribuições constitucionais, mas pudessem usar a lei como uma justificativa para ampliar seu controle e influência sobre o Legislativo e o Judiciário.

No ensejo do Golpe Militar de 1964, os textos constitucionais de 4 de janeiro de 1967 e sua Primeira Emenda Constitucional, de 17 de outubro de 1969, caracterizavam-se, evidentemente, por um caráter centralizador de suas disposições e pelo fortalecimento dos poderes do Executivo. Embora se tenha mantido o regime federativo e garantido a autonomia estadual e municipal, tais constituições impuseram restrições mais severas do que as anteriores.

Os Atos Institucionais e as emendas constitucionais subsequentes limitaram severamente as prerrogativas municipais nos âmbitos político, administrativo e financeiro.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, não apenas alterou, mas também impôs um novo panorama para a Constituição de 1967, reforçando o papel do Poder Executivo central, apesar de manter a estrutura formal federativa e as mesmas atribuições para os Municípios.³⁹

³⁸ Cf. HAMILTON, Wanda; FONSECA, Cristina. Política, atores e interesses no processo de mudança institucional: a criação do Ministério da Saúde em 1953. *História, Ciências, Saúde, Manguinhos*, v. 10, n. 3, p. 791-825, set./dez. 2003. pp. 793-794.

³⁹ NUNES, Silvio Gabriel Serrano; COMPARINI, Julio de Souza. O município na história do constitucionalismo e das constituições brasileiras (1824-1988): The Municipality in the History of Constitutionalism and Brazilian Constitutions (1824-1988). *Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, [S. l.], v. 1, n. 13, p. 66–84, 2024. DOI: 10.61681/revistasimetria.v1i13.200. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/200>. Acesso em: 9 ago. 2024, pp. 77-78.

No que concerne ao federalismo brasileiro, a concentração de poderes no Executivo da União comprometia severamente a autonomia dos demais entes federativos, minando sua capacidade de atuação independente e fomentando a centralização do poder no governo federal. O direito à saúde não avançou de forma substancial na Constituição de 1967, sendo destacado apenas de forma secundária no artigo 8º, XIV, e não conquistando um papel relevante no ordenamento jurídico⁴⁰. Durante o período ditatorial, o modelo restritivo de acesso à saúde começou a ser criticado devido às suas falhas em atender às demandas de saúde coletiva. Esse modelo, que enfatizava uma abordagem predominantemente curativa, demonstrou-se inadequado para lidar com as necessidades de saúde da população. Além disso, o esgotamento do modelo econômico vigente afetou negativamente o financiamento das políticas públicas em saúde, evidenciando a necessidade de uma revisão mais profunda na abordagem e na estrutura de gestão da saúde.

O modelo de saúde previdenciário começa a mostrar as suas fragilidades, por ter priorizado a Medicina curativa; o modelo proposto foi incapaz de solucionar os principais problemas de saúde coletiva, como as endemias e as epidemias, e os indicadores de saúde, principalmente o de mortalidade infantil, tinham aumentos significativo. O aumento constante dos custos da Medicina curativa, centrada na atenção médica hospitalar de complexidade e custo crescente, a diminuição do crescimento econômico com a respectiva repercussão na arrecadação do sistema previdenciário reduzindo as suas receitas, incapacidade do sistema em atender a uma população cada vez maior de marginalizados, que sem carteira assinada e contribuição previdenciária viam-se excluídos do sistema e desvios de verba do sistema previdenciário para cobrir despesas de outros setores e para realização de obras por parte do governo federal.⁴¹

Conforme exposto, constata-se que o exaurimento do modelo acima mencionado, no bojo da conjuntura das reivindicações da sociedade brasileira pela redemocratização, um direito à saúde universalizado passa a fazer parte das discussões sanitárias e adentra no horizonte jurídico-político.

⁴⁰ ROCHA, Claudine Rodembusch; STURZA, Janaína Machado. *A história do constitucionalismo brasileiro sob a ótica do direito à saúde: frustrações e conquistas constitucionais*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=67e103b0761e6068>. Acesso em: 15/09/2024.

⁴¹ KUCHARSKI, Karina Wahhab; BATTISTI, Iara Denise Endruweit; FERNANDES, Denise Medianeira Mariotti; ANASTÁCIO, Zélia Ferreira Caçador. Políticas públicas de saúde no Brasil: uma trajetória do Império à criação do SUS. *Revista Contexto & Educação*, v. 37, n. 117, p. 38-49, 2022. p. 46. DOI: 10.21527/2179-1309.2022.117.12871. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/12871>. Acesso em: 15/09/2024.

5 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988 E O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Com a promulgação da Constituição também chamada de “A Cidadã”, em 05 de outubro de 1988 por seus compromissos irrenunciáveis com a defesa e proteção da dignidade humana, instaurando o Estado democrático e social de direito e aperfeiçoando as instituições com o objetivo de prestar serviços eficientes à sociedade.⁴²

Na lógica de um Estado Social de Direito, consagrado pela evolução constitucional brasileira, os direitos fundamentais de matriz social apresentam como exigência inarredável para o efetivo exercício de liberdades e garantia da igualdade de oportunidades, intrínsecas à ideia de democracia e de um Estado de Direito de conteúdo não apenas formal, mas orientado pelo valor da justiça material, frisando-se ainda que como exigência do princípio da dignidade humana, o dever de reconhecimento de determinadas posições jurídicas fundamentais, albergando os direitos fundamentais de caráter social.⁴³

Como uma reação oposta à experiência autoritária da ditadura militar, sua constituinte “traduz, em normas programáticas, o anseio de atendimento a aspirações populares de liberdade e de justiça social, segundo o movimento pendular próprio das fases de restauração democrática”⁴⁴, apresentando um amplo rol de direitos e garantias fundamentais em seu Título II, cujos capítulos I – “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos” e II – “Dos Direitos Sociais” bem mostram a preocupação de se arquitetar um Estado democrático e social de direito. O direito constitucional social à saúde é afirmado de forma abstrata em seu art. 6º, em conjunto com outros direitos sociais, sugerindo alguma relevância, posto que:

[...] se não houvesse qualquer outro dispositivo constitucional acerca da saúde, citado direito social somente seria garantido em prestações mínimas essenciais (mínimo existencial) diretamente extraídas da norma constitucional, e qualquer outro tipo de prestação dependeria da densificação realizada pelo legislador derivado, concomitantemente com a atividade do administrador em concretizar o desenho legislativo por meio da construção de uma política pública de saúde.⁴⁵

Porém, nota-se uma maior densidade normativa e atenção acerca do direito à saúde conferida por parte do constituinte originário na Seção II do Título VIII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em que se afirma que todas as

⁴² Cf SILVA FILHO, João Antonio da. *Tribunais de contas, Estado democrático de direito e os desafios do controle externo*. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2019. v. 1.

⁴³ SILVA FILHO, João Antonio da. *Estado, democracia e controle externo das contratações públicas*. 2023. 198 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, p. 38.

⁴⁴ TÁCITO, Caio. *Constituições brasileiras: 1988*. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 22.

⁴⁵ LEITE, Carlos Alexandre Amorim. *Direito fundamental à saúde: efetividade, reserva do possível e o mínimo existencial*. Curitiba: Juruá, 2014. p. 114.

ações dos poderes constituídos, em suas respectivas competências, devem obediência aos quadrantes e diretrizes estabelecidos pelos dispositivos 196 e seguintes da Constituição de 1988.⁴⁶

O art. 196 estabelece ser a saúde um “direito de todos e dever do Estado”. Um direito que deve ter seu acesso espraído por toda a sociedade e garantido pelo poder público. Enquanto o art. 197, por sua vez, ressalta a “relevância pública” das “ações e serviços de saúde”, que configuram verdadeiras obrigações para o “Poder Público” e cujo cumprimento deve se atrelar às opções feitas pelo legislador no que tange à regulamentação, fiscalização e controle da saúde, possibilitando a execução direta pelo Estado ou por agentes privados devidamente habilitados pelo poder público⁴⁷.

O art. 198, incs. I a III, e o art. 200 da Constituição Federal de 1988 afirmam que a oferta do serviço público de saúde pelo SUS – Sistema Único de Saúde, além de estabelecerem um rol de diretrizes e atribuições constitucionais ao referido sistema, que devem ser seguidas pelos poderes constituídos, condicionantes para qualquer política pública de saúde no Brasil.⁴⁸

Os fundamentos democráticos e sociais previstos na Constituição Cidadã de 1988 foram determinantes para a própria criação e estruturação do Sistema Único de Saúde, em um contexto de intenso diálogo com a sociedade brasileira, rompendo com as sombras do período ditatorial, e devem ser sempre preservados como meios de garantia do acesso universal e igualitário.

A concretização do SUS na Constituição de 1988 foi o ponto culminante das lutas sociais pela saúde e das elaborações teóricas desenvolvidas por movimentos sanitaristas nas décadas de 1970 e 1980, consagradas em um movimento que passou a ser chamado de Reforma Sanitária Brasileira.

O Sistema Único de Saúde (SUS), arquitetado de baixo para cima, permitiu a consolidação, na Constituição da República de 1988, de “uma proposta solidária, generosa e engenhosa que articula o direito à saúde em dimensões amplas e abrangentes, inclusive considerando a existência dos serviços privados complementares e uma

⁴⁶ LEITE, Carlos Alexandre Amorim. *Direito fundamental à saúde: efetividade, reserva do possível e omínimo existencial*. Curitiba: Juruá, 2014. p. 115.

⁴⁷ LEITE, Carlos Alexandre Amorim. *Direito fundamental à saúde: efetividade, reserva do possível e omínimo existencial*. Curitiba: Juruá, 2014. p. 115-116.

⁴⁸ LEITE, Carlos Alexandre Amorim. *Direito fundamental à saúde: efetividade, reserva do possível e omínimo existencial*. Curitiba: Juruá, 2014. p. 116.

realidade federativa que precisa ser coordenada nacionalmente”⁴⁹, ainda mais para um país de dimensões continentais como o Brasil.

Os anos 1980 também foram uma época de muita mobilização social. Aconteceu um conjunto de movimentos grevistas de profissionais da saúde. Essas manifestações de insatisfação alcançavam certa simpatia popular e pressionava a classe política por mudança. Em 1986, ocorreu a 8ª Conferência Nacional de Saúde, que reuniu uma gama diversificada de representantes da sociedade e de profissionais da saúde. Essa conferência legitimou alguns dos pressupostos políticos do movimento de reforma sanitária e conferiu os pilares sobre os quais se assentariam o SUS. O SUS efetivamente só veio a se consolidar com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) (MARTINS et al, 2008).⁵⁰

Mais precisamente, a VIII Conferência Nacional do SUS e o seu relatório final, que concederam as bases para as atividades da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente da Assembleia Constituinte (1987-1988), que culminou na Constituição de 1988.

Com efeito, em 28 de agosto de 1987, fora apresentada no plenário da Constituinte proposta de emenda popular, assinada por 54.133 (cinquenta e quatro mil cento e trinta e três) eleitores, representando 168 (cento e sessenta e oito) entidades, congregadas na Plenária Nacional de Saúde. [...] Para a apresentação da emenda junto à Comissão de Sistematização da Assembleia, foram indicados o Dr. Sergio Arouca, Secretário Estadual de Saúde do Rio de Janeiro e presidente da Fundação Oswaldo Cruz; do Ministério da Saúde, o Dr. Guilherme Rodrigues dos Santos, professor catedrático da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo; e o deputado Constituinte Eduardo Jorge, do PT/SP. Em seu pronunciamento, Sergio Arouca teceu uma retrospectiva do movimento sanitário e da 8ª Conferência Nacional de Saúde na construção de um ideário sobre o novo sistema de saúde “tropical, nacional, próprio”. [...] Destaca, assim, o caráter suprapartidário do movimento que, se em um primeiro momento, avaliara não ser necessário apresentar emenda por se considerar contemplado na Comissão da Ordem Social (relatório do senador Almir Gabriel), posteriormente considerou que era preciso ir além no processo, a partir das conclusões da 8ª CNS e, depois, nas discussões de mais de 12 Encontros Nacionais de Saúde – da mulher, do trabalhador, de ciência e tecnologia, de formação em recursos humanos, dentre outros. [...] O texto constitucional incorporou as principais diretrizes da 8ª CNS, na seção II, mas o detalhamento e regulamentação de tais diretrizes foram remetidos para a legislação complementar. Quanto à questão da participação, o artigo 198 da referida seção II fixou: a descentralização, com direção única em cada esfera de governo; a integralidade de atendimento, priorizando-se ações preventivas sem prejuízo dos serviços assistenciais; e a participação da comunidade.⁵¹

⁴⁹ TOMELIN, Georghio Alessandro; UEMA, Jean Keiji; NUNES, Silvio Gabriel Serrano. Preceitos fundamentais do SUS e o Poder Judiciário: um estudo da jurisprudência do STF. In: SANTANA; Fabio Paulo Reis de; PSANQUEVICH; Paulo Kron; BRUZZESE; Camila Perissini (Org.). *O SUS e a judicialização da saúde: dos procedimentos clínicos à estrutura jurídica*. 1. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2022. v. 2. p. 49.

⁵⁰ MARTINS, Manoel Henrique; COSTA, André Galindo da; TONELO, Daniel. Organização do Sistema Único de Saúde (SUS): características fundamentais. *Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 68–77, 2017. DOI: 10.61681/revistasimetria. v1i3.72. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/72>. Acesso em: 17 ago. 2024. P. 70.

⁵¹FALEIROS, Vicente de Paula; SILVA, Jacinta de Fátima Senna da; VASCONCELLOS, Luiz Carlos Fadel de; SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. *A construção do SUS – Histórias da reforma sanitária e do processo participativo*. [s.l.]: [s.n.], 2006. p. 52-53. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/construcao_do_SUS_2006.pdf. Acesso em: 7 ago. 2021.

Essas normas manifestam a profunda dimensão democrática da Constituição de 1988, evocando um momento constituinte com efetiva participação popular, o que exige a interpretação constitucional do direito fundamental à saúde, em plena conformação às suas raízes históricas, como um projeto integral de uma vida digna, considerada individualmente, assim como inserido tal direito em um contexto que valoriza o coletivo e a igualdade de acesso e de prestação, numa lógica de universalidade, como sustentado na Reforma Sanitária Brasileira e sintetizado no relatório final da VIII Conferência Nacional de Saúde.⁵²

A criação do SUS trouxe profundas mudanças em comparação ao modelo anterior. Entre as principais transformações, é importante ressaltar a evolução para um sistema de proteção mais universal e igualitário; o reforço do caráter redistributivo; a ampliação dos direitos sociais; a universalização do acesso e o aumento da cobertura; a revalorização e redefinição dos níveis mínimos dos benefícios; o incremento da responsabilidade do Estado e da sociedade no financiamento do sistema; além da consolidação da seguridade social como uma proteção ampla e inclusiva. A Lei Orgânica da Saúde (nº 8.080, de setembro de 1990) define as condições essenciais para a promoção, proteção e recuperação da saúde, além de regular a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Esses serviços podem ser prestados de forma individual ou conjunta, em caráter permanente ou eventual, por pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado.

Explicita-se que, quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o SUS poderá recorrer aos serviços prestados pela iniciativa privada. A participação complementar dos serviços privados deve ser realizada mediante o estabelecimento de contratos e convênios, sendo observadas as normas de direito público, os princípios éticos e regulamentação expedida pelos órgãos de direção do SUS, quanto às condições para seu funcionamento. O SUS, portanto, não é composto somente por serviços públicos, mas também por uma ampla rede de serviços privados, principalmente hospitais e unidades de diagnóstico e terapia, que são renumerados com recursos públicos e destinados à saúde. O financiamento oriundo de receitas arrecadadas pelo Estado permite que a totalidade de ações e serviços prestados no âmbito do SUS seja oferecida de forma gratuita, sem que os usuários tenham que comprovar qualquer forma de contribuição prévia.⁵³

⁵²TOMELIN, Georghio Alessandro; UEMA, Jean Keiji; NUNES, Silvio Gabriel Serrano. Preceitos fundamentais do SUS e o Poder Judiciário: um estudo da jurisprudência do STF. In: SANTANA; Fabio Paulo Reis de; PSANQUEVICH; Paulo Kron; BRUZZESE; Camila Perissini (Org.). *O SUS e a judicialização da saúde: dos procedimentos clínicos à estrutura jurídica*. 1. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2022. v. 2. p. 51.

⁵³IBAÑEZ, Nelson; ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi. O Sistema Único de Saúde- estrutura e organização. In: ROCHA, Juan Stuardo Yazlle (Org.). *Manual de Saúde Pública & Saúde Coletiva*. São Paulo: Editora Atheneu, 2012, pp. 129-130.

Cabe destacar que os princípios do SUS representam, em última análise, uma vinculação explícita ao neoconstitucionalismo e ao republicanismo. Aqui o neoconstitucionalismo pode ser compreendido como um fenômeno que aproxima o Direito de uma dimensão axiológica, reafirma o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento central do ordenamento jurídico. Nesse sentido, a perspectiva neoconstitucional estabelece uma relação profunda com o bem comum, entendido como o conjunto de valores e bens essenciais ao pleno desenvolvimento da comunidade. A conexão entre Direito e moralidade fortaleceu a legitimação ética da esfera pública e da ordem jurídica. Assim, o Estado Democrático e Social de Direito assume uma dimensão positiva, voltada para a efetivação de direitos, garantindo a concretização da cidadania, da dignidade humana e da justiça distributiva. Por sua vez, o republicanismo pode ser compreendido como uma espécie de teoria normativa de liberdade e de governo, o qual compreende a liberdade enquanto autogoverno, como um fato político genuíno⁵⁴. Dentre os valores do SUS que reverberam princípios republicanos e neoconstitucionalistas, é possível destacar a participação da comunidade, a igualdade na assistência, integralidade da assistência e universalidade de acesso em todos os níveis de assistência.

Passados mais de 20 anos de construção do SUS, os avanços e as oportunidades e ameaças mantêm alguns desafios e temas para serem equacionados: a equidade como eixo norteador das ações; a questão do acesso universal às ações e aos serviços de saúde; a integralidade das ações; a organização e o planejamento regional do sistema; a conformação de redes de atenção à saúde com foco nas necessidades da população; o financiamento público do setor saúde; a gestão cooperativa entre os níveis federal, estadual e municipal de governo com comando único e as formas de garantir a participação e o controle social do sistema⁵⁵.

Uma questão importante levantada na doutrina constitucional é o fenômeno da judicialização da Saúde, desde meados da década de 1990, com repercussões no orçamento público.

O problema da efetividade do direito fundamental à (proteção e promoção da) saúde, consagrado no artigo 6º c/c os artigos 196 a 200 da Constituição Federal brasileira de 1988 (CF), tem sido objeto de amplo estudo e acirrado debate, seja na esfera doutrinária, seja no âmbito judicial, visto que, dadas importantes disfunções no sistema de saúde e o amplo acesso ao Poder Judiciário assegurado pela CF, um expressivo número de demandas judiciais sobre o tema tem sido proposto em especial desde meados da década de 1990. Tendo

⁵⁴ Cf. LEITE, Leonardo Delatorre; MENEZES, Daniel Francisco Nagao; MORAES, Gerson Leite de. Os fundamentos do republicanismo cívico no pensamento constitucionalista rousseauiano. *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)*, Fortaleza, v. 21, n. 38, p. 73–102, 2023. DOI: 10.12662/2447-6641oj.v21i38.p73-102.2023. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniojuridica/article/view/4416>. Acesso em: 16 set. 2024.

⁵⁵ IBAÑEZ, Nelson; ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi. O Sistema Único de Saúde- estrutura e organização. In: ROCHA, Juan Stuardo Yazlle (Org.). *Manual de Saúde Pública & Saúde Coletiva*. São Paulo: Editora Atheneu, 2012, pp. 140-141.

em conta o aumento vertiginoso de tais ações e o seu impacto sobre o orçamento público, passou a se falar recorrentemente de um processo de judicialização da saúde e mesmo de uma judicialização das políticas públicas, muito embora tal fenômeno não se verifique apenas nessa seara."⁵⁶

De qualquer forma, a chamada judicialização da Saúde não pode turbar ou deslegitimar as conquistas cidadãs advindas com a Constituição de 1988, os direitos e garantias fundamentais e uma democracia também pautada no princípio da separação dos poderes e o legítimo acesso ao judiciário para a efetividade de direitos.

Além da judicialização da Saúde, outros grandes desafios para uma verdadeira universalização do Direito à Saúde como o de construir um sistema de saúde pública verdadeiramente inclusivo e equitativo no Brasil, é fundamental reconhecer e confrontar as profundas raízes do racismo estrutural. Somente através de esforços coletivos, políticas eficazes e um compromisso renovado com a justiça social, podemos mitigar as disparidades raciais em saúde e promover o bem-estar de todas as comunidades, independentemente de sua origem étnico-racial, uma vez que a questão do racismo e vulnerabilidade na prática da saúde representa um desafio complexo e multifacetado que continua a impactar negativamente a equidade e o acesso equitativo aos cuidados de saúde para minorias étnico-raciais.

Por fim, mais um desafio para a efetividade do direito à saúde é a consciência da evolução etária da população brasileira e o seu envelhecimento, por parte de gestores e das políticas públicas, que demandam cuidados específicos na área da saúde para uma população que envelhece, sem quaisquer discriminações a esse novo perfil demográfico do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A marcha histórica do constitucionalismo brasileiro mostra-se como importante instrumento de compreensão do Brasil do século XIX e dos séculos XX e XXI, uma vez que a história constitucional brasileira vivenciou avanços e retrocessos nos princípios democráticos, nos direitos e garantias fundamentais e na autonomia dos entes federativos. A memória histórico-constitucional nos permite conceber um porvir de aperfeiçoamento das instituições e do modelo federativo para melhor atender aos valores republicanos e às

⁵⁶ WOLFANG SARLET, Ingo, & FERREIRA BARBOSA, Jeferson (2024). O direito fundamental à proteção da saúde na Constituição Federal de 1988 e o papel do Supremo Tribunal Federal do Brasil em tempos pandêmicos. *Revista De Direito Da Saúde Comparado*, 1(1), 147-157. Recuperado de [//periodicos.unisa.br/index.php/direitosaude/article/view/399](http://periodicos.unisa.br/index.php/direitosaude/article/view/399) p. 148.

demandas da democracia, sendo uma delas a luta da sociedade pela universalização do direito à saúde.

Os complexos desafios para a efetivação do direito fundamental e humano à saúde constitucionalizado no Brasil contemporâneo demandam, para a sua equação, uma perspectiva histórica da luta e construção de tal direito e o compromisso com a valorização do SUS da atual e das futuras gerações de brasileiros.

No estudo *Algumas considerações sobre o direito fundamental à proteção e promoção da saúde aos 20 anos da Constituição Federal de 1988*, Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana Filchtner Figueiredo sintetizam o percurso constitucional brasileiro sobre o direito à saúde e a originalidade em seu tratamento pela “Constituição Cidadã” nos seguintes termos:

A consagração constitucional de um direito fundamental à saúde, juntamente com a positivação de uma série de outros direitos fundamentais sociais, certamente pode ser apontada como um dos principais avanços da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (doravante designada CF), que a liga, nesse ponto, ao constitucionalismo de cunho democrático-social desenvolvido, sobretudo, a partir do pós-II Guerra. Antes de 1988, a proteção do direito à saúde ficava restrita a algumas normas esparsas, tais como a garantia de “socorros públicos” (Constituição de 1824, art. 179, XXXI) ou a garantia de inviolabilidade do direito à subsistência (Constituição de 1934, art. 113, caput). Em geral, contudo, a tutela (constitucional) da saúde se dava de modo indireto, no âmbito tanto das normas de definição de competências entre os entes da Federação, em termos legislativos e executivos (Constituição de 1934, art. 5º, XIX, “c”, e art. 10, II; Constituição de 1937, art. 16, XXVII, e art. 18, “c” e “e”; Constituição de 1946, art. 5º, XV, “b” e art. 6º; Constituição de 1967, art. 8º, XIV e XVII, “c”, e art. 8º, §2º, depois transformado em parágrafo único pela Emenda Constitucional nº 01/1969), quanto das normas sobre a proteção à saúde do trabalhador e das disposições versando sobre a garantia de assistência social (Constituição de 1934, art. 121, §1º, “h”, e art. 138; Constituição de 1937, art. 127 e art. 137, item 1; Constituição de 1946, art. 157, XIV; Constituição de 1967, art. 165, IX e XV).⁵⁷

A relevância da construção histórica do direito humano e fundamental à saúde e de sua contribuição efetiva na interpretação de tal direito como uma conquista civilizatória são apontadas por Sueli Gandolfi Dallari e Vidal Serrano Nunes Júnior, nos seguintes termos:

Sem dúvida, o direito à saúde é o produto de uma evolução histórica, de conquistas civilizatórias, o que permite a qualquer um que se dedique à análise do tema identificar seu processo de gestação. Com efeito, depois de perpassar as preocupações dos revolucionários franceses, de encíclicas papais e mesmo de algumas Constituições, o direito à saúde acabou por ser objeto de um pacto, a Constituição da Organização Mundial da Saúde, em que foi sedimentada a

⁵⁷FIGUEIREDO, Mariana Filchtner; SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. *Algumas considerações sobre o direito fundamental à proteção e promoção da saúde aos 20 anos da Constituição Federal de 1988*. [s.l.]: [s.n.], [s.d.]. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/O_direito_a_saude_nos_20_anos_da_CF_coletanea_TAnia_10_04_09.pdf. Acesso em: 3 abr. 2021.

noção da saúde como um direito humano universal, passo fundamental para que progressivamente fosse grassando constitucionalização em boa parte dos países do mundo. Mesmo no Brasil, o movimento foi lento: [...] de tal modo que a fundamentalidade explícita só adveio com a atual Constituição, que [...] grafou, de forma expressa, quer o caráter fundamental do direito à saúde, quer os contornos essenciais deste. A historicidade constitui um importante vetor interpretativo, possibilitando muitas vezes a análise do instituto jurídico a partir de sua gênese, o que não raro contribui, de forma decisiva, para que se desvende o verdadeiro sentido e alcance da norma jurídica analisada.⁵⁸

O direito à saúde, essencial para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, mantém uma relação intrínseca com as noções de mínimo existencial e com o constitucionalismo, especialmente no contexto do neoconstitucionalismo. Neste modelo, a presença dos princípios, ou mais precisamente, de um conteúdo axiológico, atua como a força motriz e fundamento central do ordenamento jurídico. Desse modo, o direito à saúde constitui um dos pilares essenciais do Estado Democrático e Social de Direito, cujo objetivo principal é a promoção do bem comum, entendido como o conjunto de bens e valores indispensáveis ao pleno desenvolvimento da comunidade, em harmonia com o princípio da dignidade da pessoa humana. A conexão entre o Direito e os valores, característica marcante do neoconstitucionalismo, reforça a necessidade de uma atenção especial à saúde dos indivíduos. Afinal, a prática efetiva da cidadania ativa e o fortalecimento da democracia participativa dependem da autonomia dos cidadãos, que, por sua vez, só pode ser plenamente exercida com o gozo integral do direito à saúde.

Em síntese, o direito humano e fundamental à saúde, apenas em 1988, apesar de ter conhecido anteriormente a sua constitucionalização em outros textos constitucionais, adquire o *status* de bem primário inegociável, estabelecendo-se como um dos pilares de sustentação da lógica de primazia da justiça que, segundo John Rawls, deve permear todas as instituições sociais.⁵⁹ Com a fundamentalidade do direito à saúde normativamente reconhecida, resta lutar pela sua contínua e progressiva efetividade, além da valorização do Sistema Único de Saúde (SUS) como uma conquista da cidadania brasileira, que possibilita a universalidade de acesso à saúde e que, em períodos tormentosos como o da pandemia de Covid-19, mostrou sua imprescindibilidade, anulando vozes contrárias a essa grande conquista da sociedade brasileira.

⁵⁸DALLARI, Sueli Gandolfi; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Direito sanitário*. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 67-68.

⁵⁹COMPARINI, Julio de Souza. John Rawls e o direito à renda mínima. *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 4, p. 17-25, jun. 2017.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BALEEIRO, Aliomar. *Constituições brasileiras*: 1891. Brasília: Senado Federal, 2012.
- BALEEIRO, Aliomar; BRITTO, Luiz Augusto Fraga Navarro de; CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Constituições brasileiras*: 1967. Brasília: Senado Federal, 2012.
- BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Constituições brasileiras*: 1946. Brasília: Senado Federal, 2012.
- BRASIL. Câmara Legislativa. *Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19402-14-novembro-1930-515729-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 jan. 2023.
- BRASIL. Câmara Legislativa. *Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-378-13-janeiro-1937-398059-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 25 jan. 2023.
- BRASIL. *Lei 1920, de 25 de julho de 1953*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1920.html. Acesso em: 25 jan. 2023.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *8ª Conferência Nacional de Saúde*. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/8_conferencia_nacional_saude_relatorio_final.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.
- COMPARINI, Julio de Souza. John Rawls e o direito à renda mínima. *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 4, p. 17-25, jun. 2017.
- DALLARI, Sueli Gandolfi; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Direito sanitário*. São Paulo: Verbatim, 2010.
- FALEIROS, Vicente de Paula; SILVA, Jacinta de Fátima Senna da; VASCONCELLOS, Luiz Carlos Fadel de; SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. *A construção do SUS – Histórias da reforma sanitária e do processo participativo*. [s.l.]: [s.n.], 2006. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/construcao_do_SUS_2006.pdf. Acesso em: 7 ago. 2021.
- FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner; SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. Algumas considerações sobre o direito fundamental à proteção e promoção da saúde aos 20 anos da Constituição Federal de 1988. In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (org.). *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/O_direito_a_saude_nos_20_a_nos_da_CF_coletanea_TAnia_10_04_09.pdf. Acesso em: 15/09/2024.
- GARCIA, Lara Rocha; NUNES, Silvio Gabriel Serrano; SOUZA, Luiz Roberto Carboni; TOMELIN, Georghio Alessandro. A Lei Geral de Proteção de Dados e o Direito à Saúde na Pandemia. *Cadernos do ILP: Ensino – Pesquisa – Extensão Cultural*, São Paulo, v. 2, p. 72-74, 2021. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24668_arquivo.pdf. Acesso em: 3 dez. 2022.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Origem e evolução do município no Brasil. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). *Tratado de direito municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- HAMILTON, Wanda; FONSECA, Cristina. Política, atores e interesses no processo de mudança institucional: a criação do Ministério da Saúde em 1953. *História, Ciências, Saúde, Manguinhos*, v. 10, n. 3, p. 791-825, set./dez. 2003.
- HOCHMAN, Gilberto. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945). *Educar*, Curitiba, n. 25, p. 127-151, 2005.
- IBAÑEZ, Nelson; ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi. O Sistema Único de Saúde- estrutura e organização. In: ROCHA, Juan Stuardo Yazlle (org.). *Manual de Saúde Pública & Saúde Coletiva*. São Paulo: Editora Atheneu, 2012.

KUCHARSKI, Karina Wahhab; BATTISTI, Iara Denise Endruweit; FERNANDES, Denise Medianeira Mariotti; ANASTÁCIO, Zélia Ferreira Caçador. Políticas públicas de saúde no Brasil: uma trajetória do Império à criação do SUS. *Revista Contexto & Educação*, v. 37, n. 117, p. 38-49, 2022. DOI: 10.21527/2179-1309.2022.117.12871. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/12871>. Acesso em: 15/09/2024.

LEITE, Carlos Alexandre Amorim. *Direito fundamental à saúde: efetividade, reserva do possível e o mínimo existencial*. Curitiba: Juruá, 2014.

LEITE, Leonardo Delatorre; MENEZES, Daniel Francisco Nagao; MORAES, Gerson Leite de. Os fundamentos do republicanismo cívico no pensamento constitucionalista rousseauiano. *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)*, Fortaleza, v. 21, n. 38, p. 73-102, 2023. DOI: 10.12662/2447-6641oj.v21i38.p73-102.2023. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/4416>. Acesso em: 16 set. 2024.

LEITE, Leonardo Delatorre. *O Constitucionalismo liberal de Alberto Salles e os prolegômenos da modernidade republicana brasileira*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/54de726b-acce-409b-9a57-9f0056b16213>. Acesso em: 15/09/2024.

MARTINS, Manoel Henrique; COSTA, André Galindo da; TONELO, Daniel. Organização do Sistema Único de Saúde (SUS): características fundamentais. *Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, v. 1, n. 3, p. 68-77, 2017. DOI: 10.61681/revistasimetria.v1i3.72. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/72>. Acesso em: 17 ago. 2024.

NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições brasileiras: 1824*. Brasília: Senado Federal, 2012.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano. As Constituições do Brasil República (1891, 1934, 1937, 1946, 1967/1969 e 1988). *Cadernos do ILP: Ensino – Pesquisa – Extensão Cultural*, São Paulo, v. 2, p. 118-121, 2021.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano. *As origens do constitucionalismo calvinista e o direito de resistência: a legalidade bíblica do profeta em John Knox e o contratualismo secular do jurista em Théodore de Bèze*. 2017. Tese (Doutorado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. DOI: 10.11606/T.8.2017.tde-12062017-105723.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano. *Constitucionalismo e resistência em Théodore de Bèze: secularização e universalidade do direito de resistir na obra de Du Droit des Magistrats sur leurs sujets de 1574*. 2010. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/D.8.2011.tde-23052011-145729. Acesso em: 2023-07-04.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; COMPARINI, Julio de Souza. O direito à saúde na história das Constituições do Brasil. In: NIELSEN JÚNIOR, D. (org.). *Constituição e ordem social: saúde, educação e meio ambiente*. 1. ed. Londrina: Thoth, 2021. v. 1.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; COMPARINI, Julio de Souza. O direito constitucional à saúde: a ponderação entre o mínimo existencial e a reserva do possível. In: NIELSEN JÚNIOR, D. (org.). *Princípios constitucionais: diretrizes e aplicabilidade no Direito*. 1. ed. Londrina: Toth, 2022. v. 1.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; COMPARINI, Julio de Souza. O município na história do constitucionalismo e das constituições brasileiras (1824-1988): The Municipality in the History of Constitutionalism and Brazilian Constitutions (1824-1988). *Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, v. 1, n. 13, p. 66-84, 2024. DOI: 10.61681/revistasimetria.v1i13.200. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/200>. Acesso em: 9 ago. 2024.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; PINTO, Maria Isabel Pimentel de Castro. Rui Barbosa e a inteligência que refundou o Brasil: intelectualidade entre a política e a imposição do Federalismo (1889-1930). *Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós- Graduados de História*, [S. l.], v. 78, p. 97-121, 2023. DOI: 10.23925/2176-2767.2023v78p97-121. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/62554>. Acesso em: 11 dez. 2023.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. *Cadernos Jurídicos-Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 153-168, 2019.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto; SERRANO, Juliana Salinas. O direito à defesa técnica nos processos administrativos sancionadores perante os tribunais de contas: a

obrigação de atuação das procuradorias públicas na defesa dos gestores públicos: The right to technical defense in sanctional administrative procedures before the courts of auditors: the obligation of public prosecutors in the defense of political agents. *Brazilian Journal of Development*, v. 8, n. 10, p. 68758-68780, 2022. DOI: 10.34117/bjdv8n10-248. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/53420>. Acesso em: 4 jul. 2023.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto; GALIL, João Victor Tavares. Como a COVID-19 afetou a interpretação das normas jurídicas durante o período pandêmico: a situação excepcional e o impacto nas decisões dos gestores públicos. *Brazilian Journal of Development*, v. 8, n. 5, p. 41991-42013, 2022.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.454/DF, em face do inciso XIII do artigo 15 da Lei 8.080/1990 (Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde – SUS): o limite das requisições administrativas entre os entes federados. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 1045, p. 347-354, 2022.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; SILVA FILHO, João Antonio da. O direito à saúde nas Constituições do Brasil e o Sistema Único de Saúde (SUS). In: RIBEIRO, Paulo Dias de Moura; TOMELIN, Georghio Alessandro; KIM, Richard Pae (Coord.). *Direito humano e fundamental à saúde: estudos em homenagem ao ministro Enrique Ricardo Lewandowski*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 421-435. ISBN 978-65-5518-606-2.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; FERNANDES, Maria Angélica; NEGRÃO, Bruna Versetti; SANO, Ariovânia Morilha Silveira; SILVA, Estevão André da; JUSTINO, José Marcelo; ABBUD, Vinicius Nunes. The universalization of basic sanitation in Federal Law n. 14.026/2020 and the integrality of the right to health in the 1988 Constitution: A universalização de saneamento básico na Lei Federal nº 14.026/2020 e integralidade do direito à saúde na Constituição de 1988. *Concilium*, v. 23, n. 12, p. 75–90, 2023. DOI: 10.53660/CLM-1490-23H25. Disponível em: <https://clium.org/index.php/edicoes/article/view/1490>. Acesso em: 10 ago. 2023.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; MUSSA, Luciana Paola; SERRANO, Juliana Salinas; NEGRÃO, Bruna Versetti; ROSA, Angelita da. A abrangência de cobertura dos planos de saúde e os impactos no Sistema Único de Saúde. *Global Dialogue*, v. 6, n. 1, p. 131–147, 2023. DOI: 10.53660/GDIA.115.120. Disponível em: <https://gdialogue.org/index.php/journals/article/view/120>. Acesso em: 10 ago. 2023.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; MENDONÇA, Ulisses Maciel Peixoto. Licitações na contratação do setor de saúde e sua possível dispensa. *Revista de Direito da Saúde Comparado*, v. 3, n. 4, p. 101-122, 2024. Disponível em: <http://periodicos.unisa.br/index.php/direitosauade/article/view/611>. Acesso em: 9 ago. 2024.

PAIM, Jairnilson Silva. *O que é o SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

PALMA, Rodrigo Freitas. *História do direito*. São Paulo: Saraiva, 2017.

POLETTI, Ronaldo. *Constituições brasileiras: 1934*. Brasília: Senado Federal, 2012.

PORTO, Walter Costa. *Constituições brasileiras: 1937*. Brasília: Senado Federal, 2012.

ROCHA, Claudine Rodembusch; STURZA, Janaína Machado. *A história do constitucionalismo brasileiro sob a ótica do direito à saúde: frustrações e conquistas constitucionais*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=67e103b0761e6068>. Acesso em: 15/09/2024.

ROCHA, Simone. Educação eugênica na constituição brasileira de 1934. In: ANPED Sul, 10, 2014, Florianópolis. *Anais [...]*. Florianópolis: UDESC, 2014. Disponível em: http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/1305-1.pdf. Acesso em: 3 abr. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; BARBOSA, Jeferson Ferreira. O direito fundamental à proteção da saúde na Constituição Federal de 1988 e o papel do Supremo Tribunal Federal do Brasil em tempos pandêmicos. *Revista De Direito Da Saúde Comparado*, v. 1, n. 1, 147-157(2024). Recuperado de <http://periodicos.unisa.br/index.php/direitosauade/article/view/399>

SCHMACHTENBERG, Ricardo. Sanear ou perecer: o movimento pelo saneamento dos sertões e das cidades brasileiras. In: ANPUH SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 23, 2005, Londrina. *Anais [...]*. Londrina: ANPUH, 2005, p. 2. Disponível em: chromeextension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://anpuh.org.br/uploads/anais-simpósios/pdf/2019-01/1548206569_0a738b883622dcaa786feb45e28909e9.pdf. Acesso em: 15/09/2024.

SCLIAR, Moacyr. História do conceito de saúde. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, 1, p. 29-41, 2007.

SERRANO, Mônica de Almeida Magalhães. *O sentido e o alcance do conceito de integralidade como diretriz constitucional do Sistema Único de Saúde*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

SERRANO, Mônica de Almeida. *O Sistema Único de Saúde e suas diretrizes constitucionais*. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2012.

SILVA, Estevão André da. Reflexões bioéticas sobre pesquisas científicas com a população negra - 2023. 152f. Dissertação. (Mestrado em Direito Médico) - Universidade Santo Amaro, 2023. Disponível em: <https://dspace.unisa.br/server/api/core/bitstreams/29dd77e9-a437-45f5-ab76-d973014701d0/content>. Acesso em: 12/03/2024.

SILVA FILHO, João Antonio da. *A era do direito positivo: reflexões sobre política, Estado, sociedade e direito*. 2. ed. São Paulo: Contracorrente, 2019. v. 1.

SILVA FILHO, João Antonio da. *Tribunais de contas, Estado democrático de direito e os desafios do controle externo*. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2019. v. 1.

SILVA FILHO, João Antonio da. *Estado, democracia e controle externo das contratações públicas*. 2023. 198 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Nove de Julho, São Paulo.

TÁCITO, Caio. *Constituições brasileiras*: 1988. Brasília: Senado Federal, 2012.

TAMANO, Luana Tieko Omena. O movimento sanitarista no Brasil: a visão da doença como mal nacional e a saúde como redentora. *Khronos – Revista de História da Ciência*, n. 4, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/khronos/article/download/131909/133454/266980>. Acesso em: 15/09/2024.

TOMELIN, Georghio Alessandro. Mecanismos de jurisdição e veridicção na área da saúde. *Revista de Direito à Saúde Comparado*, São Paulo, v. 1 n. 1, p. 135-146, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unisa.br/index.php/direitosauade/article/view/398/460>. Acesso em: 16 nov. 2023.

TOMELIN, Georghio Alessandro. *O Estado jurislador*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

TOMELIN, Georghio Alessandro; UEMA, Jean Keiji; NUNES, Silvio Gabriel Serrano. Preceitos fundamentais do SUS e o Poder Judiciário: um estudo da jurisprudência do STF. In: SANTANA; Fabio Paulo Reis de; PSANQUEVICH; Paulo Kron; BRUZZESE; Camila Perissini (orgs.). *O SUS e a judicialização da saúde: dos procedimentos clínicos à estrutura jurídica*. v. 2. 1. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2022.

A interação digital com o cidadão na efetivação de metas da Agenda 2030 da ONU: Critérios para avaliação de soluções tecnológicas

Digital interaction with citizens in the implementation of the goals of the UN 2030 Agenda:

Criteria for evaluating technological solutions

Maira Coutinho Ferreira Giroto

Doutora em Linguística e Língua Portuguesa

Agente da Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

maira@adv.oabsp.org.br

RESUMO

Este trabalho teve o objetivo geral de formular critérios para avaliar a compatibilidade de soluções tecnológicas de governo digital com as metas 10.2 e 16.7 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, especificamente em suas dimensões políticas, e o objetivo específico de propor um modelo de papel de trabalho para essa avaliação, considerando os critérios de inclusão política e de tomada de decisão inclusiva, participativa e responsiva. Após a formulação dos critérios e do modelo de papel de trabalho, sua adoção foi exemplificada em análise parcial de soluções tecnológicas implementadas por instituições públicas e utilizadas em contextos reais. Busca-se com este estudo contribuir para o desenvolvimento de soluções para interação digital com o cidadão que propiciem o atendimento das metas 10.2 e 16.7 da Agenda 2030 e das novas necessidades da administração pública que as inspiraram.

Palavras-chave: Agenda 2030; interação digital; inclusão política; tomada de decisão.

Artigo recebido em 13/04/2024, aceito para publicação em 09/08/2024.

ABSTRACT

This work had the general objective of formulating criteria to evaluate the compatibility of digital government technological solutions with goals 10.2 and 16.7 of the 2030 Agenda for Sustainable Development of the United Nations, specifically in its political dimensions, and the specific objective of proposing a working paper model for this assessment, considering the criteria of political inclusion and inclusive, participatory and responsive decision-making. After formulating the criteria and the working paper model, their adoption was exemplified in a partial analysis of technological solutions implemented by public institutions and used in real contexts. This study seeks to contribute to developing solutions for digital interaction with citizens that enable the fulfilment of goals 10.2 and 16.7 of the 2030 Agenda and the new needs of public administration that inspired them.

Keywords: 2030 Agenda; digital interaction; political inclusion; decision making.

1 INTRODUÇÃO

As novas tecnologias e as ferramentas de interação digital vêm mudando as relações entre pessoas e entre instituições e as formas de realizar tarefas, não só conferindo celeridade à obtenção de resultados que outrora levavam mais tempo para ser obtidos, mas também influenciando processos que exigem compartilhamento e construção de conhecimento, planejamento e tomada de decisões.

As pessoas estão se adaptando às facilidades e às possibilidades propiciadas pela tecnologia e todos os setores da sociedade e da economia buscam, cada qual a seu modo, incorporá-las às suas realidades, na medida em que otimizem e melhorem as condições de produção, de trabalho e de interação, e possam substituir práticas dispendiosas, ineficientes ou que tenham efeitos negativos sobre a qualidade do ambiente institucional, do espaço urbano e do meio ambiente.

Esse potencial facilitador e diversificado da tecnologia, quanto ao que ela pode melhorar e criar em todo tipo de atividade individual e coletiva é sem dúvida um fator indispensável na construção de modelos de desenvolvimento sustentável por todas as nações do mundo, conforme suas prioridades e dificuldades mais urgentes, alcançando, portanto, a esfera governamental e as necessidades de otimização e aperfeiçoamento de práticas na administração pública.

O desenvolvimento sustentável pressupõe que as instituições e os grupos sociais sejam capazes de crescer e evoluir tanto economicamente quanto socialmente, culturalmente e cientificamente, por exemplo, de forma contínua e permanente, sem que esse crescimento acarrete consequências negativas, do ponto de vista econômico ou

ambiental, para si próprias ou para outrem.

Nesse contexto, a tecnologia se apresenta como alternativa para a redução de custos e de resíduos sólidos nas mais diversas atividades, além de facilitar o compartilhamento e o acesso à informação importantes para a criação de soluções sustentáveis.

A internet e as ferramentas digitais permitem interações em tempo real de grandes grupos de pessoas de todas as partes do mundo assim como a interação entre dois indivíduos ou grupos menores, o que revolucionou a forma de realização de eventos, reuniões, cursos e encontros na esfera corporativa, nas comunidades acadêmicas, religiosas, regionais e culturais e nas relações familiares e interpessoais de todas as espécies.

No âmbito da administração pública, essa facilidade de interação pode aumentar a frequência e as maneiras pelas quais o cidadão dialoga com os políticos eleitos e com as repartições públicas, as diferentes esferas governamentais dialogam entre si e com seus agentes e todos quantos se interessarem possam se capacitar tecnicamente para o exercício da cidadania e de suas funções públicas.

Essas interações digitais podem contribuir diretamente para o desenvolvimento sustentável da comunidade, ao reduzir concretamente os custos de divulgação e comunicação, e indiretamente, pois o diálogo entre governo e cidadão pode levar a melhores decisões sobre as políticas públicas a serem implementadas.

Isso porque, de acordo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, o desenvolvimento sustentável depende, entre outros fatores, do efetivo exercício da cidadania e de processos decisórios que levem em consideração os interesses reais da comunidade, que incluam contextos de deliberação entre governo e sociedade civil e que propiciem a participação dos cidadãos nas diferentes etapas da atuação estatal.

É nesse contexto que o presente trabalho pretende contribuir com futuras iniciativas governamentais que visem privilegiar a interação digital com o cidadão, ao oferecer critérios a serem considerados na criação de soluções tecnológicas quanto à sua compatibilidade com as recomendações da Agenda 2030 da ONU voltadas à inclusão política e à tomada de decisão governamental.

Assim, a primeira seção deste trabalho se debruça sobre o referencial teórico que norteou a definição desses critérios, apresentando a dimensão política das metas 10.2 e 16.7 da Agenda 2030, uma proposta de teoria da administração pública que se alinha às

concepções de inclusão política e tomada de decisão subjacentes a essas metas e uma discussão sobre a contribuição das tecnologias digitais para a concretização da Agenda 2030 no âmbito da administração pública.

A segunda seção descreve a formulação dos critérios empreendida neste trabalho e a terceira seção apresenta um modelo de papel de trabalho objetivo para verificação do atendimento a esses critérios, com exemplos de apuração de respostas, buscando evidenciar o atingimento dos objetivos geral e específico deste trabalho.

A partir dos critérios formulados e propostos neste trabalho, acredita-se ser possível contribuir com a construção de conhecimento sobre o assunto e, assim, subsidiar e fomentar o desenvolvimento de novas soluções que propiciem o diálogo entre governo e cidadãos cada vez mais compatíveis com os ideais que inspiraram a Agenda 2030 da ONU e que favorecem o fortalecimento da democracia e o desenvolvimento sustentável.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção é dedicada à exposição das recomendações da Organização das Nações Unidas dirigidas à prestação de serviços públicos, inclusive aqueles prestados em meio eletrônico, à síntese de um modelo teórico que se harmoniza com tais recomendações, a embasar a proposta de critérios para criação de soluções tecnológicas objeto do presente estudo, e à delimitação do campo conceitual e prático que evidencia a relevância dessas soluções, em especial para a área da administração pública.

1.1 A AGENDA 2030 DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Em 25 de setembro de 2015, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou a Resolução nº 70/1, documento final da cúpula das Nações Unidas, para a adoção de uma agenda de desenvolvimento pós-2015 denominada *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*.

Através dessa resolução, os chefes de estado e de governo e altos representantes, reunidos na sede da ONU em Nova York em setembro daquele ano, quando a Organização comemorava seu septuagésimo aniversário, decidiram sobre novos objetivos globais de desenvolvimento sustentável e se comprometeram a trabalhar para a plena implementação da agenda até o ano de 2030, por isso denominada *Agenda 2030*.

A Agenda 2030 compreende 17 *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (ODS)

e suas 169 metas associadas, inspirados, entre outros ideais, por uma visão de mundo no qual a democracia, a boa governança, o estado de direito e um ambiente propício nos níveis nacional e internacional são essenciais para o desenvolvimento sustentável, que inclui o crescimento econômico continuado e inclusivo, o desenvolvimento social, a proteção ambiental e a erradicação da pobreza e da fome.

A Assembleia Geral é o maior órgão da ONU e o único no qual todos os seus membros estão representados e podem votar de maneira igualitária, reunindo-se uma vez ao ano, exceto quando convocadas sessões especiais, para discutir diversos temas relevantes de âmbito internacional (Pelegriotti *et al.*, 2021).

O documento final produzido em cada reunião é uma resolução, a exemplo da Resolução nº 70/1 de 2015, que possui caráter recomendatório, ou seja, as decisões da Assembleia Geral não são de cumprimento obrigatório pelos Estados-membros, entretanto, o fato de ser uma decisão da totalidade dos países da ONU torna tais resoluções moralmente vinculantes, posto que aqueles países que não as cumprem podem vir a ser considerados violadores das regras estabelecidas pela maioria (Pelegriotti *et al.*, 2021).

Por ser membro da ONU, desde que a Organização foi fundada, em 1945, o Brasil faz parte do esforço internacional para a concretização da Agenda 2030 estabelecida na Resolução nº 70/1, através do atendimento aos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (ODS).

1.2 METAS DA AGENDA 2030: INCLUSÃO POLÍTICA E TOMADA DE DECISÃO PARTICIPATIVA, INCLUSIVA E RESPONSIVA

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10 da Agenda 2030 da ONU foi assim definido: “reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles” (Nações Unidas Brasil, 2022).

As metas 10.1 a 10.7 e 10a a 10c estão associadas a esse objetivo, dirigidas à redução de políticas discriminatórias e ao apoio financeiro à população mais pobre e aos países menos desenvolvidos.

A meta 10.2 traz a seguinte recomendação: “até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra” (Nações Unidas Brasil, 2022).

O indicador global definido pela ONU para essa meta considera a inclusão somente sob seu aspecto econômico, pois se refere à “proporção de pessoas que vivem abaixo de 50% da renda mediana, por sexo, idade e pessoas com deficiência” (United Nations, 2022; tradução nossa), entretanto, a meta 10.2 também recomenda a promoção da inclusão social e política de todas as pessoas, sem distinção.

Acerca dos entraves atuais à inclusão em sua dimensão econômica, da Silva *et al.* (2022) apontam a diminuição das taxas de sindicalização, o aumento das situações de trabalho precário, o desemprego, a falta de acesso dos trabalhadores a empregos com salários justos, à proteção social e a outros direitos e garantias, que lhes confirmam expectativas de futuro.

Como indicador para monitorar a implementação da dimensão econômica da meta 10.2, os autores propõem, entre outros, a *insegurança econômica*, cujos scores mais altos refletem a percepção do indivíduo de maior probabilidade de não ter dinheiro suficiente para as necessidades do agregado familiar nos próximos 12 meses e a probabilidade de perder o emprego nesse mesmo período (Da Silva *et al.* 2022).

Quanto às dificuldades para a dimensão social da inclusão, da Silva *et al.* (2022) apontam contextos socioculturais muito marcados por experiências e percepções difusas de discriminação, que demandam a análise dos mecanismos sociais que prejudicam a plena participação e reconhecimento social, o enfraquecimento dos valores da dignidade humana, da liberdade e da democracia, que interferem no grau de confiança interpessoal, e as exigências da sociedade digital, notadamente a literacia e as competências tecnológicas.

Como indicadores para monitorar a concretização da dimensão social da meta 10.2, os autores propõem, entre outros, a *percepção de discriminação* e a *confiança interpessoal* (Da Silva *et al.*, 2022).

O primeiro mede as percepções intersubjetivas dos indivíduos face a experiências de discriminação, refletindo a porcentagem dos que admitem pertencer a um grupo discriminado, por razões étnicas, raciais, religiosas ou relativas à sexualidade, por exemplo, enquanto no segundo os scores mais altos refletem a opinião de que a maioria das pessoas tenta ser justa, é de confiança, tenta ajudar os outros (Da Silva *et al.*, 2022).

Com relação à dimensão política da inclusão, Moraes (2022) explica que a democracia representativa funciona da seguinte forma: o povo, soberano, elege um corpo de representantes que irá governar, a eleição deve ser periódica, com participação mais ampla possível e deve também haver formas de incrementar a participação política para

além do exercício do voto, de modo a ultrapassar a *política do sim ou do não*, efetivando o princípio do *autogoverno* do povo.

Assim, são elementos constituidores da democracia representativa a igualdade política popular em uma acepção formal, ou seja, todos são iguais politicamente devido ao sufrágio universal, a necessidade de existirem formas extra eleitorais e extraparlamentares de participação popular e a inclusão política como paradigma democrático (Morais, 2022).

Segundo da Silva *et al.* (2022) e Lamont (2019), a inclusão política é um dos principais desafios que as democracias enfrentam na atualidade, face a questões globais ligadas a nacionalismos, ao autoritarismo, à xenofobia, à intolerância e à tensão crescente de ruptura dos laços comunitários.

“A confiança institucional e a satisfação com a democracia, a capacidade de interagir politicamente e o exercício efetivo da cidadania através da ação coletiva assumem uma posição central no nosso contexto histórico” (Da Silva *et al.* 2022, p. 59). Nesse passo, da Silva *et al.* (2022) propõem os seguintes indicadores para monitorar a implementação da dimensão política da meta 10.2:

- a) *capacitação política e responsividade*, que traduz a capacidade percebida pelo indivíduo para ter um papel ativo em um grupo político, a confiança na sua própria capacidade para participar na política, o interesse pela política e a percepção de que o sistema político permite que as pessoas tenham influência sobre a política e uma palavra a dizer sobre o que o governo faz, bem como se votaram na última eleição;
- b) *confiança institucional e satisfação com a democracia*, cujos scores mais altos refletem uma maior confiança nos políticos, nos partidos políticos, no governo, no sistema legal e uma maior satisfação com a democracia;
- c) *práticas de ação coletiva*, cujos scores mais altos traduzem mais práticas como assinar uma petição, trabalhar em uma organização/associação, trabalhar em um partido político, postar ou partilhar algo sobre política ou boicotar produtos, nos últimos 12 meses.

Partindo-se do pressuposto de que a inclusão política recomendada na meta 10.2 da Agenda 2030 pode ser percebida pelos critérios de capacitação política e responsividade, confiança institucional e satisfação com a democracia e práticas de ação coletiva, é possível conceber que o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 traz uma recomendação que pode contribuir para a concretização daquela meta, qual seja:

“construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (Nações Unidas Brasil, 2022).

As metas associadas ao Objetivo 16 são voltadas primordialmente a instituições públicas e relacionadas ao fortalecimento da democracia, da boa governança, do estado de direito e de condições favoráveis ao crescimento econômico continuado e inclusivo e ao desenvolvimento social.

Preconizadas na meta 16.6, instituições eficazes, responsáveis e transparentes podem ser entendidas como aquelas que implementam ações e políticas que atingem os objetivos com os quais foram idealizadas, trazendo benefícios concretos à sociedade, que promovem a gestão racional dos recursos disponíveis e o respeito às normas, em especial as regras financeiras, fiscais e ambientais e que adotam as medidas adequadas à divulgação das informações de interesse da sociedade, meios de construção da confiança institucional e da satisfação com a democracia.

Instituições inclusivas buscam garantir o acesso à informação e instrução necessárias ao exercício da cidadania, a conscientização da sociedade sobre os temas de interesse individual e coletivo e os meios de participação nas políticas a eles relacionadas e canais para a escuta de demandas, para o diálogo sobre soluções e para o acompanhamento dos resultados alcançados, desse modo viabilizando a capacitação política, favorecendo práticas de ação coletiva e conferindo responsividade à atuação institucional.

Nesse sentido, a meta 16.7 recomenda: “garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis” (Nações Unidas Brasil, 2022).

Dois indicadores globais foram definidos para essa meta: “16.7.1 proporções de cargos em instituições nacionais e locais, incluindo (a) as legislaturas; (b) o serviço público; e (c) o judiciário, em comparação com distribuições nacionais, por sexo, idade, pessoas com deficiência e grupos populacionais” e “16.7.2 proporção da população que acredita que a tomada de decisões é inclusiva e responsiva, por sexo, idade, deficiência e grupo populacional” (Nações Unidas Brasil, 2022).

O primeiro indicador mede a *representatividade* na tomada de decisões, que se refere à dimensão social da inclusão, ou seja, à mitigação de fatores que tenham o potencial de prejudicar a plena participação de pessoas de todas as idades, grupos populacionais, portadoras de deficiências etc. nos poderes legislativos, no serviço público e no judiciário. O mesmo requisito também está presente no segundo indicador, porém, não no aspecto medido, a *percepção de responsividade e inclusão*, mas apenas quanto à

representatividade da amostra da população pesquisada.

Sendo assim, é possível considerar que o indicador 16.7.2 se refere à dimensão política da inclusão, ao perquirir a percepção de que o sistema político permite que as pessoas tenham influência sobre as decisões tomadas pelo governo.

A tomada de decisões *inclusiva* significa que, além do direito ao voto, os eleitores devem ser capazes de iniciativas diretas e indiretas, pois a sociedade civil não deve ser vista como um conjunto de indivíduos dissociados e passivos, mas, sim, como uma realidade dinâmica, uma espécie de malha de significados e interpretações de crenças e opiniões de cidadãos a respeito de seus interesses em constante construção (Moraes, 2022; Urbinati, 2006).

Para que uma ordem política representativa seja democrática, deve haver a *participação efetiva* do povo, ou seja, os cidadãos devem ter a oportunidade adequada e igualitária de expressar suas preferências, quanto ao resultado final, ao longo de todo o processo de tomada de decisões, bem como de colocar questões na agenda política e expressar seus motivos para endossar ou não um resultado (Dahl, 2012; Moraes, 2022). A hipótese de que os representantes eleitos seriam capazes de conhecer o bem comum, e o que é melhor para todos os cidadãos melhor do que eles mesmos, é insustentável, pois o melhor juiz dos seus próprios interesses e do que é melhor para cada um é o próprio indivíduo (Dahl, 2012; Moraes, 2022).

Nesse contexto, uma decisão estatal *responsiva* pode ser definida como aquela que atende às demandas e esforços que a impulsionaram, em especial de maneira rápida e sensível aos problemas e dificuldades do grupo populacional afetado¹.

1.3 NOVOS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS PARA UMA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Bourgon (2007) aponta uma distância crescente entre o arcabouço teórico fornecido pela teoria da administração pública do final do século XIX e início do século XX e a realidade enfrentada pelos agentes públicos no século XXI e a necessidade de uma nova teoria para superar a lacuna existente entre os conceitos modernos de governo e aqueles que predominaram no passado e o crescente distanciamento entre a realidade de quem atua no serviço público e os pressupostos teóricos tradicionais que os orientam.

¹ Definição formulada a partir da definição número 1 do verbete *responsive* (adjetivo) do dicionário *Random's House Webster's unabridged dictionary* (2001).

Segundo o autor, os conceitos de cidadania, democracia e interesse público evoluíram ao longo do tempo e continuam a evoluir e, por consequência, o papel do governo e o papel do serviço público estão sendo transformados de modo a superar as restrições do modelo teórico clássico (Bourgon, 2007).

Originalmente, o conceito de cidadania era usado estritamente em um sentido jurídico, para definir os cidadãos como iguais perante a lei. Com o tempo, o termo assumiu um significado mais amplo, primeiramente, sob o prisma econômico (com os direitos de propriedade), o que ajudou a viabilizar a economia de mercado, e, posteriormente, expandiu-se para incluir uma dimensão social, ao incorporar direitos sociais, como saúde e educação (Bourgon, 2007).

O conceito de cidadania é o ponto de partida de uma nova teoria da administração pública, por ser considerado um conceito *integrador*, na medida em que ajuda os indivíduos a reconciliar seus múltiplos papéis na sociedade. Os interesses de um indivíduo como pai, como empregado ou como membro da comunidade local às vezes entram em conflito, no entanto, seu papel de cidadão se estende além dos interesses conflitantes e o leva a considerar o bem-estar da comunidade como um todo (Bourgon, 2007).

A noção de cidadania então ajuda a integrar indivíduos e comunidades, constituindo a sociedade civil, que deve ser incentivada pelo governo a se envolver nas atividades administrativas. Muitos fatores evidenciam a relevância de um maior envolvimento do cidadão, tais como propiciar melhores decisões políticas, garantir que as iniciativas governamentais atendam às necessidades de maior número de pessoas e favorecer o sucesso de sua implementação, além de aumentar a legitimidade do governo (Bourgon, 2007).

Segundo Bourgon (2007), a evolução do conceito de cidadania se deu no sentido de que de os cidadãos passaram a ser considerados *seres políticos*, e não meramente jurídicos, a cidadania superou o status de *portador de direitos* para *membro de uma comunidade social e política*, com direitos e responsabilidades, e o papel do governo de *representar os interesses do cidadão* se amplia para o de *promover a cidadania, a discussão e a integração públicas*.

Assim como o novo conceito de cidadania, a forma como concebemos o *interesse público* tem profundas ramificações para o papel do governo e a maneira como se espera que os agentes públicos atuem (Bourgon, 2007).

No modelo clássico da teoria da administração pública, o interesse público é

determinado pelos agentes públicos eleitos, suas decisões equivaleriam a realizar a vontade popular, os próprios cidadãos não tinham um papel direto, exceto o de eleger seus representantes. Nesse cenário, os grupos de diferentes interesses e os partidos políticos representariam os interesses dos cidadãos na definição de políticas públicas e a mediação entre suas visões se aproximaria do interesse público (Bourgon, 2007).

Por seu turno, para a escola de pensamento consensualista, o interesse público seria um debate político que visa alcançar um consenso de valor público. Ele não seria a soma de todos os interesses privados, mas algo distinto e acima de interesses privados, direcionando para o governo algumas das aspirações mais sublimes e profundas dos seres humanos (Appleby, 1950; Bourgon, 2007). Ainda nessa visão, o interesse público consistiria em comunidades tentando alcançar algo como comunidades (Bourgon, 2007; Stone, 1997).

Se concebemos o interesse público como distinto de interesses específicos, então o papel do governo passa a ser o de ajudar a articular e satisfazer o interesse público, de garantir que ele predomine nas soluções de políticas públicas e nos processos pelos quais elas são alcançadas (Bourgon, 2007).

Para Bourgon (2007), portanto, o conceito de interesse público em uma nova teoria da administração pública prioriza os interesses *comuns* (ou *compartilhados*) dos cidadãos, em detrimento da noção de soma de interesses individuais ou de confluência de interesses específicos, e o papel do governo como *articulador e realizador* do interesse público.

Na década de 1990, surgiram novos e diferentes tipos de serviços públicos, principalmente como resultado de novas tecnologias de informação e comunicação e de mudanças nas expectativas dos cidadãos (Bourgon, 2007).

Uma das características comuns a esses serviços é a de serem baseados no conhecimento, o que significa que o serviço prestado depende do conhecimento acumulado da instituição e de seus funcionários. Outra característica comum é que eles adotam uma abordagem holística na sua prestação, o que implica um método que permeia o governo como um todo, envolvendo diversos órgãos e instâncias governamentais e atendendo a múltiplas demandas de seus destinatários. Além disso, a participação dos cidadãos é incentivada na concepção e prestação desses serviços (Bourgon, 2007).

Esse novo cenário tem profundas ramificações para o papel do governo e dá origem a questões de prestação de contas, bem como implica em uma transformação da interface entre as esferas política e administrativa e das relações entre o serviço público e

os cidadãos (Bourgon, 2007).

Os princípios norteadores da implementação de políticas públicas evoluem na noção de *compliance*² para o foco nos resultados previstos na legislação, a atuação discricionária do agente público passa a se moldar pela responsabilidade em prestar contas, e não apenas pelo que a lei o autoriza fazer, o sucesso da política implantada não é medido somente pelo resultado em si, mas pelos efeitos do resultado, e os cidadãos passam a participar e a coproduzir as políticas públicas (Bourgon, 2007).

Uma das formas de lidar com essa transformação do papel do governo na prestação de serviços é explorar, cuidadosamente e com vigor, maneiras de torná-lo mais responsivo às necessidades dos cidadãos no século XXI, garantindo a justiça e a adesão ao estado de direito. Bourgon (2007) vê nessas mudanças uma grande oportunidade de fortalecer o papel do governo.

A administração pública deve trabalhar com outros atores para mover a sociedade em uma determinada direção, pois não detém todas as ferramentas e poderes necessários para produzir resultados políticos complexos. Cada vez mais, o papel do governo é definir a agenda, trazer os atores certos para a mesa e facilitar e intermediar soluções sustentáveis para os problemas públicos.

O processo político contemporâneo é caracterizado, portanto, por uma dispersão de poderes e responsabilidades. Há muitas razões para isso: os mercados globais deram origem a novas questões de interesse público, que requerem soluções globais, com necessidade de atuação intergovernamental e com organizações internacionais, e a tecnologia permite maior acesso do público ao processo de elaboração de políticas públicas (Bourgon, 2007).

A dispersão do poder combinada com a capacidade da informação moderna e tecnologias de comunicação estão na raiz das redes políticas que surgiram como arenas privilegiadas para debates de políticas públicas. Nesse contexto, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) estudou várias formas de envolvimento dos cidadãos no desenvolvimento de políticas e assim define as principais características de três abordagens comuns (Bourgon, 2007).

Na primeira delas, há uma relação de mão única na qual os governos fornecem

² *Compliance* pode ser definido como “a busca por elevados padrões de governança e do alcance dos objetivos estratégicos em conformidade com a legislação e com as boas práticas de combate à corrupção, acertado por compromissos e medidas de integridade que servem de referência para todas as áreas de uma instituição” (Lobo; Ferreira, 2022, p. 194).

informações aos cidadãos. Na segunda, há uma relação de mão dupla na qual os cidadãos são consultados e fornecem feedback para o governo. Na terceira, há um intercâmbio contínuo no qual governo e cidadãos estão envolvidos no conteúdo da formulação de políticas, ou seja, há participação ativa da população (Bourgon, 2007).

À medida que o processo de desenvolvimento de políticas muda, também mudam os papéis do governo, dos agentes públicos eleitos e dos servidores públicos. O poder público continuará a desempenhar o papel fundamental de estabelecer as regras legais e políticas de governança, equilibrar interesses e garantir que os princípios da democracia e da justiça social sejam respeitados. Já os agentes públicos são chamados a desempenhar novos papéis de facilitação, negociação e resolução de conflitos. Essas mudanças trazem complexidade à relação entre a administração pública e as políticas públicas, que passa a ser caracterizada pela *interação* (Bourgon, 2007).

Em resumo, as políticas públicas deixam de ser o resultado de um processo de decisão política e passam a ser o resultado de múltiplas interações, o cidadão adquire um papel de engajamento e o papel do governo é ampliado da posição de legislar para a posição de deliberar (Bourgon, 2007).

Uma nova teoria da nova administração pública deve ter uma visão unificadora da política e da implementação de políticas públicas, como um processo circular, integrado e interativo que reúne todos os atores relevantes. Tanto os formuladores de políticas quanto os gestores públicos devem estar ativamente envolvidos em todos os aspectos de pesquisa, desenvolvimento e implementação das ações governamentais, o que contribui para que os representantes eleitos e servidores públicos atuem com responsabilidade, ética e de acordo com os princípios democráticos (Bourgon, 2007).

A nova teoria, portanto, busca conciliar melhor a posição do governo no compromisso com a participação cidadã com seu próprio papel de estabelecer regras de engajamento, definir a agenda e tomar as decisões finais e assim conciliar os papéis de representantes democraticamente eleitos e gestores públicos responsáveis (Bourgon, 2007).

Por fim, Bourgon (2007) destaca a importância da *confiança*, no sentido de que os cidadãos esperam que seu governo seja legítimo, honesto e responsável, que respeite os princípios democráticos e o estado de direito e sirva ao interesse coletivo. Como contribuintes, eles esperam o melhor dos recursos públicos, eficiência e capacidade de resposta, esperam que os funcionários públicos respeitem os padrões éticos e a desempenhem suas funções com competência e integridade.

Confiança no governo, nas instituições públicas e na justiça das decisões governamentais, para o autor, é o teste final do bom governo, é a moldura na qual a profusão de fios que representam os vários aspectos do governo e da sociedade podem ser entrelaçados para criar um padrão que reflita a realidade. A confiança é ao mesmo tempo uma pré-condição e um resultado da ação estatal. A confiança entre governo e cidadãos é um elemento essencial da democracia e um pré-requisito para uma boa gestão pública (Bourgon, 2007).

1.3.1 Inclusão, participação e responsividade na nova teoria da administração pública

Conforme exposto na seção anterior, o conceito de cidadania que orienta a nova teoria da administração pública delineada por Bourgon (2007) consiste no cidadão como ser político e membro de uma comunidade social e política, com direitos e responsabilidades, e no papel do governo de promover a cidadania, a discussão e a integração públicas.

Esse pressuposto teórico se harmoniza com a meta 10.2 da Agenda 2030 da ONU, especificamente com a recomendação de que os Estados-membros promovam a *inclusão política* de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra, pois contempla a participação política dos cidadãos para além do exercício do voto e através da ação coletiva.

Por sua vez, o conceito de interesse público dessa nova teoria da administração pública, que se traduz nos interesses *comuns* dos cidadãos e no papel do governo como *articulador e realizador* do interesse público se amolda à meta 16.7 da Agenda 2030 da ONU, quanto à recomendação de que os Estados-membros garantam a tomada de decisões *responsiva*.

Isso porque a almejada responsividade pressupõe que a administração pública se esforce em atender os interesses definidos pelos próprios cidadãos, que se presume terem melhor conhecimento das reais necessidades da comunidade que os representantes políticos eleitos.

De igual modo, a atuação estatal com foco na responsabilidade de prestar contas, nos resultados previstos pela lei, nos efeitos dos resultados concretos obtidos e na participação e coprodução as políticas públicas, como proposta na nova teoria, se alinha com a meta 16.7, quanto à recomendação de que os Estados-membros garantam a tomada

de decisões *participativa*.

A efetiva participação popular idealizada na Agenda 2030 da ONU também se refere a mecanismos proporcionados pela administração pública para que os cidadãos expressem suas preferências, ao longo de todo o processo de tomada de decisões, coloquem questões na agenda política e expressem suas impressões sobre os resultados alcançados.

Por fim, a nova concepção teórica de políticas públicas como resultado de múltiplas interações, com o cidadão assumindo um papel de engajamento e o governo provendo o necessário espaço para deliberação, se harmoniza com a meta 16.7 da Agenda 2030, quanto à recomendação de que os Estados-membros garantam a tomada de decisões *inclusiva*.

A tomada de decisões *inclusiva* recomendada pela ONU pressupõe um sistema político que permite que a população tenha influência sobre as decisões governamentais, mediante iniciativas diretas e indiretas que expressam significados e interpretações de crenças e opiniões dos cidadãos a respeito de sua realidade e de seus interesses.

O paralelo conceitual aqui traçado entre os pilares da nova teoria da administração pública delineada por Bourgon (2007) e recomendações das metas 10.2 e 16.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável evidencia que essa teoria pode ser adotada como arcabouço teórico pelos gestores e agentes públicos na implementação de medidas para o atendimento à Agenda 2030 da ONU, no âmbito de suas instituições, quanto aos aspectos de inclusão, participação e responsividade.

1.4 O USO DA TECNOLOGIA NA EFETIVAÇÃO DAS METAS DA AGENDA 2030

As metas do ODS 16 da Agenda 2030 da ONU destacam vários conceitos de governança³, incluindo eficácia, transparência, responsabilidade, prevenção à corrupção, inclusão nos processos de tomada de decisão, acesso à informação e não discriminação de leis e políticas (UN. ESCAP; APCICT, 2021).

O Comitê de Especialistas em Administração Pública das Nações Unidas (CEPA)

³ No Brasil, o inciso I do art. 2º da Lei Federal nº 9.203/2017 define *governança pública* como o “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”.

formulou um conjunto de princípios de governança voltados ao desenvolvimento sustentável para fornecer orientação prática e especializada com relação a uma ampla gama de desafios de governança associados à implementação da Agenda 2030 (UN. ESCAP; APCICT, 2021). Os onze princípios formulados são orientados por três princípios mais abrangentes: eficácia, responsabilidade e inclusão.

O princípio amplo da eficácia agrega os princípios da *competência* (qualidade técnica de recursos humanos e materiais), da *coesa elaboração de políticas* (as políticas públicas devem ser bem fundamentadas e coerentes entre si) e da *colaboração*: para tratar de problemas de interesse comum, os órgãos públicos devem trabalhar juntos e em conjunto com atores não-governamentais, visando o mesmo propósito e o mesmo resultado (UN. ESCAP; APCICT, 2021).

O princípio amplo da responsabilidade agrega os princípios da *integridade* (as funções públicas devem ser desempenhadas com honestidade e moralidade), do *controle independente* (os órgãos de controle devem atuar com profissionalismo e autonomia) e da *transparência*, que exige que a execução das funções públicas seja de domínio público e que os governos garantam o acesso à informação, exceto nos casos em que a lei impõe o sigilo (UN. ESCAP; APCICT, 2021).

O princípio amplo da inclusão agrega os princípios da *não-discriminação* (o acesso aos serviços públicos é garantido em condições gerais, sem distinção de qualquer natureza), da *equidade intergeracional* (as ações estatais devem equilibrar as necessidades da geração atual com as necessidades das gerações futuras), da *subsidiariedade* (os órgãos centrais devem executar somente as ações que não possam ser executadas pelos órgãos regionais ou locais), o de que *ninguém deve ser deixado para trás* e o da *participação* (UN.ESCAP; APCICT, 2021).

Estes dois últimos preconizam, respectivamente, que as políticas públicas levem em conta as necessidades e aspirações de todos os segmentos da sociedade e que a eficácia de um estado depende de que todos os grupos políticos significativos estejam ativamente envolvidos nos assuntos que os afetam diretamente e tenham a oportunidade de influenciar a política (UN. ESCAP; APCICT, 2021).

O termo *governo digital* se refere ao uso de tecnologias digitais como parte integrante das estratégias de modernização estatal, visando criar valor público. Ele depende de um ecossistema de governo digital composto de atores do governo, organizações não-governamentais, empresas, associações de cidadãos e indivíduos que mantêm a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdo através de interações com o

governo (OECD, 2014).

A estratégia e os programas de governo digital devem ser concebidos considerando os valores de governança de eficácia, responsabilidade e inclusão para que se alinhem aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (UN. ESCAP; APCICT, 2021).

Ao mesmo tempo em que o processamento de pedidos de benefícios e serviços pode ser efetivado por meio de portais digitais, à luz dos princípios de inclusão e responsabilidade, nenhum cidadão deve ficar para trás por falta de literacia digital, o que exige que o órgão público assegure um acesso adequado a canais não digitais. Da mesma forma, os princípios de responsabilidade devem ser seguidos, garantindo-se que o processamento dos pedidos seja transparente para os cidadãos, com vias digitais e não digitais de atendimento a reclamações (UN. ESCAP; APCICT, 2021).

A digitalização do sistema de informação pública pode fornecer dados valiosos em tempo real para uma tomada de decisão eficaz e permitir a fácil troca de dados entre diferentes departamentos e níveis de governo, propiciando a integração de políticas. A tomada de decisão baseada em dados e a formulação de políticas baseada em evidências devem considerar também o princípios da subsidiariedade, garantindo que todos os níveis do governo sejam capacitados por meio da descentralização de poder e recursos, e o princípio da participação e colaboração, adotando sistemas de informação que permitam captar a voz das pessoas (UN. ESCAP; APCICT, 2021).

Dois valores de governança frequentemente conflitantes influenciam as aplicações do governo digital: os valores gerenciais e os valores democráticos. Os primeiros focam na eficiência na alocação dos serviços públicos e nas práticas gerenciais, que colocam os cidadãos nas posições de clientes e consumidores que usufruem dos serviços do governo, a exemplo dos usuários de serviços privados (UN. ESCAP; APCICT, 2021).

Embora a eficiência no âmbito da governança seja importante, também é necessário abordar os valores democráticos de equidade, inclusão e responsabilidade. A democracia exige que o governo atenda aos interesses de todos os cidadãos, que não são simples destinatários passivos dos serviços públicos, mas têm, também, um enorme potencial de contribuir para a tomada de decisão inovadora e aperfeiçoada (UN. ESCAP; APCICT, 2021).

As tecnologias digitais são frequentemente consideradas uma força niveladora, que pode ser usada para enfrentar os desafios das desigualdades históricas baseadas em

gênero, classe, raça, deficiência e etnia, que persistem em todo o mundo apesar dos esforços de desenvolvimento por parte dos governos. Todavia, elas podem também perpetuar a divisão social existente, em vez de mitigá-la, ou mesmo ter um efeito amplificador das desigualdades sociais (UN. ESCAP; APCICT, 2021).

Isso ocorre, por exemplo, quando um governo adota uma abordagem em que a solução digital é prioritária ou é a única possível, ou seja, um determinado serviço governamental é disponibilizado exclusivamente por meio digital. Tal abordagem vai de encontro com o objetivo de *não deixar ninguém para trás*, pois grande parte da população ainda enfrenta barreiras para acessar as tecnologias digitais, o que é tradicionalmente conhecido como *exclusão digital*: uma lacuna entre aqueles que têm acesso às TICs e aqueles que não têm (UN. ESCAP; APCICT, 2021).

O custo mais baixo dos dispositivos digitais e o acesso mais barato vêm reduzindo aos poucos essa lacuna, no entanto, a inclusão requer que se vá além da concepção tradicional de acesso à internet para a de *acesso significativo* ou *uso efetivo*. A inclusão no governo digital requer garantir que todos os cidadãos consigam de fato usar os serviços do governo digital, nesse sentido é necessário adotar princípios de design centrados no usuário e padrões de acessibilidade (UN. ESCAP; APCICT, 2021).

Mais do que o mero acesso a um dispositivo ou internet, também é importante garantir que os cidadãos tenham as habilidades necessárias para usar as tecnologias digitais. Assim, os governos estão agora investindo na construção da literacia digital dos cidadãos (UN. ESCAP; APCICT, 2021).

Igualmente importante é garantir que o design da tecnologia digital seja responsivo ao contexto dos cidadãos, por exemplo, pessoas não alfabetizadas precisam contar com interfaces de voz. O campo do design centrado no ser humano e centrado no usuário se dedica a tornar o design da tecnologia centrado no usuário (UN. ESCAP; APCICT, 2021).

Além disso, o design deve garantir que os cidadãos não sejam meros consumidores de um serviço digital, mas também permitir a colaboração com o governo na tomada de decisões, quando apropriado. As denominadas *tecnologias cívicas* se referem a soluções que permitem o engajamento, a participação ou melhoram o a comunicação e o relacionamento entre a população e o governo e as decisões públicas (UN. ESCAP; APCICT, 2021).

Uma abordagem de desenvolvimento de tecnologias mais inclusiva é aquela que atribui um papel ativo aos cidadãos na concepção e avaliação dos serviços digitais,

valoriza a participação dos cidadãos em todas as fases do projeto de tecnologia, desde a análise das necessidades até o design final e a avaliação.

À luz do princípio da responsabilidade, o governo deve se submeter a mecanismos de controle por parte dos cidadãos. As tecnologias digitais podem desempenhar um papel importante na garantia do livre fluxo de informações entre o governo e os cidadãos, como no caso dos portais de dados abertos, que consistem na utilização do meio digital para a divulgação dados do governo de forma proativa.

No Brasil, a Lei Federal nº 14.129/2021, aplicável obrigatoriamente à administração pública federal e, mediante atos normativos próprios, às administrações diretas e indiretas dos demais entes federados, dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.

A lei estabelece como princípios e diretrizes do *governo digital* e da eficiência pública, entre outros, a possibilidade aos cidadãos, às pessoas jurídicas e aos outros entes públicos de demandar e de acessar serviços públicos por meio digital, sem necessidade de solicitação presencial e o uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho da administração pública.

Essas duas diretrizes pressupõem, respectivamente, que a administração pública priorize a forma eletrônica em todas as etapas de prestação de um serviço público ao cidadão e que a tecnologia efetivamente propicie rotinas e procedimentos mais simplificados, mais rápidos e mais produtivos.

Nesse passo, a lei determina que o poder público adote soluções digitais para a gestão de suas políticas finalísticas e administrativas e que a prestação digital dos serviços públicos ocorra por meio de tecnologias de amplo acesso pela população, inclusive pela de baixa renda ou residente em áreas rurais e isoladas, desta forma homenageando o princípio constitucional da isonomia quanto à obtenção por todos, sem distinção, das utilidades e atendimentos estatais.

A lei prevê como componentes essenciais para a prestação digital dos serviços públicos as plataformas de governo digitais, que define, no inciso IX de seu art. 4º, como “ferramentas digitais e serviços comuns aos órgãos, normalmente ofertados de forma centralizada e compartilhada, necessárias para a oferta digital de serviços e de políticas públicas”.

De acordo com a lei, tais plataformas devem ter obrigatoriamente uma ferramenta

digital de solicitação de atendimento e de acompanhamento da entrega dos serviços públicos e um painel de monitoramento do desempenho dos serviços públicos e devem ser acessadas por meio de portal, de aplicativo ou de outro canal digital único e oficial, para a disponibilização de informações institucionais, notícias e prestação de serviços.

Os órgãos e as entidades responsáveis pela prestação digital de serviços públicos devem, entre outras exigências, monitorar e implementar ações de melhoria dos serviços públicos prestados, com base nos resultados da avaliação de satisfação dos usuários, realizar a gestão das suas políticas públicas com base em dados e em evidências por meio da aplicação de inteligência de dados em plataforma digital e realizar testes e pesquisas com os usuários para subsidiar a oferta de serviços simples, intuitivos, acessíveis e personalizados.

A lei garante aos usuários da prestação digital de serviços públicos, entre outros direitos, inclusive os previstos nas Leis Federais nº 13.460/2017 e nº 13.709/2018, a gratuidade no acesso às plataformas de governo digital e a indicação de canal preferencial de comunicação com o prestador público para o recebimento de notificações, de mensagens, de avisos e de outras comunicações relativas à prestação de serviços públicos e a assuntos de interesse público.

A partir de todas essas diretrizes e regras, que, é importante destacar, não esgotam as exigências da Lei nº 14.129/2021 para soluções digitais de interação com o cidadão, é possível extrair os seguintes requisitos a serem atendidos por plataformas e aplicativos utilizados pela administração pública para a oferta de serviços públicos e para a participação da população no acompanhamento de sua execução e na definição de melhorias a serem implantadas:

- ser acessível a todos os interessados, em consonância com o princípio amplo da inclusão e com seus corolários, o da não-discriminação e o de que ninguém deve ser deixado para trás;
- priorizar o formato eletrônico nas operações e interações e otimizar procedimentos, que se alinham aos valores gerenciais de governança;
- permitir o registro de demanda do cidadão, que ele acompanhe o atendimento à sua demanda e manifeste sua satisfação o atendimento prestado, que remetem aos princípios da inclusão e da responsabilidade governamental.

Tais requisitos, portanto, estão em harmonia com os princípios de governança voltados ao desenvolvimento sustentável almejado pela Agenda 2030 da ONU e devem estar presentes nas soluções digitais a serem adotadas pelo poder público para a interação

com o cidadão, entre as quais se inserem as plataformas e os aplicativos digitais.

Além das diretrizes internacionais, o acesso de qualquer interessado à ferramenta eletrônica de interação com o poder público remete ao princípio da isonomia previsto no art. 5º da Constituição Federal, e a possibilidade de registrar demanda é corolário do direito do cidadão de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral e do direito de petição aos Poderes Públicos e de obtenção de certidões, previstos nos incisos XXXIII e XXXIV do mesmo art. 5º.

A prioridade ao formato eletrônico, que pressupõe a agilidade na execução de tarefas, e a otimização dos procedimentos se fundamentam no princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, enquanto o acompanhamento da prestação de serviços públicos pelo cidadão e o adequado atendimento aos usuários dos serviços são garantidos pelo § 3º do citado art. 37, recentemente regulamentado pela Lei Federal nº 13.460/2017.

2 CRITÉRIOS PARA A CRIAÇÃO DE SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS

O presente trabalho teve por objetivo geral a formulação de critérios para avaliar a compatibilidade de soluções tecnológicas de governo digital adotadas no Brasil com as metas 10.2 e 16.7 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, especificamente em suas dimensões políticas.

Considerando que as recomendações que se referem à dimensão política dessas metas têm em comum o pressuposto da interação entre os cidadãos e o poder público e que os estudos empreendidos na área apontam a importância da tecnologia digital para a realização dessa interação, foi estabelecido o seguinte objetivo específico para este trabalho: propor um modelo de papel de trabalho e apresentar exemplos de verificação do atendimento aos critérios formulados.

A partir das metas 10.2 e 16.7 da Agenda 2030 da ONU e dos pressupostos teóricos apresentados na seção 1 deste trabalho, formulamos quatro critérios de avaliação da dimensão política e dois critérios de avaliação da inclusão social e econômica, conforme ilustrados no quadro 1.

A partir da formulação desses critérios, do ponto de vista da dimensão política das metas das metas 10.2 e 16.7 da Agenda 2030 da ONU, no processo de criação de uma solução digital, deve-se responder às seguintes perguntas:

- 1) a solução digital propicia o exercício efetivo da cidadania?

- 2) a solução digital identifica e/ou atende aos interesses de determinado grupo de cidadãos?
- 3) a solução digital propicia algum tipo de espaço de deliberação para diferentes atores envolvidos na ação estatal?
- 4) a solução digital permite a interação dos cidadãos com o governo em todas as etapas da ação estatal?

Quadro 1 - Critérios propostos para a criação de soluções digitais.

Metas da Agenda 2030	Recomendações individualizadas	Critérios de análise
10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra	• empoderar e promover a inclusão social de todos • empoderar e promover a inclusão econômica de todos • empoderar e promover a inclusão política de todos	→ não-discriminação, reconhecimento social e confiança interpessoal → emprego, boas condições de trabalho e segurança econômica → igualdade formal e exercício efetivo da cidadania
16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis	• garantir a tomada de decisão responsiva • garantir a tomada de decisão inclusiva • garantir a tomada de decisão participativa	→ atendimento aos interesses do grupo populacional afetado → espaço de deliberação para diferentes atores envolvidos → oportunidade de manifestação em todas as etapas do processo

Fonte: a autora.

Tendo em vista a amplitude do conceito de cidadania, propõe-se atribuir resposta positiva para a pergunta 1 nos casos em que a solução digital atenda a pelo menos um dos seguintes requisitos, formulados a partir dos indicadores propostos por Silva *et al.* (2022) para monitorar a implementação da dimensão política da meta 10.2 da Agenda 2030: 1.1) a solução promoveu a capacitação dos cidadãos para participar da política; 1.2) a solução permitiu que os cidadãos tivessem influência sobre ações do governo; 1.3) a solução buscou aumentar a confiança institucional e/ou a satisfação com a democracia por parte dos cidadãos; 1.4) a solução envolveu uma prática de ação coletiva.

Segundo Severino (2013, p. 99), a Hermenêutica consiste em um paradigma epistemológico que propõe que “todo conhecimento é necessariamente uma interpretação que o sujeito faz a partir das expressões simbólicas das produções humanas, dos signos

culturais”. A hermenêutica demonstra que a compreensão de um fenômeno “não pode ser buscada na ausência do contexto de uma interpretação ou de um referencial de interpretação” (Santos Filho, 2009, p. 43-44).

Desse modo, a adoção dos critérios propostos neste trabalho se enquadra nessa abordagem, pois a análise das soluções digitais dependerá da interpretação de suas características a partir do referencial teórico constituído pelas metas 10.2 e 16.7 da Agenda 2030 da ONU e do panorama conceitual a elas subjacentes para a validação da resposta encontrada para cada critério de análise preestabelecido.

Ao final desse procedimento interpretativo, pretende-se seja possível identificar a solução digital como fenômeno que se enquadra, em maior ou menor grau, como ferramenta para a inclusão política e, por consequência, como mecanismo relevante ao atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Uma contribuição prática importante que justifica a temática e os objetivos deste trabalho consiste em que os critérios propostos podem orientar gestores públicos e desenvolvedores de aplicativos, plataformas e outras tecnologias quanto ao que se espera em termos de modalidades de interação e funcionalidades que conferem maior inclusão, responsividade e participação, para que essas soluções, adotadas pela administração pública, favoreçam o ambiente democrático e a efetiva cidadania, como recomenda a Agenda 2030 da ONU.

3 VERIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS PROPOSTOS: PAPEL DE TRABALHO E EXEMPLOS

Esta seção é dedicada à apresentação de um modelo de papel de trabalho para verificação do atendimento aos critérios formulados a partir da dimensão política das metas 10.2 e 16.7 da Agenda 2030 da ONU e do referencial teórico adotado neste trabalho, bem como de exemplos de apuração das respostas objetivas.

As soluções digitais governamentais podem ser implementadas nos formatos de plataforma e de aplicativo: uma plataforma é definida como “um conjunto de subsistemas e interfaces que formam uma estrutura comum, da qual um fluxo de produtos derivados pode ser eficientemente desenvolvido e produzido” (Bangia, 2010, p. 90), enquanto um aplicativo consiste em “um programa que ajuda o usuário a executar uma tarefa em particular, tal como processador de texto, planilha ou banco de dados” (Sawaya, 1999, p. 26).

O papel de trabalho consistiria, então, em uma tabela com campos para preenchimento do nome do aplicativo ou plataforma analisados, e para preenchimento com “sim” ou “não” em relação à presença ou ausência das características de:

- inclusão política: a solução digital propicia o exercício efetivo da cidadania;
- tomada de decisão responsiva: a solução digital identifica e/ou atende aos interesses de determinado grupo de cidadãos;
- Tomada de decisão inclusiva: a solução digital propicia algum tipo de espaço de deliberação para diferentes atores envolvidos na ação estatal;
- Tomada de decisão participativa: a solução digital permite a interação dos cidadãos com o governo em todas as etapas da ação estatal.

Quadro 2 - Papel de trabalho para verificação dos critérios propostos.

Soluções digitais analisadas	Inclusão política	Tomada de decisão		
		Responsiva	Inclusiva	Participativa
<i>nome do aplicativo/plataforma</i>	<i>sim/não</i>	<i>sim/não</i>	<i>sim/não</i>	<i>sim/não</i>
<i>nome do aplicativo/plataforma</i>	<i>sim/não</i>	<i>sim/não</i>	<i>sim/não</i>	<i>sim/não</i>

Fonte: a autora

As subseções seguintes apresentam um exemplo de solução digital que poderia ser considerada satisfatória para cada um desses critérios. É possível que parte delas atenda a mais de um dos critérios propostos, porém, foi destacado apenas um critério atendido em cada exemplo, pois não constitui objetivo deste trabalho a análise exaustiva de todas as soluções tecnológicas citadas.

3.1 O APLICATIVO VOCÊ DIGITAL

O aplicativo para dispositivos móveis VOCÊ é uma plataforma colaborativa desenvolvida para atuar como uma ponte entre a sociedade e o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, sendo VOCÊ uma abreviatura de *voluntários do controle externo* (Araújo, 2018).

O aplicativo faz referência a estabelecimentos públicos como *pontos de interesse* (POI) e tem como foco possibilitar uma melhor comunicação entre a população e os gestores públicos, permitindo ao usuário, entre outras funcionalidades: avaliar de forma simples um POI, inserindo uma pontuação de 1 a 5; avaliar um POI de forma detalhada, com espaço para inserção de comentários (único campo de preenchimento obrigatório),

associação de um servidor público específico e anexação de arquivos; e efetuar qualquer tipo de avaliação de forma anônima (Araújo, 2018).

Segundo as informações divulgadas no site, o aplicativo possibilita que qualquer cidadão avalie os serviços públicos nas áreas de saúde, educação e segurança que lhes foram prestados pelos órgãos públicos municipais e estaduais e, a partir desse sistema, o usuário participa do Programa de Voluntários do Tribunal de Contas da Paraíba, podendo interagir diretamente com a instituição em diversas de suas atividades finalísticas, colaborando com a gestão pública dos municípios e do governo do estado⁴.

Essa solução digital permite que os cidadãos tenham influência sobre as ações do tribunal, na medida em que lhe subsidiam de informações acerca das condições de estabelecimentos e serviços estatais do ponto de vista do usuário, o que atende ao **critério da inclusão política**, com o possível desdobramento de incrementar a confiança popular na instituição de controle externo, a depender dos resultados percebidos da atuação da instituição impulsionada pelas informações recebidas.

3.2 O APLICATIVO DUCA

O aplicativo para celulares Duca, foi desenvolvido em conjunto pela Universidade Federal de Sergipe, pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe e pelo Ministério Público de Sergipe, com o objetivo de intervir no sucateamento do ensino público no Brasil, ao permitir que alunos, pais de alunos, professores e demais agentes públicos se manifestem diretamente aos órgãos fiscalizadores (Neves, 2021).

Na prática, a ferramenta permite que alunos, professores e todos os envolvidos consultem e avaliem os serviços oferecidos pela unidade escolar, sendo que a interação com o governo acontece por meio de manifestações estruturadas, nas quais o cidadão pode emitir uma denúncia, elogio ou sugestão (banco de ideias) sobre a escola (Passos *et al.*, 2019).

Em sua versão original, o aplicativo propicia a integração da comunidade escolar no processo de gestão pública, ao permitir que o cidadão comum se torne fiscal do dinheiro público em seu cotidiano e traz consigo benefícios a diferentes esferas da organização pública: social, ao dar controle e autonomia ao cidadão; econômica, pois a identificação precoce e com direcionamento gera uma melhor relação custo-benefício; e

⁴ Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. s.d. "VOCÊ - Voluntários do Controle Externo: aplicativo para dispositivo móvel". Acedido a 13 de abril de 2024. <http://controlesocial.tce.pb.gov.br/>.

educacional, por tratar de uma ação coordenada com propósito de aperfeiçoar unidades escolares públicas (Neves, 2021; Passos *et al.*, 2019).

A solução digital atendeu, portanto, ao **critério de responsividade**, porque foi implementada para identificar demandas da comunidade escolar.

3.3 A PLATAFORMA MONITORANDO A CIDADE

Monitorando a Cidade é uma plataforma tecnológica desenvolvida pelo Centro de Mídias Cívicas do *Massachusetts Institute of Technology* para criação de ações a partir de informações coletadas pela própria população, identificando-se com a perspectiva do monitoramento participativo e buscando ativar determinadas interfaces socioestatais (Villi, 2018).

Assim, a plataforma se propõe a ser ao mesmo tempo uma tecnologia e uma estratégia de atuação oferecidas à sociedade para ajudá-la a promover melhorias de questões que a afetam, através da criação de *campanhas*, baseadas na ideia de identificar temas importantes e promover a coleta, visualização e compartilhamento de dados que contribuam para a melhoria dos problemas verificados (Villi, 2018).

Sua operação se dá através de um site na internet e de um aplicativo de smartphone, que são mediadores de ações de todos os envolvidos com uma campanha: enquanto o site é o espaço em que se segue o passo a passo para a criação, implantação e divulgação da campanha, o aplicativo é o espaço para acesso ao formulário no qual a coleta de dados é realizada (Villi, 2018).

No município de Belém, estado do Pará, por exemplo, com a utilização dessa plataforma, foi criada uma campanha pela Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Pará, a Unidade Regional do Pará da Controladoria-Geral da União e a associação Observatório Social do Brasil de Belém com o objetivo central de avaliar a situação da merenda escolar oferecida na rede estadual de ensino em Belém, a partir de dados coletados por estudantes em suas escolas (Villi, 2018).

Como resultados práticos, os registros feitos pela campanha e os relatos do público envolvido apontaram, por exemplo, a diminuição da falta da merenda e a disponibilização dos cardápios semanais nas cantinas (Villi, 2018).

A experiência de implementação no município de Belém demonstrou, então, que a plataforma atendeu ao **critério da tomada de decisão inclusiva**, pois abriu espaço para deliberação entre os interessados.

3.4 O APLICATIVO OUVINDO NOSSO BAIRRO

O aplicativo para dispositivos móveis Ouvindo Nosso Bairro foi criado em 2017 pela Prefeitura Municipal de Salvador em parceria com a Companhia de Governança Eletrônica⁵, paralelamente a uma versão online (plataforma web) para permitir que os cidadãos classificassem, por ordem de prioridades, as intervenções urbanas necessárias para seu bairro (Matos; Barros; carreiro, 2019).

O projeto buscou manter o cidadão informado quanto ao recebimento de sua participação e seu impacto nas decisões administrativas, através da Ouvidoria da Prefeitura, à qual coube responder a solicitações e demandas vindas dos cidadãos por meio do aplicativo. Orientações sobre o processo de escolha das opções disponíveis para voto, respostas às reclamações de ordem técnica e encaminhamento de número de protocolo de demandas já realizadas em outras instâncias da Prefeitura foram alguns dos *feedbacks* oferecidos pela Ouvidoria por meio da opção *Sugestões* do aplicativo (Matos; Barros; carreiro, 2019).

A solução digital atende ao **critério de tomada de decisão participativa**, tendo em vista que, além da escolha de prioridades que dão início a uma ação estatal, os moradores podem acompanhar todo o processo da ação e interagir com a Ouvidoria da Prefeitura em uma das funcionalidades do aplicativo.

3.5 PREENCHIMENTO DO PAPEL DE TRABALHO A PARTIR DOS EXEMPLOS

A partir dos exemplos de atendimento aos critérios formulados neste trabalho por soluções digitais implementadas por instituições do setor público e utilizadas em contextos reais, é possível ilustrar o preenchimento do papel de trabalho proposto, conforme Quadro 3.

Ressalte-se que os campos não preenchidos correspondem a critérios não avaliados nas soluções, e não à ausência daquelas características, posto que a apresentação de exemplos reais teve o objetivo apenas de ilustrar a avaliação de cada um dos critérios e a viabilidade de sua adoção na fase de planejamento e desenvolvimento de soluções do tipo.

⁵ Sociedade de economia mista que integra a administração indireta do Município de Salvador, constituída pela Lei Municipal nº 3.601/1986.

Quadro 3 - Exemplo de papel de trabalho preenchido.

Soluções digitais analisadas	Inclusão política	Tomada de decisão		
		Responsiva	Inclusiva	Participativa
Aplicativo VOCÊ Digital	Sim			
Aplicativo Duca		Sim		
Plataforma Monitorando a Cidade			Sim	
Aplicativo Ouvindo Nosso Bairro				Sim

Fonte: a autora

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se considerar que o objetivo geral deste trabalho foi alcançado com a formulação de critérios com possibilidade de utilização objetiva em contextos de análise de aplicativos e plataformas existentes e de idealização e criação de novas soluções tecnológicas compatíveis com as recomendações de dimensão política das metas 10.2 e 16.7 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Igualmente pode-se considerar cumprido o objetivo específico deste trabalho com a formulação de um papel de trabalho e a demonstração exemplificativa de sua utilização na avaliação de soluções digitais a partir dos critérios de inclusão política e de tomada de decisão inclusiva, participativa e responsiva.

A criação de canais digitais de interação com o cidadão não é apenas compatível com as metas da Agenda 2030 da ONU, como também revela, nas iniciativas já implementadas, a compreensão dos gestores públicos sobre as novas necessidades da administração pública que as inspiraram.

Espera-se que órgãos e instituições públicas se mostrem cada vez mais sensíveis à necessidade de incorporar as tecnologias digitais de comunicação e compartilhamento de informações às suas atividades rotineiras e finalísticas como forma de otimizar seus processos e de se adaptar à realidade da população, em grande parte familiarizada com o uso de dispositivos móveis.

Nesse sentido desponta a necessidade de medidas governamentais que promovam a literacia digital das pessoas ainda não familiarizadas com essas tecnologias, busquem identificar os obstáculos reais para a implementação dos espaços de interação e capacitar o cidadão previamente à abertura desses espaços, assim como simplificar e digitalizar mecanismos já existentes que poderiam suprir as mesmas funções.

Embora muitas questões ainda precisem de respostas, espera-se que este trabalho

inspire o avanço da teoria de uma administração pública alinhada às concepções de inclusão política e tomada de decisão subjacentes às metas 10.2 e 16.7 da Agenda 2030 da ONU e novas iniciativas de soluções de interação em meio digital que atendam aos pressupostos de inclusão política e de tomada de decisão responsiva, inclusiva e participativa.

REFERÊNCIAS

APPLEBY, Paul Henson. **Morality and Administration in the Democratic Government**. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1950. 274 p.

ARAÚJO, Matheus Lima Moura. **Aplicação móvel para escutas populares: estudo de caso do tribunal de contas do estado da Paraíba**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Centro de Informática, Universidade Federal da Paraíba, 2018.

BANGIA, Ramesh. **Dictionary of Information Technology**. Nova Delhi: Firewall Media, 2010. 588 p.

BOURGON, Jocelyne. Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory. **International Review of Administrative Sciences**, v. 73, n. 1, p. 7-26. 2007.

DA SILVA, Sara Franco; BOTELHO, Maria do Carmo; MAURITTI, Rosário; NUNES, Nuno; CABRITA, Luís; CRAVEIRO, Daniela. Redução das desigualdades no âmbito da Agenda 2030 da ONU. **Sociologia on line**, n. 29, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.30553/sociologiaonline.2022.29.3>. Acesso em: 13 abr. 2024.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012. 636 p.

LAMONT, Michèle. From 'having' to 'being': self-worth and the current crisis of American society. **The British Journal of Sociology**, v. 70, n. 3, p. 660-707, 2019.

LOBO, Márcia Germana Alves de Araújo; FERREIRA, Marcelo Benetele. Implantação de compliance no setor público brasileiro: uma revisão de literatura. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 8, n. 11, p. 191-207, 2022.

MATOS, Eurico Oliveira; BARROS, Samuel; CARREIRO, Rodrigo. 2019. Ouvindo nosso bairro: um estudo sobre a participação política local por meio de multiplataformas. In: MASSUCHIN, Michele Goulart; CERVI, Emerson Urizzi; CAVASSANA, Fernanda; TAVARES, Camilla Quesada (org.). **Comunicação & política: interfaces em esferas regionais**. São Luís: EDUFMA, 2019. p. 203-227.

MORAIS, Ricardo Manoel de Oliveira. **O paradoxo da inclusão política à luz de contribuições maquiavelianas**. Porto Alegre: Editora Fi, 2022. Disponível em: <https://www.editorafi.org/ebook/530paradoxo>. Acesso em: 13 abr. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 13 abr. 2024.

NEVES, Danilo Ferreira. 2021. 78 f. **Um ambiente democrático e colaborativo para promoção do engajamento civil e do controle social da educação pública**. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas, Universidade Federal de Sergipe, 2021.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. **OECD Recommendation on Digital Government Strategies**, 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>. Acesso em: 13 abr. 2024.

PASSOS, Alan; SANTOS, John; SANTOS, Renan; NASCIMENTO, André; Colaço Júnior, Methanias;

NEVES, Danilo F.; MOTA, Abelardo; CORTES, Eduardo. Duca, um aplicativo civil colaborativo para alavancar a educação. *In: ENCONTRO DE INOVAÇÃO EM SISTEMAS DE INFORMAÇÃO - SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO (SBSI)*, 15, 2019, Aracaju. **Anais [...]**. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2019. p. 145-148.

PELEGRINOTTI, Ana Paula de Melo; BRUNDO, Clara Rodrigues; MALLET, Gabriel Tabbal; SILVA FILHO, Gerson Carlos Soares da; CICERI, Isabela Marcon (orgs.). **Guia de estudos 2021: UFRGSMUNDI**, 9, 2021. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/ufrgsmundi/wp-content/uploads/2021/09/GUIA-DE-ESTUDOS-2021.pdf>. Acesso em 13 abr. 2024.

RANDOM HOUSE. **Random House Webster's unabridged dictionary**. New York: The Random House Reference, 2001. 2256 p.

SANTOS FILHO, J.C. Pesquisa quantitativa versus Pesquisa qualitativa: o desafio paradigmático. *In: SANTOS FILHO, José Camilo dos; GAMBOA, Silvio Sánchez (org.). Pesquisa educacional: quantidade-qualidade*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 13-59.

SAWAYA, Márcia Regina. **Dicionário de informática e internet**. São Paulo: Nobel, 1999. 543 p.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2013. 304 p.

STONE, Deborah. **Policy paradox: the art of political decision making**. New York: W.W. Norton, 1997. 416 p.

UNITED NATIONS. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. **A/RES/70/1**. New York, 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 13 abr. 2024.

UNITED NATIONS. **The 17 goals**. 2022. Disponível em: <https://sdgs.un.org/goals>. Acesso em: 13 abr. 2024.

UN. ESCAP – United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific e APCICT - Asian and Pacific Training Centre for ICT for Development. **Digital government and transformation. Manuals & Training materials**. Republic of Korea, 2021. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12870/4515>. Acesso em: 13 abr. 2024.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Revista Lua Nova**, São Paulo, 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/4qsH3GhJPTTnmmMhJg8jkhB/?lang=pt>. Acesso em: 13 abr. 2024.

VILLI, Marisa de Castro. **O monitoramento participativo como estratégia da sociedade civil para controle social: um estudo de caso da plataforma Monitorando a Cidade**. 2018. Dissertação (Mestrado) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.11606/D.100.2019.tde-03012019-191340>. Acesso em: 13 abr. 2024.

Licitações e contratos

135

Dispute boards e obras públicas: Uma proposta para maior efetividade a partir do uso da Teoria dos Jogos

*Dispute Boards and Public Works:
A proposal for greater effectiveness through
The use of Game Theory*

Rafael Martins Gomes

TCU, rafaelmg@tcu.gov.br

Marcus Vinicius Campiteli

TCU, marcusc@tcu.gov.br

André Luiz Gama de Souza

TCU, andreluizgs@tcu.gov.br

RESUMO

Este artigo explora a importância potencial dos dispute boards (DB) na resolução de conflitos e no aumento da efetividade em contratos de obras públicas, em especial para os grandes empreendimentos. Utilizando a teoria dos jogos como framework analítico, demonstra-se como os DB podem otimizar a interação entre governo e empresas contratadas, alinhando interesses e minimizando assimetrias de informação. O estudo, primeiramente, perpassa pelo histórico de problemas envoltos com as obras públicas, devido a conflitos não resolvidos e ineficiências sistêmicas. Em seguida, entre várias inovações vindas da Lei 14.133/2021, indica como ferramenta promissora para modificação desse quadro geral, o emprego dos DB. Na terceira parte, por meio de modelagens teóricas, ilustra-se como diferentes configurações de DB influenciam as estratégias dos agentes, conduzindo a resultados mais equitativos e eficientes. A própria Administração Pública tende a aprimorar a maturidade dos seus projetos ao adotar os DB. Além disso, na fase de licitação, a simples previsão de um DB reduz a percepção de risco, atuando como incentivo para que empresas idôneas e tecnicamente capacitadas participem do certame. Durante o curso da obra, em caso de DB permanente, essa solução endocontratual destaca-se pela sua distinta vertente preventiva. Já para os casos de disputas contratuais, a partir dos parâmetros modelados, concluiu-se que a elevada qualificação técnica do board, o uso da modalidade permanente, vinculante e com três membros são os principais parâmetros aptos a tornarem esse instrumento promissor, um recurso com resultados concretos e positivos a ambas as partes.

Palavras-chave: obras públicas; dispute boards; maturidade dos projetos; teoria dos jogos.

ABSTRACT

This article investigates the potential significance of dispute boards (DB) in conflict resolution and in enhancing the effectiveness of construction contracts, particularly for large-scale projects. Using game theory as an analytical framework, it demonstrates how DBs can optimize the interaction between government and contracted companies, aligning interests and minimizing information asymmetries. The study initially traverses through the history of problems associated with public works, due to unresolved conflicts and systemic inefficiencies. Subsequently, amongst various innovations introduced by Law 14.133/2021, it highlights the use of DBs as a promising tool to amend the overall situation. In the third part, through theoretical modeling, it illustrates how different DB configurations influence the strategies of the parties involved, leading to more equitable and efficient outcomes. The Public Administration itself tends to enhance the maturity of its projects by adopting DBs. Moreover, during the bidding phase, the mere provision of a DB reduces risk perception, acting as an incentive for reputable and technically skilled companies to participate in the tender. Throughout the construction process, in the case of a permanent DB, this solution stands out for its distinctive preventive aspect. For cases of contractual disputes, based on the modeled parameters, it was concluded that the high technical qualification of the board, the use of a permanent, binding modality with three members are the main parameters capable of making this promising instrument, a resource with concrete positive results for both parties.

Keywords: public construction projects, dispute boards, contract management, game theory.

1. UM BREVE HISTÓRICO DOS DESAFIOS NAS OBRAS PÚBLICAS: ANTES DE UM FUTURO PROMISSOR, O PASSADO QUE AINDA SE REPETE

A descrição do atual cenário envolvendo disputas em obras públicas é mais bem compreendida quando resgatada uma parte emblemática desse histórico, salientando-se, desde já, que países com uma infraestrutura precária tendem a enfrentar maiores dificuldades, incorrer em maiores custos, arcar com o prolongamento de prazos e aumento do risco de prejuízos econômicos dos contratos. (Marin, 2023).

A paralisação das obras responde por uma das vertentes de maior preocupação, até porque prolonga o déficit na infraestrutura. Tal problemática vem sendo enfrentada pelo Tribunal de Contas da União desde 1995, visto que o próprio surgimento do Fiscobras (programa permanente de auditoria em obras e serviços de engenharia) possui estreita relação com obras não concluídas, conforme Requerimento 651/1995 do Senado Federal (Brasil. Senado Federal, 2001).

Desde então, a Corte de Contas tem revisitado o tema em diversos julgados, a exemplos dos Acórdãos 1.188/2007, 617/2010, 148/2014, 2.451/2017, 1.079/2019, 1.328/2020, 1.228/2021, 871/2022 e 517/2024 do Plenário do TCU. Destaca-se o Acórdão 2.134/2023-TCU-Plenário, trabalho que foi além da atualização dos números relacionados às obras paralisadas – sempre com dezenas de milhares de contratos parados e bilhões de reais em prejuízos – ao avançar sobre a proposição de medidas para melhor gerir a carteira de empreendimentos comprometidos.

Permeando essa linha do tempo, toda a experiência adquirida em mais de duas décadas de Fiscobras, o TCU tem registrado projetos básicos deficientes, precariedade dos estudos de viabilidade (Grubba, Berberian e Santillo, 2017), além de sobrepreço e superfaturamento, como as principais e mais relevantes irregularidades nas obras públicas. Sobre o assunto, destacam-se o Acórdão 2.579/2021-TCU-Plenário e o Relatório do Fiscobras 20 anos (Brasil, Tribunal de Contas da União, 2016).

Tais trabalhos do Controle Externo a cargo do TCU demonstram uma sistemática abordagem alertando para a envergadura do problema (Brasil, Tribunal de Contas da União, 2023), assim como, mais recentemente, suscitam esforços para mitigar o passivo com os contratos que enfrentam dificuldades em ser conclusos.

Já sob uma ótica voltada para o futuro, no sentido de trazer contribuições que dificultassem essa contínua *linha de produção de obras paralisadas*, o TCU concentrou

esforços no projeto intitulado Viabilidade em Foco. Tal projeto foi estruturado em duas etapas (Brasil, Tribunal de Contas da União, 2022), trazendo como produtos: i) um levantamento das melhores práticas mundiais de estudo de viabilidade e respectivo comparativo com o Brasil; ii) a elaboração de um Guia Prático de *Reference Class Forecasting (RCF)* para o país (Narguis, Grubba *et al.*, 2023). Explica-se que o RCF é uma metodologia desenvolvida pelo Professor Bent Flyvbjerg para melhorar a precisão de previsões de projetos, especialmente em grandes iniciativas de infraestrutura, por meio de comparações do projeto planejado com um conjunto relevante de projetos similares já completados (classe de referência), a fim de identificar padrões de custo e prazo, auxiliando a reduzir o risco do viés do otimismo e da deturpação estratégica.

Ainda nessa linha, buscando-se enfrentar as três principais mazelas que prejudicam os investimentos em infraestrutura (imaturidade dos projetos, inviabilidade econômica e paralisação das obras), encontram-se recomendações de espectro bem alargado, indo da promoção da transparência ativa, passando pela indução de análises técnicas que adotem RCF e incluindo o incentivo a uma cultura de coleta, tratamento e análise de dados para melhor respaldar os processos decisórios (Grubba, Gomes *et al.*, 2023). Contudo, de um modo geral, tais propostas ainda estão bem distantes da realidade, conforme conclusões do Acórdão 517/2024-TCU-Plenário.

O caminho que opta pela atuação mais tempestiva, tentando atuar nas origens do problema, veio a ser reforçada no Acórdão 2.478/2023-TCU-Plenário. Neste trabalho, foi desenvolvido o *Indicador de Percepção de Maturidade de Projetos (iPMP)*, um parâmetro menos subjetivo para retratar a expectativa de efetividade de uma dada obra, diante das informações levantadas até o momento da licitação, baseando-se em critérios encontrados no Modelo das Cinco Dimensões, framework desenvolvido pelo governo do Reino Unido para desenvolvimento e apresentação de casos de negócio, cobrindo cinco setores críticos: estratégico, econômico, comercial, financeiro e gerencial.

Ato contínuo, diante da complexidade e fragilidade (Ansar, Flyvbjerg *et al.*, 2017) inerente aos grandes empreendimentos, além de nuances que envolvem os contratos com a Administração Pública, é plausível cogitar quanto à continuidade de controvérsias ou disputas contratuais, mesmo para os objetos portadores de um iPMP elevado (nota positiva). Afinal, não desaparecerão circunstâncias (alterações de projeto, evolução tecnológica, mudanças extraordinárias de custo, eventos climáticos extremos) imprevisíveis ou previsíveis, mas que geram dissidências no que concerne à amplitude dos efeitos (Rosa e Herz, 2021).

Prova disso, é extraída da literatura internacional, quando se cotejam expressivos desvios em prazo e custo de uma vasta base de dados de obras públicas de grande vulto (Flybjerg, Holm e Buhl, 2002).

Mesmo para a esfera estritamente privada, onde há uma presumida maior maturidade em termos de compilação e análise de dados, e em que uma maior flexibilidade é presumida, os resultados não destoam desse quadro de muitos desempenhos frustrantes, especialmente para os contratos que não contaram com uma maior robustez nos estudos envolvidos com decisão de construir. Por exemplo, há estudo que mostra que, quanto maior o empreendimento, maiores os desvios de custo (Morrow, 2023), corroborando a aderência com o conceito de *fragilidade* (Taleb, 2015).

De forma similar, (Barshop, 2016) conclui que apenas 60% dos projetos concluídos atingem de fato os objetivos depois que o ativo é colocado em serviço e, na média, um projeto entregue tem valor presente líquido 22% menor do que aquele que autorizou sua execução. Por fim, cabe mencionar estudo da Ernst & Young envolvendo 205 projetos acima de US\$ 1 bilhão, que demonstrou que empreendimentos de óleo e gás tinham uma média de desvios de custos de 59%, e de mineração e metais, 62% (Hollmann, 2016).

Ante o exposto, é inevitável que se busquem novos meios de prevenir e de mitigar os efeitos diretos, assim como as externalidades negativas advindas das controvérsias e disputas contratuais, presentes nas obras públicas. Para tanto, se faz mister analisar o que novos referenciais legais oferecem em termos de instrumentos.

2. DAS PERSPECTIVAS COM O NOVO ARCABOUÇO LEGAL: PREVENIR É MELHOR QUE CONTROLAR

As três décadas de vigência da antiga Lei 8.666/1993 oportunizaram uma vasta gama de experiências sofridas ou lições aprendidas, seja pela ótica dos gestores, pela perspectiva dos controladores ou mesmo por parte das empresas atuantes nas licitações públicas, envolvendo o setor da infraestrutura. Parte desse aprendizado foi revertido em um novo arcabouço legal, em muito influenciado pela jurisprudência da Corte de Contas Federal (Alves, 2023), o qual comporta uma expectativa inerente de melhor eficiência alocativa para cada real investido pelo patrocinador dos projetos, o contribuinte.

Nessa esteira, cabe trazer à lume um novo cenário, que vem sendo devidamente absorvido e incentivado pela doutrina especializada, em que o controlador tem sua

atuação pautada pela autocontenção e pela noção de consequencialismo (Dantas, 2023).

Ciente da importância de se sopesarem as consequências, avaliando a questão por uma lente estritamente pragmática, é imediato o encaixe lógico com a ideia de que as decisões estatais devem cotejar o impacto econômico, já que o objetivo central orbita em torno da maximização da riqueza e aumento geral do bem-estar social (Posber, 1975), podendo esse objetivo ser adaptado de modo a não impor uma piora significativa a determinados agentes impactados.

Conferindo o indispensável suporte legal, sobreveio a *Lei da Segurança Jurídica no Setor Público* (Araujo, 2020), trazendo expressamente o comando para embasar o processo decisório – seja na esfera judicial, administrativa ou controladora – levando-se em conta as consequências.

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas. (Lei 13.655/2018, grifos acrescidos).

Desse modo, induz-se uma ruptura para com um cenário paradoxal, em que as inovações na gestão pública acabavam, muitas vezes, aguardando que as regras pavimentassem todos os pormenores previamente, quadro esse que tende a promover uma inércia de mera replicação do passado no futuro.

A esse respeito, cabe trazer que os autores (Bugarin e Meneguín, 2016) pontuam que “as decisões públicas podem e devem considerar critérios de eficiência, visando a uma otimização dos recursos públicos e a um incremento no bem-estar social. Para tanto, não é necessário que a eficiência seja vista como uma excludente da legalidade, bastando que haja uma reinterpretação das normas de forma favorável ao princípio da eficiência”. Com esse raciocínio, o princípio da eficiência deve ser percebido como um componente da própria legalidade.

Nesse ponto, entende-se lúdica uma certa apreensão vinda de um *trade-off* entre legalidade literal e eficiência, visto que a inserção das consequências na balança decisória pode conduzir a quadros em que a obediência estrita à legalidade literal comprometa a maximização ou mesmo a melhoria do bem-estar social, gerando situações desconfortáveis aos gestores, intrincadas ao controle e frustrantes ao contribuinte.

Como alternativa a tais circunstâncias, entende-se tecnicamente cabível, além de alinhado aos preceitos de um Direito Administrativo mais pragmático, que sejam observados os quatro requisitos elencados por (Santos e Meneguim, 2014), quando houver espaço para a priorização da eficiência, ainda que com alguma mitigação da legalidade:

- (i) a inocorrência de prejuízo ao erário;
- (ii) a boa-fé e a probidade dos agentes envolvidos;
- (iii) a ausência de violação ao núcleo essencial dos demais direitos e garantias fundamentais (a título de exemplo, o contraditório, a ampla defesa, a duração razoável do processo, a isonomia etc.); e
- (iv) a obtenção de resultado prático com preponderância considerável de benefícios sobre os custos, tanto para a Administração, como para os administrados.

Os quatro requisitos acima se amoldam à lógica de uma Administração Pública mais voltada para os resultados, a ponto de se superar uma burocracia estéril, dando ênfase ao exame da legitimidade, da economicidade e da razoabilidade em prol da eficiência (Dallari, 2002), princípio esse expressamente contido no art. 5º da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021).

Esse enfeixamento de ideias vindas da literatura internacional, da Doutrina e da Academia, além da legislação, é bem acomodado pela Análise Econômica do Direito, ramo do conhecimento acionado quando se ajusta a tomada de decisão ao se antever as prováveis consequências, mirando-se resultados mais eficientes (Cooter e Ulen, 2016).

Nesse ponto, para se raciocinar com base nas consequências ou mesmo para evitar decisões de solução imperfeita, a Nova Lei de Licitações trouxe um leque de instrumentos promissores para um melhor desempenho das contratações. Um rol exemplificativo dessas inovações abrange o uso da metodologia BIM, a previsão de bônus de eficiência, a possibilidade de se precificar itens da matriz de riscos, a consideração do ciclo de vida do objeto para fins de escolha da proposta mais vantajosa, além da expressa menção quanto ao uso de mecanismos alternativos de solução de conflitos.

Nesse quesito, pode-se dizer que a Administração Pública Consensual é fruto da modernização da gestão administrativa e alicerça sua atuação no diálogo, negociação, cooperação e coordenação (Di Salvo, 2018). Desse modo, é preciso enquadrar a abordagem consensual como o caminho preferencial e não como mera solução alternativa, dado que tal instrumental possui meios de contribuir para a boa administração,

seja pela dimensão econômica – prestigiando a eficiência – seja pela dimensão social, por meio da equidade (Di Salvo, 2018).

Cabe reparar que em não sendo assim, muitos dos casos de resolução contratual sequer cogitarão meios de se repartir os efeitos de eventos, fazendo com que o interesse da Administração mire o simples cumprimento burocrático da lei, quando o contribuinte clamaria por tentativas criativas que trouxessem valor à mesa de negociação. Noutro giro, a pauta das consequências dá uma maior possibilidade de o particular ser encarado como um agente de realização de interesses públicos (Dallari, 2002).

Frente a isso, ao que mais importa ao presente estudo, na linha de uma lógica de se prestigiar um dos instrumentos mais promissores, cabe discorrer sobre os Comitês de Prevenção e Resolução de Disputa – nome que se entende mais acertado, ainda que, por praticidade, esta monografia trate como sinônimos as nomenclaturas Comitês de Resolução de Disputa (CRD) e Dispute Boards (DB).

Tal mecanismo possui mais de 50 anos de uso, e se vale de um ou três especialistas – imparciais e de confiança de ambas as partes - no intuito de trazer uma terceira opinião diante de questões não triviais, além da atuação preventiva de litígios, estimulada por uma franca comunicação, no que destoa das arbitragens, as quais ainda têm se tornado mais lentas (Trindade e Ruggio, 2016).

Nesse ponto, convém lançar mão da Teoria dos Contratos Incompletos. Esta se opõe à teoria do contrato completo, na qual se haveria um modelo perfeito de contratação, cujo conceito se assemelha ao de mercado perfeito e perpassa pelos seguintes pressupostos: a) inexistência de custos de transação; b) racionalidade ilimitada dos agentes econômicos; c) existência de informações simétricas e perfeitas; d) escassez enquanto única limitação imputável às escolhas dos agentes econômicos; e e) inexistência de externalidades negativas (Agra, 2020).

Tendo em conta a Teoria dos Contratos Incompletos, sabe-se que não é possível, no ato da contratação, ter ciência de todas as contingências contratuais possíveis (Grossman e Hart, 1986), de modo que não deve soar como algo necessariamente errado o fato de se precisar discutir circunstâncias que ocorrem na execução das obras, acentuando-se essa percepção para maiores duração e complexidade dos objetos, tendo em vista a *fragilidade* das grandes obras.

Logo, diante das consequências que tal incompletude contratual traz, exsurge, com certo proveito, a atuação de especialistas desvinculados de interesses conflitantes. Frisa-se que, para o recorte desta monografia, existe uma presunção de credibilidade dos

engenheiros e advogados que atuam nesse nicho dos DB, de modo que a mera percepção de uma conduta não ética ou não técnica já compromete, por completo, a atuação de tais profissionais (Rosa e Herz, 2021).

Ato contínuo, mostra-se oportuno que a jurisprudência do TCU avance sobre o atributo da incompletude contratual, não sob uma ótica depreciativa dos contratos, mas precipuamente por uma perspectiva pragmática. Com isso, entende-se de todo oportuno ressaltar que o conceito de “contrato incompleto” seja empregado apenas nos casos em que a ausência de contingências contratuais não se dê em razão de erro grosseiro ou de dolo por parte do gestor. Ou seja, nos casos em que as lacunas forem inerentes ao objeto contratado (Chaves, 2024).

Ciente de que contratos incompletos não podem ser confundidos com “contratos defeituosos”, impende ponderar que o nível de incompletude cotejado impactará nos resultados da licitação, a ponto de, teoricamente, existir uma cota de incompletude contratual ótima, pois que maximizará a função utilidade dos contratantes (Nobrega, 2011).

Além da sobredita incompletude contratual colacionada por especialistas durante a execução do objeto, há ainda diversos outros fatores que permitem vislumbrar os CRD como ferramenta candidata a protagonizar uma melhoria no desempenho das obras públicas e de infraestrutura.

Não só a expressa previsão legal, encontrada no art. 154 da NLLC, mas principalmente a filosofia exclusiva dos Dispute Boards, em que se mira a conclusão dos empreendimentos, privilegiando a prevenção dos conflitos, deve ser vista de maneira diferenciada pelo Poder Público. Explica-se.

Primeiro, apesar da expressa previsão legal, trata-se de mecanismo interno ao contrato, em que, a rigor, seria até mesmo dispensável a positividade específica na lei. Isso porque, de um modo mais genérico, o CRD é método de solução consensual de conflito, na forma prevista no art. 3º, §3º, do CPC (Brasil, 2016). Aliás, antes mesmo de a NLLC ser promulgada, a literatura especializada entendia que os DB poderiam ser utilizados para o que se enquadrasse no interesse público secundário, a exemplo de atraso nas obras, serviços adicionais, modificações de escopo, problemas na qualidade das obras e projetos, bem como de suas respectivas consequências (Saliba e Farrer, 2016).

O segundo e mais importante ponto decorre do fato que conciliação, mediação, arbitragem e judiciário são acionados para conflitos já instalados, e sem qualquer adaptação que intente à conclusão do empreendimento, para os casos de obras em curso.

Além disso, como já dito, a celeridade originalmente atribuída às arbitragens tem sido questionada. No mais, o Tribunal Arbitral age limitado às informações prestadas pelas partes para exarar sua sentença, ao passo que o DB pode se valer de todos os meios ao seu alcance para lastrear suas recomendações e decisões, inclusive por meio de uma postura proativa (Owen e Totterdill, 2007).

Todas essas condições se tornam mais evidentes diante dos resultados expressivos que esse recurso contratual possui ao redor do mundo, com 58% dos empreendimentos – com valor médio de US\$ 42 milhões – sendo conclusos sem disputas, e com apenas 1,3% das decisões dos DB sendo levadas a recurso ou mais de 98% de 2700 contratos tendo suas disputas integralmente saneadas no âmbito do DB (Saliba e Farrer, 2016).

Na mesma linha, embora valendo-se de outras bases de dados, tem-se que 99% das disputas foram resolvidas em menos de 90 dias a um custo menor que 0,25% do valor do contrato (Charret, 2022). Ainda nesse ponto, insta frisar que a NLLC, por meio do seu art. 131, passou a admitir que, ao final dos contratos, houvesse a apresentação de pleitos que busquem, mesmo após a conclusão do empreendimento, o ressarcimento por divergências que não puderam ser solucionadas durante a execução, o que acaba por incorporar diversos custos associados. No lugar dessa alternativa, vislumbra-se maior utilidade em se optar por um instrumento que previna tais divergências em vez de arrastá-las até um final incerto do contrato, raciocínio esse que permite encarar os DBs como um investimento e não uma despesa (Silva Neto e Petersen, 2024), pois aumenta a probabilidade de sucesso do que fora pactuado.

Uma forte evidência nesse sentido advém da comparação entre contratos com e sem DB, extraída do mercado australiano de infraestrutura, em que: i) 81% das obras com DB finalizaram no prazo ou com alguma antecedência, o que só ocorreu em 56% das obras sem DB; ii) atrasos maiores do que 3 meses atingiram 4% das obras com DB e 26% das obras sem DB (Graeme, 2014).

Não é à toa que os DBs são sistematicamente adotados por diversas instituições de reputada credibilidade, como o FIDIC (FIDIC, 2023) e o Banco Mundial, que os adotam desde 1999 e 1995, respectivamente. Mais ainda, o uso consistente de tal instrumento tende a ser percebido como amadurecimento do mercado de obras públicas (Souza, 2021), o que tende a atrair novos e mais qualificados agentes, majorando a chance de ser escolher o melhor entre os melhores, por meio da mitigação da seleção adversa (Camelo, Nobrega e Torres, 2024).

Todo esse cenário começa a ser absorvido pelo próprio TCU, o que se depreende, por exemplo, dos Acórdãos 4.036/2020 e 4.037/2020 do TCU, em que houve a sinalização para a possibilidade de uso dessa solução endo contratual, desde que antecedida por regulamentação interna.

Adicionalmente, o Congresso Nacional, como titular do Controle Externo, dá evidências de que está atento à oportunidade de se implementar e difundir os DB da melhor forma possível, por meio dos Projetos de Lei 206/2018 (regulamenta a instalação de Comitês de Prevenção e Resolução de Disputas em contratos continuados) e 9.883/2018 (trata sobre o uso dos CRD em contratos administrativos, sendo obrigatório em determinadas situações), que seguem tramitação de modo unificado.

Ante o exposto, há diversos elementos que sugerem um uso promissor dos CRD como medida disruptiva, no sentido de alçar as contratações de obras públicas a um melhor nível de desempenho, rompendo com a eterna expectativa de um futuro promissor, ao se conferir maior deferência ao único instrumento dotado de uma linha de atuação preventiva.

Dito isso, resta avaliar como a Análise Econômica do Direito pode ser empregada para melhor manejo dessa ferramenta, especialmente para os casos mais sensíveis, nos quais o DB é acionado para se posicionar sobre um conflito posto.

3. PROPOSTA METODOLÓGICA DE USO EFETIVO DOS CRDS: “DOIS CENTAVOS” DE TEORIA DOS JOGOS QUE PODEM POUPAR MILHÕES EM PREJUÍZO

Frente ao histórico desafiador que há muito marca as obras públicas (tópico 1) e perante um potencial de efetividade dos DBs (tópico 2), resta desenhar uma proposta mais assertiva de uso dessa ferramenta contratual, no ensejo de que não seja subutilizada ou mesmo deturpada. Para tanto, é imperioso avançar com experimentos mentais (Kiouranis, De Souza e Santin Filho, 2010), estressando as possibilidades que as tipologias de DB conferem, com o propósito de melhor subsidiar o processo decisório. Explica-se que a teoria da decisão pode ser compreendida como um conjunto de procedimentos e métodos de análise que tem como finalidade viabilizar de forma assertiva a coerência, a eficácia e a eficiência das decisões tomadas, relacionadas às informações agregadas no processo de análise para a tomada de decisão final (Parnell, Driscoll e Henderson, 2010).

Nessa toada, sabe-se que os DB podem ser:

Quanto à composição:

- a) Constituído por um único membro;
- b) Composto por três membros;

Quanto ao tempo de instauração:

- a) *Ad hoc* – o DB não é constituído até que o projeto já tenha avançado significativamente ou mesmo tenha sido concluído, sendo criado para lidar com uma controvérsia existente. Esse modelo costuma ser implementado com o objetivo de reduzir custos. Entretanto, o DB *ad hoc* acaba por sacrificar a vantagem significativa de se realizarem reuniões regulares com as partes e visitas à obra, impossibilitando, assim, que o DB as assista prontamente na prevenção de controvérsias e/ou a resolvê-las de maneira consensual;
- b) Permanente – em que a constituição do DB se dá com a assinatura do contrato ou logo no seu início, acompanhando-o até o final;

Já quanto ao formato das decisões (Skitnevsky, 2016):

- a) Dispute Review Boards (DRB) – em que as decisões não vinculam, sendo de cumprimento facultativo pelas partes;
- b) Dispute Adjudication Boards (DAB) – em que as decisões vinculam, sendo de cumprimento imediato pelas partes, ainda que não gozem de uma definitividade;
- c) Mistos – envolve a combinação do DRB e do DAB, o que pode ser feito mediante a escolha de temas a serem tratados com uma ou outra versão do Dispute Board.

Com o propósito de melhor estudar as escolhas a serem feitas nos editais/contratos (quanto à composição, quanto ao tempo e quanto ao formato das decisões), mostra-se válido lançar mão da Teoria dos Jogos, simulando uma matriz de decisão com seus *payoffs*, escolhas e jogadores.

Neste ponto, cabe trazer que a Teoria dos Jogos se refere a contexto em que a tomada de decisão por um agente é influenciada pela decisão de outro agente, de modo que se recorre à tática de pensar à frente e raciocinar para trás (Barrichelo, 2017).

Nesses moldes, leva-se como premissas fundamentais a ideia de que as pessoas respondem a incentivos, os quais podem ser criados pelo ordenamento jurídico, sob um contexto em que os agentes almejam maximizar suas utilidades, buscando agir racionalmente (Camelo, Nobrega e Torres, 2024).

A Teoria dos Jogos pode ser definida como o estudo de modelos matemáticos de conflitos e cooperação entre tomadores-de-decisões racionais (Myerson, 1991), emergindo como uma ferramenta analítica fundamental no estudo de interações estratégicas.

Concebida inicialmente para explorar dilemas em competições econômicas, sua aplicabilidade rapidamente se estendeu além das fronteiras originais, infiltrando-se em domínios tão variados quanto a política (Bhuiyan, 2018) e, de forma significativa, na administração pública (Hobbs e Kelly, 1992). Esta expansão de suas aplicações não apenas destaca a versatilidade da teoria, como também sublinha a universalidade dos princípios estratégicos que regem o comportamento humano e institucional, consolidando-a como uma ferramenta relevante para compreender e projetar sistemas interativos complexos.

Em contextos de contratação pública, especialmente em projetos de infraestrutura, tem-se um cenário marcado por complexas interações entre múltiplos agentes com interesses muitas vezes divergentes. Governos e empresas encontram-se em um campo de negociação nas quais as decisões de um afetam diretamente as do outro. Em regra, os Governos buscam a realização de projetos que atendam às necessidades públicas, dentro de parâmetros de custo e eficiência, enquanto as empresas privadas objetivam maximizar seus retornos financeiros ao executar esses projetos. Essa dinâmica, essencialmente estratégica, faz da Teoria dos Jogos um instrumental analítico particularmente apto a desvendar os mecanismos subjacentes que influenciam tais interações.

No coração da teoria dos jogos, o Equilíbrio de Nash (Nash, 1950) descreve uma situação em que, dado o conhecimento das estratégias dos outros jogadores, nenhum jogador tem incentivo para mudar sua estratégia unilateralmente. Nas contratações públicas, isso pode ser traduzido por um ponto de equilíbrio em que tanto o governo quanto as empresas escolhem estratégias que maximizam seus respectivos benefícios, sem que haja incentivo para alterações unilaterais que poderiam levar a resultados menos ótimos.

Nesse ponto, cabe trazer a diferenciação entre (i) os jogos em que o ganho de um participante equivale exatamente à perda de outro (jogos de soma zero) e (ii) aqueles em que os participantes podem se beneficiar mutuamente de estratégias cooperativas (jogos de soma não zero).

Nas contratações públicas, o cenário ideal é o de um jogo de soma não zero, em que tanto o governo quanto as empresas contratadas encontram maneiras de colaborar

para o sucesso dos projetos, beneficiando-se mutuamente e, por extensão, a sociedade.

Ainda no contexto da contratação pública, a assimetria de informação entre o governo e os licitantes/contratados é um dos desafios mais significativos. Tal aspecto pode distorcer os incentivos para os licitantes, levando a comportamentos não alinhados com os melhores interesses públicos, como (i) subestimar propositadamente as propostas para ganhar a licitação, antecipando renegociações futuras para ajuste de preços e escopos (Rooke, Seymour e Fellows, 2004), e; (ii) ter informações parcialmente ocultas sobre o projeto, aumentando a incerteza sobre a execução contratual.

Para mitigar esses efeitos, é fundamental promover maior transparência no processo de licitação, garantir a qualidade e a completude dos projetos licitados, e implementar mecanismos de monitoramento e *accountability*. Neste mister, sobressaem os já comentados dispute boards (DB), voltados para oferecer prevenção e resolução eficientes das disputas, reduzindo assim a incerteza e promovendo um ambiente mais equilibrado e justo.

Ato contínuo, é imperioso assentar que, para a continuidade do contrato, o objetivo a ser buscado é um desenho em que ambas as partes acolhem os novos *payoffs* decorrentes da decisão do DB, após uma questão em disputa – fazendo dessa opção um jogo dominante. Para tanto, é preciso compreender melhor a ideia do “pague agora, reclame depois”, dado que tal postulado influencia as utilidades do jogo:

A questão da exequibilidade das decisões de DBs está longe de ser um consenso. No entanto, algumas noções se desenharam plenamente cristalizadas por encontrarem respaldo em casos internacionais, bem como na doutrina nacional e estrangeira, **no sentido de que o descumprimento de um DB é um descumprimento do próprio contrato** (Baraldi, 2021), grifos acrescidos.

A ideia acima respalda a possibilidade de se prever multa para o caso de não cumprimento imediato das decisões de um DB vinculante, o que se entende acertado a fim de aumentar a chance do jogo “sim, sim” ser a alternativa escolhida. No caso, admite-se como exceção apenas casos em que for constatada uma clara ilegalidade ou descumprimento de princípio jurídico basilar (Da Silva e Pessoa, 2021).

Nesse passo, ciente de que países como o Brasil não possuem uma cultura conciliativa, torna-se crível assumir que a parte perdedora ou menos favorecida com uma decisão do DB tende a reportar sua contrariedade como estratégia para ganhar tempo e levar o assunto à arbitragem ou ao poder judiciário, o que reforça a pertinência em se optar pela forma adjudicatória, como faz o Banco Mundial em financiamento no Brasil

(Poli e Ieri, 2021).

Ignorar a cultura de maior litigiosidade – também observada na estatística oficial da Justiça (Brasil. Conselho Nacional de Justiça, 2022) – dá espaço para a deturpação dos DBs, que se converteriam em espécie de mini arbitragens (Gantenberg e Flecke-Giammarco, 2016). E ainda, essa deturpação do instrumento poderia ser considerada também para camuflar erros da própria Administração, por exemplo, ao levar projetos imaturos (com baixo iPMP) ao mercado e depois postar-se de forma irresignada diante das consequências com aumentos nos custos e prazos, vindos de pleitos da contratada.

De todo modo, a “justiça possível” fornecida pelos DBs, não impede que as partes busquem a “justiça perfeita” por outras vias, o que, contudo, não pode ser utilizado para postergar o cumprimento das decisões dos especialistas escolhidos, em comum acordo, pelas próprias partes.

Avançando com o estudo dos incentivos, e afunilando o exame para circunstâncias em que a execução contratual de uma dada obra pública seja defrontada com episódio ensejador de um desequilíbrio de intrincada mensuração, é necessário, primeiramente, vislumbrar o jogo no seu momento inicial.

No modelo proposto, o governo e as empresas representam os jogadores principais. O governo visa à execução de projetos de infraestrutura de maneira eficiente e transparente, buscando maximizar o bem-estar social por meio da seleção de propostas que ofereçam a melhor relação custo-benefício. As empresas, por sua vez, buscam maximizar seus lucros ao serem selecionadas para executar esses projetos, enfrentando o desafio de avaliar riscos e benefícios associados à participação em cada licitação.

O jogo é modelado como $J = \{G, E; U\}$, sendo G as ações possíveis para o Governo, E as ações possíveis para uma empresa e U a função de utilidade para cada combinação de ações.

Considerando que o Governo já decidiu licitar determinado empreendimento e que o projeto está posto, suas estratégias, envoltas com o edital, resumem-se a prever o funcionamento de um DB ao longo da execução, ou desconsiderar essa possibilidade.

As empresas, em um primeiro momento, enfrentam a decisão de participar ou não da licitação. Nesse contexto, as ações disponíveis são dadas por $G = \{g_{DB}, g_{nDB}\}$ e $E = \{e_p, e_{np}\}$, em que g_{DB} representa a opção por licitar com a previsão de um DB, g_{nDB} , a opção por licitar sem a previsão de um DB, e_p , a opção por participar da licitação e e_{np} , a opção por não participar.

O par de utilidades dos agentes é em função das decisões tomadas, sendo representada por $U(G, E)$, que por simplicidade será representada doravante por U , sendo seu conjunto de possibilidades definido na Tabela 2, que traz o jogo em seu formato estratégico.

Tabela 2 - Modelo de jogo proposto para a licitação

Governos/ Empresa	Não Participar	Participar
Licitar sem DB	(u_{G0}, u_{L0})	(u_{G1}, u_{L1})
Licitar com DB	(u_{G2}, u_{L2})	(u_{G3}, u_{L3})

Fonte: os autores

No modelo proposto, $U(G, E)$ depende do desenho da contratação pelo governo e, conseqüentemente, esse desenho influencia a participação, ou não participação da empresa na licitação. Por fins de simplicidade do modelo, considera-se que a não participação de uma empresa leva à nulidade de sua utilidade no jogo e, portanto, $u_{L0} = u_{L2} = 0$. E ainda, a não participação de uma empresa idônea e tecnicamente qualificada implicaria $u_{G0} \approx u_{G2} < 0$ (resultado negativo), dado que o governo precisaria incorrer em custos atinentes a propostas com menores descontos, ou mesmo ter que repetir o certame, o que atrairia também um ônus com a postergação do benefício à sociedade.

Por outro lado, o resultado para a empresa em participar ou não de uma licitação depende da interação (i) de aspectos internos à própria companhia, como a sua capacidade técnica e financeira, interesse no acervo e sua idoneidade; e (ii) de aspectos referentes ao contrato em si, como o retorno esperado frente aos riscos percebidos, o que pode ser extraído de diversas fontes, tais como: histórico de contratação do órgão, adequação da matriz de riscos, completude do edital, modalidade da contratação, entre outros aspectos.

Dando continuidade, agora revisitando a outra banda de *utilidades* atribuídas ao Governo, impende comentar que diante de um projeto que possua um baixo índice de percepção de maturidade - mais propenso, portanto, a pleitos que onerarão a Administração - ter-se-á $u_{G3} \ll u_{G1}$ e $u_{L1} \ll u_{L3}$ visto que a atuação do DB teria um papel revelador dos erros da contratante.

De modo reflexo, um empreendimento com alto iPMAP apontaria para $u_{G3} > u_{G1}$ e $u_{L3} > u_{L1}$, já que nessa ocasião, a inclusão do DB funcionaria como um elemento

concretizador do que fora adequadamente concebido até a fase do edital, e, de certo modo, refletido na proposta da licitante vencedora, reduzindo a assimetria de informação em favor do agente de mercado.

Com isso, infere-se que a implementação dos DBs pode ser vista como uma *proxy* da maturidade dos projetos, já que a iniciativa do seu uso cabe exclusivamente à Administração, sendo toda essa lógica, naturalmente, incorporada na precificação das propostas das proponentes. Pode-se, inclusive, inferir uma expectativa de maior maturidade do projeto (iPMP) quanto maior o poder conferido ao DB, o que retrataria a confiança da Administração em tudo que fora produzido pela própria contratante.

O equilíbrio do jogo ocorre quando as estratégias adotadas pelos jogadores resultam em um estado no qual nenhum deles pode melhorar sua situação alterando unilateralmente sua decisão. No contexto das contratações públicas, um equilíbrio desejável seria aquele em que o governo licita de forma que atraia propostas de empresas competentes e éticas, e estas, por sua vez, participam ativamente do processo, submetendo propostas que refletem uma avaliação realista dos custos e exigências do projeto.

No complexo terreno das contratações públicas, especialmente no contexto de grandes projetos de infraestrutura, a assimetria de informação durante a execução contratual influencia a percepção de risco e o resultado esperado pelas licitantes. Consequentemente, afeta a eficiência, a equidade e, em última instância, o sucesso das licitações. Neste cenário, como já enfatizado ao longo do texto, os Dispute Boards (DBs) emergem como uma ferramenta para atenuar tais desafios, contribuindo significativamente para a redução da assimetria de informação ao longo da execução contratual, promovendo um ambiente de contratação mais transparente e eficaz, o que, pelo caráter relacional e não pontual, tende a propiciar negociações mais exitosas (Ertel, 2009).

Ainda nessa esteira, cabe explicar como os DBs reduzem a assimetria de informação. Primeiramente, ao proporcionar um mecanismo de acompanhamento contínuo e avaliação imparcial da execução dos projetos, contribuem para que tanto o governo (contratante), quanto as empresas (contratadas) tenham acesso a informações claras e atualizadas sobre o andamento do contrato. Esta transparência ajuda a nivelar o campo de jogo, garantindo que todas as partes tenham uma compreensão mais precisa das obrigações contratuais, do progresso do projeto e das possíveis implicações de qualquer alteração no escopo, orçamento ou cronograma. Tudo isso sob a perspectiva de especialistas.

Além disso, ao buscar uma resolução rápida e fundamentada para eventuais disputas, os DBs minimizam a incerteza associada ao processo de execução contratual. Esta redução de incerteza é crucial, especialmente em contratos de longa duração e de alto valor, nos quais o risco e o impacto das incertezas podem ser significativos. Com a presença de um DB, as empresas idôneas e tecnicamente qualificadas tendem a se sentir mais seguras para participar de licitações, sabendo que eventuais disputas serão resolvidas de forma justa e eficiente, diminuindo assim o risco percebido e induzindo uma competição mais ampla e qualificada. Reversamente, uma empresa potencialmente mal-intencionada, ao saber de antemão sobre o acompanhamento próximo de um DB tecnicamente qualificado, tem sua utilidade reduzida e seus riscos aumentados.

Nesse sentido, caso a empresa seja tecnicamente qualificada e idônea, espera-se que $u_{L3} \geq u_{L1}$; e caso contrário, $u_{L1} \geq u_{L3}$. Em outras palavras, é esperado que a presença de um DB atraia licitantes mais qualificadas e idôneas, simultaneamente, afastando empresas tecnicamente desqualificadas ou com interesses espúrios. Explica-se esse entendimento, tendo em vista as seguintes características:

a) **Resolução Rápida de Disputas:** Ao fornecer um fórum para a resolução imediata de disputas, os DBs minimizam os atrasos e os custos adicionais associados a litígios prolongados e bastante onerosos. Esse mecanismo assegura que as questões sejam resolvidas com base em um entendimento técnico profundo, garantindo a continuidade dos projetos sem interrupções significativas;

b) **Redução da Incerteza e Assimetria de Informação:** A atuação do DB aumenta a transparência e a comunicação entre as partes, reduzindo a assimetria de informação. Com um entendimento mais claro dos termos contratuais e dos procedimentos para resolver disputas, as empresas podem avaliar de forma mais precisa os riscos e custos associados à execução dos projetos. Isso facilita a formulação de propostas mais competitivas e alinhadas com as expectativas do governo; e

c) **Promoção da Confiança:** A presença de um DB promove um ambiente de maior confiança mútua, tendo o DB o poder de induzir e catalisar o princípio da boa-fé objetiva entre as partes. Sabendo que as disputas serão tratadas de maneira justa e eficiente, tanto o governo quanto as empresas estão mais propensos a se engajar em práticas cooperativas. Esse aumento na confiança mútua é essencial para alinhar as estratégias e

promover um equilíbrio onde as necessidades e expectativas de ambas as partes são atendidas.

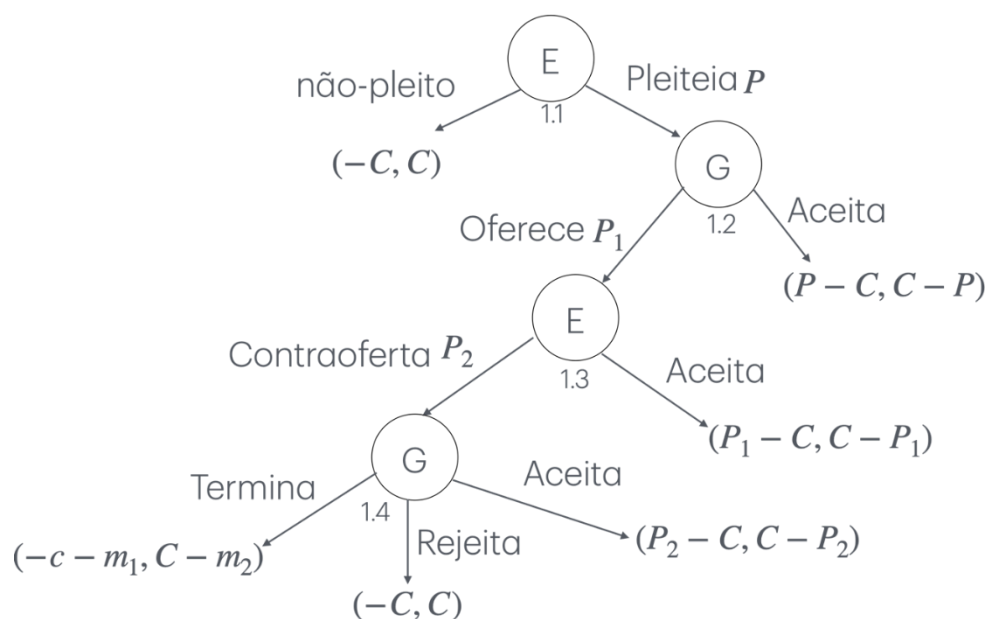
Ao facilitar um ambiente mais cooperativo e transparente, no qual conflitos são resolvidos de maneira apropriada, os DB desempenham um papel crucial em aproximar os jogos envoltos com a contratação pública/execução contratual de um equilíbrio de Nash.

Dando sequência, ainda explorando a teoria dos jogos, parte-se para a modelagem de interações entre a administração pública e a empresa contratada sob diferentes configurações de DB, visando identificar estratégias que promovam uma gestão de contratos mais harmoniosa e eficiente, diante de uma disputa contratual.

Serão modelados três cenários distintos: (i) disputa em contrato que não prevê DB; (ii) disputa em um cenário onde o DB é vinculante e está envolvido desde o início do contrato; e (iii) disputa em um cenário em que o DB é *ad hoc*, convocado para opinar em disputas específicas por meio de recomendações. Com três modelos (DB ausente, DB forte e DB fraco, respectivamente), fundamentados no artigo de (Rastegar, Shirani, *et al.*, 2019), espera-se avaliar os principais parâmetros que influenciam a contratada a litigar, buscando-se propor o formato mais efetivo de DB.

A situação inicial é modelada no grafo da Figura 5. Nesse grafo, os nós, numerados de 1.1 a 1.4, representam a decisão de um agente, sendo representado por *G* a decisão do governo e por *E* a decisão da empresa. As arestas, por sua vez, representam a decisão tomada naquele nó.

Figura 5 - Grafo representando a negociação inicial



Considera-se que a empresa contratada, ao longo da execução, sente-se lesada por incorrer em um custo $C > 0$, que não estava abarcado no contrato, ensejando uma controvérsia na temática de desequilíbrio econômico-financeiro. Tal disputa deve ser avaliada caso a caso, nos termos do Voto que embasou o Acórdão 2135/2023-TCU-Plenário, o que só aumenta a importância de profissionais qualificados atuarem sobre a matéria. Sentindo-se lesada, a empresa deve decidir (nó 1.1) se fará o pleito solicitando um valor $P \geq C$ da parte contratante (governo).

Explica-se que a empresa pode buscar um ressarcimento tão somente de seus custos incorridos ($P = C$), ou buscar algum tipo de ajuste em que obtenha lucros, de acordo com o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado, sendo essa decisão um juízo de valor da contratada ao formular seu pleito. Como existem diversas metodologias sobre os gatilhos de desequilíbrios e como inexistia uma vedação legal ou jurisprudência consolidada proibindo a percepção de um lucro, optou-se por incluir tal fator, até mesmo porque o que se indicou como desequilíbrio contratual pode ser um caso não pertencente à Teoria da Imprevisão, consistindo em pleito de aditivo comum, para o qual haja discordância nos valores apenas.

Caso a empresa decida por não fazer o pleito, consumindo sua reserva gerencial, por exemplo, chega-se ao final do jogo, com a executante assumindo o custo (resultado negativo) e o governo sendo beneficiado (resultado positivo) pelo mesmo valor. Nesse caso, o resultado do jogo é $(-C, C)$. Para os fins deste artigo, define-se a reserva gerencial como a reserva financeira cuja titularidade é da matriz da empresa, sendo utilizada, por exemplo, a nível estratégico, para propiciar propostas mais agressivas que tragam aumento relevante de acervo.

Se a empresa fizer o pleito, o governo pode aceitar esse valor, levando ao final do jogo com resultado $(P - C, C - P)$. Para fins de modelos, admite-se que, caso o governo não aceite a proposta, fará uma contraproposta no valor $P_1 < P$. Nesse cenário, a empresa pode aceitar esse valor, levando ao final do jogo com resultado $(P_1 - C, C - P_1)$.

Caso a empresa não aceite a contraproposta do governo, poderá fazer mais uma proposta, com valor P_2 . Esse valor é tal que $P_1 < P_2 \leq P$. Observa-se que o valor da nova proposta da empresa pode ter o mesmo valor do original, representando a insistência da empresa. Ademais, esse processo pode se repetir diversas vezes, mas que, para fins de simplicidade do modelo, será representado apenas pelo nó 1.3.

Em um cenário com nova proposta da contratada, o governo deve decidir (nó 1.4) sobre o valor final da negociação. Nesse ponto, o governo pode decidir terminar o

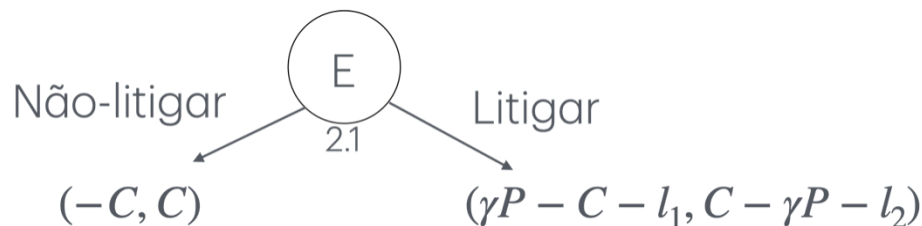
contrato (não concluir a obra naquele momento), tendo custos para as partes, tais como multas, custos de retomada, de conservação, de segurança, de recuperação. Na hipótese de término do contrato, o jogo finaliza com resultado $(-C - m_1, C - m_2)$, sendo $m_1, m_2 > 0$ os custos da empresa e do governo, respectivamente. Se o governo aceitar a contraproposta, o jogo chegará ao resultado $(P_2 - C, C - P_2)$. Mais uma vez, repisa-se que, para simplificação do modelo aqui proposto, considera-se que os custos de negociação ao longo do processo são irrisórios frente ao total em disputa.

Caso o governo rejeite a proposta e não decida pela resolução do contrato, a empresa retoma para a situação inicial. A partir desse ponto, aborda-se a diferença entre os modelos.

Para o caso sem DB, dada a situação em que não se chega a um acordo, a empresa deve decidir sobre litigar ou não, seja na justiça ou via arbitragem. Essa situação é representada pelo grafo na

Figura 6.

Figura 6 - Grafo representando decisão da empresa sobre litígio



Fonte: os autores.

Caso a empresa decida não litigar, ela retorna à situação inicial, encerrando o jogo com resultado $(-C, C)$. Caso opte pelo litígio, o resultado do jogo será $(\gamma P - C - l_1, C - \gamma P - l_2)$. Explica-se.

Primeiramente, existe um custo de litígio, representado por $l_1 > 0$ para a empresa e $l_2 > 0$ para o governo. Conforme indicado por (RASTEGAR, SHIRANI, *et al.*, 2019), esse custo, mais uma vez, representa não apenas valores financeiros do processo, mas também outras questões, como o risco de imagem da empresa e até mesmo eventuais custos de diferir a receita em tempo futuro.

Por fim, γ representa uma escala que abarca a probabilidade de sucesso frente o valor pleiteado, de modo que $0 \leq \gamma \leq 1$. Em outras palavras, ao pleitear um valor P , a empresa tem um resultado entre 0 e P .

Por se tratar de um agente racional, a empresa litigará se os benefícios esperados no caso de litígio forem maiores do que o resultado sem litígio:

$$\gamma P - C - l_1 > -C$$

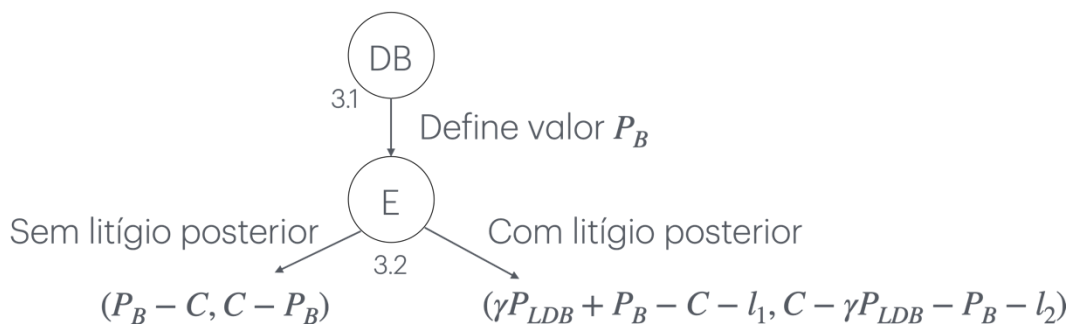
$$\gamma P - l_1 > 0$$

$$\gamma P > l_1$$

Ou seja, a empresa litigará se entender que o resultado esperado do litígio, γP , for maior do que o custo de litigar l_1 . Nesse sentido, a percepção de sucesso tem um papel importante na decisão sobre litígio. No modelo desenhado, essa percepção se reflete principalmente sobre como a empresa sopesa o parâmetro γ , que escala o valor pleiteado.

O cenário em que existe um DB vinculante atuando é representado na Figura 7.

Figura 7 - Grafo representando a decisão da empresa sobre o litígio em caso com DB vinculante



Fonte: os autores

Nessa situação, instaurada a situação de disputa, o board irá definir um valor $P_B \geq 0$ que entende adequado. É importante notar que, em teoria, esse valor pode ser (i) nulo, se o board entender que não cabe o pleito; (ii) menor do que o pedido inicial, se entender que o pleito não cabia na sua integralidade; (iii) igual ao pedido inicial, se entender que o pleito era inteiramente adequado; ou (iv) maior do que o pedido inicial, se o board entender que havia um desequilíbrio maior do que o identificado pela empresa contratada.

Por se tratar de um board vinculante, após o seu posicionamento, as partes devem dar continuidade à execução contratual arcando com os efeitos de P_B , podendo, posteriormente e em caso de irresignação, buscar uma reparação que entendam adequada. Caso a empresa decida por não litigar, o jogo termina com resultado $P_B - C$ para a empresa. Se a empresa decidir litigar, ela buscará o valor P_{LDB} junto à justiça ou arbitragem. Esse valor pode não ser igual ao pleito original, visto que seu pleito total é

dado por $P = P_B + P_{LDB}$. Cabe observar que, para os casos em que $P_B \geq P$, não faz sentido que a empresa opte pelo litígio, já que na presente modelagem a firma consideraria o valor apontado pelo DB como insuficiente para reequilibrar o contrato.

Da mesma forma que no cenário sem atuação do DB, o incremento do resultado de um eventual litígio é escalado por um parâmetro γ , que representa o percentual de sucesso frente o valor pleiteado, sendo $0 \leq \gamma \leq 1$.

No cenário em tela, a empresa se sentirá incentivada a buscar litígio se o resultado esperado ao final desse processo for maior do que seu resultado esperado em caso de não-litígio:

$$\begin{aligned}\gamma P_{LDB} + P_B - C - l_1 &> P_B - C \\ \gamma P_{LDB} &> l_1\end{aligned}$$

Ou seja, assim como no caso sem atuação do DB, a decisão pelo litígio passa por uma percepção da empresa quanto ao valor esperado de seu resultado junto à justiça ou tribunal arbitral.

Ocorre que, quanto maior a qualidade técnica do produto gerado pelo DB – o que é função da expertise dos seus integrantes – menos representativo será γP_{LDB} e, conseqüentemente, menor será o incentivo para o litígio, tornando mais remota a probabilidade de uma empresa não ficar satisfeita com a decisão do DB.

Quando um DB possui alta qualificação técnica e conhecimento sobre o projeto, espera-se que sua análise e decisões sejam não apenas abrangentes, mas também fundamentadas em conhecimentos técnicos sólidos e aplicados ao caso concreto. Isso significa que cada aspecto do pleito da empresa contratada é meticulosamente avaliado, levando em conta normas técnicas, práticas de mercado, *benchmarks* internacionais, legislação, jurisprudência e a especificidade do contrato. Como resultado, as decisões emitidas pelo DB tendem a ser bem justificadas, reduzindo a chance de que haja aspectos significativos do pleito que não tenham sido adequadamente abordados.

Assim, se um DB é extremamente qualificado e realiza uma análise técnica adequada e suficiente, o valor residual — aquele montante P_{LDB} que a empresa contratada ainda considera que lhe é devido após a decisão do DB — tende a ser menor. Isso ocorre porque a decisão do DB já cobriu extensivamente as reivindicações da empresa, com justificativas técnicas robustas que desestimulam litígios adicionais. Em muitos casos, mesmo que a empresa discorde de alguma parte da decisão, a forte fundamentação técnica do DB serve como um desincentivo à continuidade da disputa, pois o sucesso de tais ações se torna menos provável, já que parâmetro γ estaria mais perto de zero do que da unidade.

Por outro lado, se o DB apresenta uma qualificação técnica menor ou inadequada para as especificidades do projeto, o espaço para dúvidas e questionamentos sobre a abrangência e profundidade de sua análise aumenta significativamente. Nesta situação, é mais provável que partes significativas do pleito não sejam devidamente consideradas ou que a decisão do DB careça de fundamentação técnica sólida. Consequentemente, o valor residual que a empresa acredita fazer jus, e que não foi devidamente abordado pelo DB, tende a ser maior, elevando a probabilidade de que a empresa busque reclamar tais valores na justiça ou arbitragem.

Portanto, a qualificação técnica do DB é um fator crítico que influencia diretamente a eficiência da resolução de disputas em projetos de infraestrutura. Uma seleção criteriosa e uma formação adequada do DB são essenciais para garantir que suas decisões sejam aceitas como abrangentes e de cumprimento imediato – ainda que não gozem de definitividade, minimizando litígios residuais e contribuindo para a estabilidade e previsibilidade no gerenciamento de contratos. E, nesse ponto, é indispensável frisar que são as partes mesmas quem escolhem os integrantes do DB, recepcionando a premissa de expertise dos seus integrantes.

Avaliando os diferentes modelos de implementação do DB, observa-se que aquele instaurado desde o início da execução contratual possui maior propensão a mitigar litígios em comparação com um DB *ad hoc*, convocado para tratar de um litígio específico. Quando um DB acompanha o projeto desde seu início, ele não apenas ganha um entendimento profundo sobre o contexto e os detalhes técnicos do contrato, mas também estabelece uma relação de confiança e de autoridade técnica com as partes envolvidas. Isso possibilita ao DB atuar preventivamente, identificando e abordando potenciais desacordos antes que eles evoluam para disputas formais.

Em contraste, um DB *ad hoc* é limitado pela falta de familiaridade contínua com o projeto e pela necessidade de tomar decisões baseadas em uma compreensão mais superficial e imediata das questões em disputa. Essa diferença fundamental na integração e na percepção das partes resulta em uma maior eficácia do DB permanente em prevenir e resolver conflitos de maneira satisfatória para todos os envolvidos, diminuindo assim a frequência e a intensidade de litígios residuais.

No caso em que o DB não tem poder vinculante, a situação pode ser modelada como uma entrada a mais para a negociação entre o governo e a contratada. Nesse sentido, trata-se de situação já abarcada na negociação das partes retratada na apresentação do problema. A diferença residiria no fato de haver um valor de entrada definido por um

terceiro, com neutralidade entre as partes.

Ou seja, mesmo quando a atuação do DB não possui caráter vinculante, ainda assim esse mecanismo tem influência sobre as negociações entre as partes envolvidas. Nesses casos, as recomendações e análises feitas pelo DB não determinam diretamente os termos da resolução de disputas, mas servem como um valor de referência de destaque, ancorando as negociações subsequentes. A perspectiva e os argumentos apresentados pelo DB podem ser vistos como ponto de partida para as discussões, fornecendo um quadro técnico e racional que molda o início do processo de negociação ou o seu final, caso se acolha a recomendação.

Neste contexto, novamente, a qualificação técnica do DB assume um papel crítico. Quando as opiniões e análises emitidas pelo DB são bem estruturadas, refletindo um alto nível de conhecimento técnico e compreensão do projeto, reduz-se significativamente o espaço subjetivo nas negociações. Isso ocorre porque uma fundamentação sólida e tecnicamente coerente limita as possibilidades de interpretações divergentes sobre os méritos dos argumentos de cada parte. Assim, as partes são incentivadas a considerar seriamente as conclusões do DB, mesmo que estas não sejam obrigatórias.

Ciente dos efeitos esperados no jogo em função dos parâmetros que podem ser variados, uma vez que já se admita o uso de DB, chega-se à seguinte proposta para maior efetividade no emprego dos Comitês de Resolução de Disputa, lastreada em nove pontos principais. Frisa-se que esta proposta fora alcançada por meio do desenvolvimento teórico dos incentivos dos jogadores à luz de conceitos básicos da Teoria dos Jogos:

- a) Priorização, valorização e divulgação, em sede de transparência ativa, das atuações dos DB que tenham alcançado soluções de consenso pela via preventiva, dispensando as decisões do CRD ou mesmo o ingresso em outras instâncias. Com isso, retroalimenta-se gestores e controladores com o estado da arte do que foi decisivo para prevenir conflitos (Feitosa e Braulino, 2023). A gestão dessas informações pode se dar com redundância, sendo veiculado tanto pelas entidades contratantes como pelos órgãos de controle;
- b) Uso de CRD no formato permanente e vinculante, com três integrantes para empreendimentos de grande materialidade (Guimarães, 2021), ou de elevada complexidade ou para quaisquer contratações na modalidade integrada ou semi-integrada, com o fito de aumentar a probabilidade de conclusão de tais objetos, ao menor custo de transação

possível. Com isso, rompe-se com a visão limitada do mecanismo como apenas mais um método de resolução de disputas (Domingues, 2022). Além disso, mitigam-se os efeitos do risco de captura, visto que um membro problemático teria sua atuação mais do que compensada pelos dois outros componentes. Também é prestigiada a atuação preventiva, a qual evita o tormentoso caminho de dirimir o litígio junto ao Poder Judiciário ou por meio da via arbitral, ocasião esta em que a postura adversarial e elevados gastos já seriam fatos, assim como teria que lidar com uma resolução exógena aos lindes contratuais, podendo atrasar ou mesmo tornar difícil a implementação do empreendimento (Garcia, 2022). Por fim, o formato proposto é o que melhor protege a *fragilidade* inerente às grandes obras;

c) Aplicação das causas de impedimento e suspeição do Código de Processo Civil aos membros do DB, com o objetivo de se proteger a credibilidade do instituto, registrando documentalmente que ambas as partes aceitam e estão satisfeitas com os membros do DB. A confiança de ambas as partes na imparcialidade e capacidade técnica dos membros é o fator mais essencial para o funcionamento adequado do mecanismo (Domingues, 2022). Esse mesmo ponto também serve para arrefecer os ânimos diante da chance de dissidências junto ao Controle Externo, vez que a Corte de Contas, por possuir unidades também especializadas, *a priori*, tenderia muito mais a convergir do que divergir dos integrantes do DB;

d) Previsão no edital e de cláusula contratual que reforcem a efetividade das decisões do DB, mediante previsão de multa em caso de não cumprimento imediato das deliberações vinculantes, sem a devida motivação, indicando ainda as exceções, tais como, os casos de dolo ou erro grosseiro;

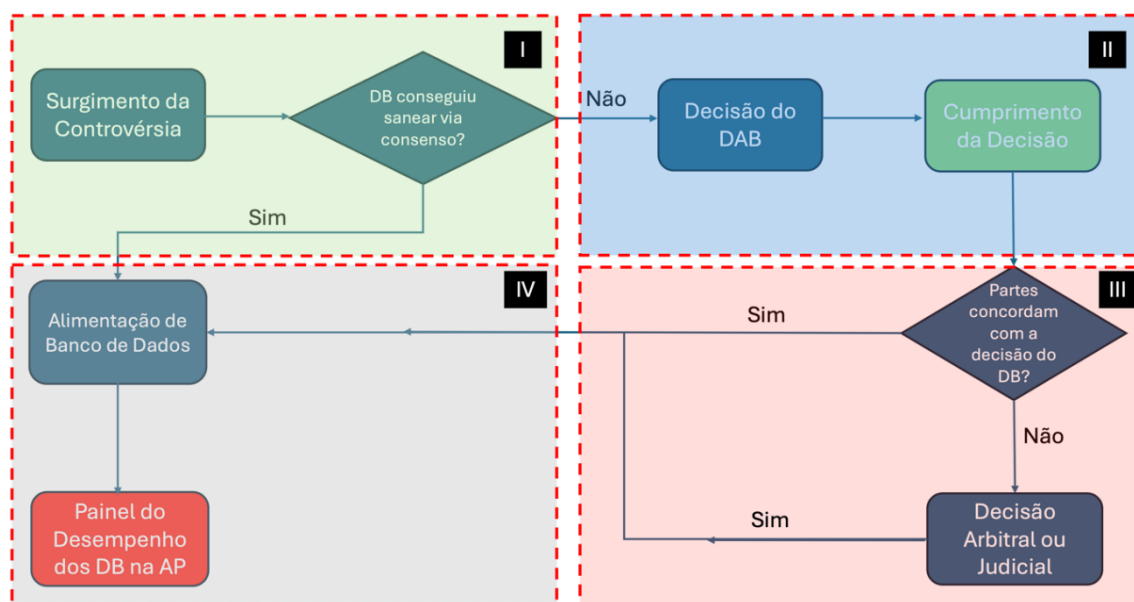
e) Estímulo para que a Administração Pública aprecie seus interesses considerando também as consequências – conforme Enunciados 175, 176, 365, 366 e 367 do Conselho da Justiça Federal, aprovados nas Jornadas de Direito Civil, e reforçado pela LINDB – da não solução consensual ou do não acolhimento da decisão do DB, trazendo com mais propriedade a ótica do interesse público para o processo decisório;

f) Elaboração de editais e contratos que, dentro das condições de contorno de cada caso, expressamente mencionem a necessidade de se observar não só a legislação e normativos aplicáveis, como a jurisprudência do TCU, fazendo que o DB ao defender o contrato, também contribua para o respeito aos posicionamentos do controle externo diante de disputas, o que tornaria o DB uma ferramenta de governança pública (Domingues, 2022);

g) Elaboração de editais e contratos que, explícita e didaticamente, pontuem o escopo e o não escopo dos membros do DB, no intuito de não banalizar o emprego da ferramenta, distorcendo-a como espécie de “bengala técnica” dos gestores (Bugarin e Meneguim, 2016), visto que o DB não se confunde com fiscalização, não substitui a Administração e tampouco responde pela gestão dos contratos;

h) Em prol da segurança jurídica e demonstração de maturidade institucional, estímulo a uma comunicação ágil entre controle externo e DB, com o propósito de fomentar uma circularização qualificada de informações entre ambas as partes, dentro das competências de cada um;

Figura 4 - Fluxograma para maior Efetividade do DB



Fonte (os autores)

- a) Desenvolvimento de painéis públicos por parte dos órgãos contratantes e do controle externo, sem prejuízo de observatórios conduzidos pela Academia, compilando os resultados obtidos, de modo a permitir o mapeamento qualificado de todas as propostas anteriores, a fim de induzir uma postura de contínuo aprimoramento baseado em dados e fatos (vide Figura 4).

4. CONCLUSÃO E CONTINUIDADE DA PESQUISA

O presente trabalho percorreu brevemente o histórico longo e conturbado de ineficiência nas obras públicas no Brasil, comentando sobre diversas iniciativas que têm buscado modificar tal realidade. Em seguida, sopesando novas possibilidades encontradas no arcabouço legal, sinalizou-se pela possibilidade de se aplicar a Análise Econômica do Direito no intuito de aumentar a eficiência das decisões dos agentes, ao se cotejar as suas consequências também no palco dos contratos de obras. Nesse ponto, despontou-se um potencial promissor dos Comitês de Resolução de Disputa (CRD).

Os Dispute Boards configuram prática comum ao redor do mundo, além de reconhecida efetividade na prevenção e resolução dos conflitos para a conclusão dos empreendimentos. Contudo, entende-se que o sucesso dessa ferramenta contratual no palco das obras públicas nacionais depende de uma modulação mais assertiva dos seus atributos, aproveitando a experiência internacional.

Nessa esteira, para cenários envoltos com o risco de não conclusão da obra, empregando-se precipuamente a base teórica da teoria dos jogos, foi sugerido um protocolo para uso do Dispute Board. São nove proposições voltadas a maximizar a efetividade desse instrumento nas obras públicas.

Entre as principais proposições destaca-se a maior probabilidade de êxito do empreendimento para um DB com três membros, no formato permanente e vinculante, com cumprimento imediato das decisões advindas de consulta formal, especialmente para obras de grande vulto, complexas ou via contratações integradas/semi-integradas.

Noutros termos, entende-se que distanciar-se desse arranjo, ao menos pelos incentivos cotejados, tende a induzir a “prescrição de um remédio novo para simplesmente prolongar a agonia da fábrica de obras paralisadas”.

Para continuidade da pesquisa, entende-se pertinente avançar o estudo do tema, levantando-se *ex ante* como determinadas situações-problema podem ser contornadas

com sinergia entre Dispute Boards e Controle Externo. Por exemplo: i) ocasião em que um DB é acionado para se posicionar perante uma controvérsia em que as partes pleiteiam montantes distintos, ignorando a checagem inicial quanto à hipótese de sobrepreço no contrato, ao passo que a Corte de Contas apura a existência de um contrato desequilibrado na sua origem, levando a um resultado diferente entre DB e TCU; ii) acompanhamento sistemático de como o iPMP (Indicador de Maturidade de Projetos) pode impactar a efetividade dos DBs, dado que se trata de um parâmetro relevante para o sucesso do empreendimento, mas fora da alçada dos integrantes do CRD; iii) avaliar o uso do não cumprimento das decisões ou mesmo recomendações dos DBs como fonte potencial para caracterizar erro grosseiro, no caso de desatendimento não adequadamente fundamentado por parte dos gestores públicos; iv) possibilidade de o DB sugerir às partes a abertura de processo ou interlocução junto à Secex Consenso, a fim de garantir maior segurança jurídica, diante de casos extremamente complexos, no ensejo de formar jurisprudência relevante.

REFERÊNCIAS

- AGRA, João N. V.-B. Contrato Incompleto: A Eficiência entre a Vontade e o Oportunismo das Partes. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, v. 6, p. 1545-1580, 2020. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/tjlb/2020/4/2020_04_1545_1580.pdf.
- ALVES, Francisco S. M. **Lei de Licitações e Contratos comentada**: análise da Lei n. 14.133/2021, de 1º de abril de 2021, artigo por artigo, segundo uma visão crítica e prospectiva da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.
- ANSAR, Atif et al. Big Is Fragile: An Attempt at Theorizing Scale. In: FLYVBJERG, Bent **The Oxford Handbook of Megaproject Management**. Oxford: Oxford Academic, 2017. p. 60–95.
- ARAUJO, Carlos M. L. D. **A Segurança Jurídica no Tribunal de Contas da União**: Com análise da Lei 13.655/2018 e informações atualizadas até 2020. Kindle. ed.
- BARALDI, Eliane. Reflexões sobre o cumprimento forçado das decisões dos Dispute Boards e a arbitragem. In: FIGUEIREDO, Augusto B. D.; SALLA, Ricardo M. **Manual de Dispute Boards - Teoria, Prática e Provocações**. São Paulo: Quartier Latin, 2021.
- BARRICHELO, Fernando. **Estratégias de decisão**: decida melhor com insights da teoria dos jogos. Kindle. ed.
- BARSHOP, Paul. **Capital Projects**: What Every Executive Needs to Know to Avoid Costly Mistakes and Make Major Investments Pay Off. Kindle. ed.
- BHUIYAN, Bellal A. An Overview of Game Theory and Some Applications. **Philosophy and Progress**, v. 59, p. 111-128, agosto 2018.
- BRASIL. **I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios**. Conselho da Justiça Federal. Brasília. 2016. (Enunciado: "Os Comitês de Resolução de Disputas (Dispute Boards) são método de solução consensual de conflito, na forma prevista no § 3º do art. 3º do Código de Processo Civil Brasileiro.").
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números - 2022**. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Brasília. 2022.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Requerimento nº 651, de 1995, 27 setembro 2001. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/38542>>. Acesso em: 29 abril 2024. Autoria do Senador Carlos Wilson (PSDB/PE).

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Fiscobras 20 anos, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/93/C4/3D/41/F6DEF610F5680BF6F18818A8/Fiscobras_20_anos.pdf>. Acesso em: 29 abril 2024.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Parceria entre TCU e GIZ busca melhorar o desempenho de megaprojetos, 2 agosto 2022. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/parceria-entre-tcu-e-giz-busca-melhorar-o-desempenho-de-megaprojetos.htm>>. Acesso em: 29 abril 2024.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acompanhamento de Obras Paralisadas, 2023. Disponível em: <<https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffa6a8&reportId=013930b6-b989-41c3-bf00-085dc65109de>>. Acesso em: 29 abril 2024.

BUGARIN, Mauricio; MENEGUIN, Fernando B. Incentivos à corrupção e à inação no serviço público: Uma análise de desenho de mecanismos. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 46, n. 1, p. 43-89, 2016. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0101-416146142mbf>.

CAMELO, Bradson; NOBREGA, Marcos; TORRES, Ronny C. L. **Análise Econômica das licitações e contratos - De acordo com a Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações)**. 2ª. ed.

CHARRET, Donald. **Contracts for construction and engineering projects**. 2ª. ed.

CHAVES, Carla T. F. A visão do TCU sobre contratos incompletos de infraestrutura e os reflexos dela na (in)segurança jurídica do gestor público: proposição de uma ótica à luz da gestão de riscos. In: LIMA, Amanda F.; FRANCE, Guilherme; MEDEIROS, Klei **Perspectivas sobre o controle da infraestrutura**. São Paulo: Transparência Internacional, 2024. p. 7-23.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and Economics**. 6th. ed.

DA SILVA, Leonardo T.; PESSOA, João P. Os Dispute Adjudication Boards ("DAB") em Contratos Públicos e Privados e o Problema das Decisões Judiciais Liminares. In: FIGUEIREDO, Augusto B. D.; SALLA, Ricardo M. **Manual de Dispute Boards: Teoria, Prática e Provocações**. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

DALLARI, Maria P. **Direito Administrativo e políticas públicas**.

DANTAS, Bruno. **Consensualismo na Administração Pública e regulação**: reflexões para um direito administrativo do século XXI.

DI SALVO, Sílvia H. P. G. J. **Mediação na Administração Pública Brasileira**: o Desenho Institucional e Procedimental.

DOMINGUES, Igor G. A. **Comitês de resolução de disputas (dispute boards) nos contratos da administração pública**.

ERTEL, Danny. **Negociação. Desenvolvendo Novas Habilidades E Abordagens Para A Obtenção De Resultados Práticos**.

FIDIC. FIDIC publishes new dispute avoidance practice note, 27 novembro 2023. Disponível em: <<https://fidic.org/node/42212>>. Acesso em: 29 abril 2024.

FLYVBJERG, Bent; HOLM, Mette S.; BUHL, Søren. Cost Underestimation in Public Works Projects: Error or Lie? **Journal of the American Planning Association**, Chicago, v. 68, n. 3, p. 279-295, 2002.

GANTENBERG, Ulrike; FLECKE-GIAMMARCO, Gustav. Alternative Dispute Resolution - Dispute Boards Revival - Championing the use of Dispute Adjudication Boards as Project Management Tool that helps to avoid Disputes. In: KLAUSEGGER, Christian, et al. **Austrian Yearbook on International Arbitration**. Wien: [s.n.], 2016. p. 201-215.

GARCIA, Flávio A. Dispute boards e os contratos de concessão. In: MOREIRA, Egon B., et al. **Direito Administrativo e Alternative Dispute Resolution: Arbitragem, dispute board, mediação e negociação**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

GRAEME, M. **Peck Study May/2014 - DRBF Region 3 - Australia and New Zealand**. [S.l.]. 2014.

GROSSMAN, Sanford J.; HART, Oliver D. The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration. **Journal of Political Economy**, v. 94, n. 4, p. 691-719, 1986. Disponível em https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3450060/Hart_CostsBenefits.pdf.

GRUBBA, David C. R. P. et al. O Iceberg da Infraestrutura: Como Combater a Imaturidade, a Inviabilidade e a Paralisação de Obras Brasileiras. In: LIMA, Amanda F.; MEDEIROS, Klei; PORTUGAL, Adriana C. **Controle de Infraestrutura pelos Tribunais de Contas do Brasil**. [S.l.]: Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. Transparência Internacional., 2023. p. 9-22. Disponível em https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/controle-da-infraestrutura-pelos-tribunais-de-contas-do-brasil?_gl=1*1snv5s4*_ga*MTY4NjYwODYzMS4xNzA4NjIyMTE3*_ga_E136MXN2HN*MTcxNDAXNjY5OC4xMi4xLjE3MTQwMTc4NjEuNTQuMC4w.

GRUBBA, David C. R. P.; BERBERIAN, Cynthia D. F. Q.; SANTILLO, Ivan L. Viabilidade sob suspeita: obras caras, atrasadas e com baixo retorno. **Revista do TCU**, Brasília, n. 138, p. 30-41, 2017.

GUIMARÃES, Marcello. A Utilização do CRD na Manutenção do Equilíbrio Econômico-Financeiro em Contratos de Engenharia. In: FIGUEIREDO, Augusto B. D.; SALLA, Ricardo M. **Manual de Dispute Boards. Teoria, Prática e Provocações**. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

HOBBS, Benjamin F.; KELLY, Kevin A. Using game theory to analyze electric transmission pricing policies in the United States. **European Journal of Operational Research**, v. 56, n. 2, p. 154-171, 1992.

HOLLMANN, John K. **Project Risk Quantification - A Practitioner's Guide to Realistic Cost and Schedule Risk Management**. Kindle. ed.

KIOURANIS, Neide M. M.; DE SOUZA, Aguinaldo R.; SANTIN FILHO, Ourides. Experimentos mentais e suas potencialidades didáticas. **Revista Brasileira de Ensino de Física**, v. 32, n. 1, p. 1507, 2010.

MARIN, Sergio D. **Gerenciamento de Infraestrutura: as etapas da construção nos países com economia em desenvolvimento**. Kindle. ed.

MERROW, Edward W. **Contract Strategies for Major Projects: Mastering the Most Difficult Element of Project Management**. Kindle. ed.

MYERSON, Roger B. **Game Theory: analysis of conflicts**.

NARGUIS, Katrina et al. Viabilidade em Foco: Ferramentas para Melhorar a Qualidade de Projetos de Infraestrutura de Grande Porte. In: LIMA, Amanda F.; MEDEIROS, Klei; PORTUGAL, Adriana C. **Controle de Infraestrutura pelos Tribunais de Contas do Brasil**. [S.l.]: Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. Transparência Internacional., 2023. p. 23-32. Disponível em https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/controle-da-infraestrutura-pelos-tribunais-de-contas-do-brasil?_gl=1*1snv5s4*_ga*MTY4NjYwODYzMS4xNzA4NjIyMTE3*_ga_E136MXN2HN*MTcxNDAXNjY5OC4xMi4xLjE3MTQwMTc4NjEuNTQuMC4w.

NASH, John F. Equilibrium Points in n-Person Games. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**, v. 36, n. 1, p. 48-49, 15 janeiro 1950.

NOBREGA, Marcos. **Direito Da Infraestrutura**.

OWEN, Gwyn; TOTTERDILL, Brian. **Dispute Boards: Procedure and Practice**.

PARNELL, G. S.; DRISCOLL, P. J.; HENDERSON, D. S. **Decision making in system engineering and management**. 2ª. ed.

POLI, M. J. C.; IERI, M. S. U. Os Dispute Boards como ferramenta de administração contratual eficaz na prevenção de litígios em contratos de construção. In: FIGUEIREDO, Augusto B. D.; SALLA, Ricardo M. **Manual de Dispute Boards: Teoria, Prática e Provocações**. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

POSNER, Richard A. The Economic Approach to Law. **Texas Law Review**, v. 53, p. 757-782, 1975.

RASTEGAR, Hamid et al. A game theory approach for determining optimum strategy of claim resolution in construction projects. **Journal of Industrial and Systems Engineering**, v. 12, p. 1-21, 2019.

ROOKE, J.; SEYMOUR, D.; FELLOWS, R. Planning for Claims - An Ethnography of Industry Culture. **Construction Management and Economics**, v. 22, n. 6, p. 655-662, 2004.

ROSA, Beatriz V. X. D. S.; HERZ, Renato. Código de Ética do Perito e do Assistente Técnico em Processos. **Revista Brasileira de Arbitragem**, v. XVIII, n. 70, 2021.

SALIBA, C. C.; FARRER, R. Utilização dos Comitês de Resolução de Disputadas - CRDs em Obras Públicas. In: TRINDADE, Bernardo R. **CRD. Comitê de Resolução de Disputadas nos Contratos de Construções e Infraestrutura - Uma abordagem prática sobre a aplicação de Dispute Boards no Brasil**. São Paulo: Pini, 2016.

SANTOS, Pedro F. D. O.; MENEGUIN, Fernando B. Há incompatibilidade entre eficiência e legalidade? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 51, n. 201, p. 7-16, janeiro-março 2014. Disponível em https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/201/ril_v51_n201_p7.pdf.

SILVA NETO, Augusto B. D. F. E.; PETERSEN, Andre B. B. Uma proposta de novo olhar para a decisão de investir em dispute boards. In: NASCIMBENI, ASDRUBAL F.; BERTASI, MARIA O. D.; RANZOLIN, RICARDO B. **Temas de Mediação e Arbitragem VIII**. Porto Alegre: LEX, 2024. p. 47-64.

SKITNEVSKY, Karin H. **Dispute Boards: Meio de Prevenção de Controvérsias**.

SOUZA, Felipe B. D. A Aplicação dos Dispute Boards na Indústria do Petróleo e Gás Natural. In: FIGUEIREDO, Augusto B. D.; SALLA, Ricardo M. **Manual de Dispute Boards - Teoria, Prática e Provocação**. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

TALEB, Nassim N. **Antifrágil: coisas que se beneficiam com o caos**. Tradução de Eduardo Rieche. 1ª. ed.

TRINDADE, Bernardo R.; RUGGIO, Rodrigo A. P. O CRD em Obras Privadas como ferramenta para resolução dos conflitos e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. In: TRINDADE, Bernardo R. **CRD. Comitê de Resolução de Disputas nos Contratos de Construções e Infraestrutura - Uma abordagem prática sobre a aplicação de Dispute Boards no Brasil**. São Paulo: Pini, 2016.

Artigos

Docentes e discentes EGC-TCMSP

168

A Nova Lei de Licitações como instrumento de Políticas Públicas para o incentivo no aumento da contratação da mulher no mercado de trabalho

*The New Procurement Law
as a Public Policy instrument to encourage increased
hiring of women in the job market*

Sheila Fortes Nascimento Ramos

Especialista em Direito Público, advogada, discente da Escola Superior de Gestão e Contas
Públicas – TCMSP, e-mail: sheilafortes@adv.oabsp.org.br.

RESUMO

O desafio enfrentado por mulheres ainda se faz presente nas relações sociais e econômicas como um todo, principalmente na sua inserção no mercado de trabalho. O presente estudo investiga a movimentação da Nova Lei de Licitações na promoção da inclusão das mulheres no mercado de trabalho, enfatizando o cumprimento das políticas públicas com base nos princípios da igualdade, dignidade da pessoa humana, bem como do desenvolvimento nacional sustentável. Considerando as peculiaridades dos contratos administrativos de compras públicas, mas fazendo uso da sua autoridade de compra para atender as políticas públicas na promoção do desenvolvimento social e consequentemente garantir constitucionalmente o direito a igualdade de gênero, mediante acesso das mulheres ao emprego. A Nova Lei de Licitações avançou, todavia, para uma maior eficiência, é imprescindível uma fiscalização constante, a capacitação dos servidores, bem como o suporte às empresas licitantes para implementação e incentivo à inserção das mulheres em seus quadros. Em suma, a nova lei é um dos instrumentos em combate a desigualdade de gênero, uma pauta tão importante merece constantes debates e cooperação de toda a Administração Pública, bem como de toda a sociedade.

Palavras-chave: nova lei de licitações; trabalho da mulher; sustentabilidade; políticas públicas.

Artigo recebido em 02/12/2024, aceito para publicação em 06/03/2025.

ABSTRACT

The challenge faced by women persists in social and economic relationships, especially in their integration into the labour market. This study investigates the impact of the New Public Procurement Law on promoting women's inclusion in the workforce, emphasising compliance with public policies based on principles of equality, human dignity, and sustainable national development. Thus, this project aims to analyse the use of Law No. 14.133/2021 as a tool for integrating women into the labour market through bibliographic research. Considering the peculiarities of public procurement administrative contracts but leveraging their purchasing authority to meet public policies in promoting social development and consequently constitutionally ensuring gender equality by granting women access to employment. While the New Public Procurement Law represents progress, continuous oversight, training of civil servants, and assistance to bidding companies in implementing and encouraging women's inclusion in their spaces are necessary for improved efficiency. In summary, the new law is only one instrument in combating gender inequality, a crucial issue deserving ongoing debate and cooperation from the entire public administration and society.

Keywords: public construction projects, dispute boards, contract management, game theory.

1 INTRODUÇÃO

A inserção da mulher no mercado de trabalho é um desafio constante na sociedade, marcado por obstáculos como disparidades salariais, discriminação de gênero e dificuldades de acesso a cargos de liderança. Essas barreiras, embora tenham sido objeto de diversas iniciativas e políticas públicas, ainda persistem, evidenciando a necessidade de estratégias mais eficazes para promover a igualdade de oportunidades. Nesse contexto, as licitações surgem como instrumentos cruciais de políticas públicas, conectando aos valores constitucionais capazes de fomentar a inclusão das mulheres no mercado de trabalho.

Ao estabelecer critérios de seleção que valorizam a diversidade e a inclusão, a Nova Lei de Licitações, a nº 14.133/2021, não apenas garante a igualdade de oportunidades, mas também incentiva as empresas a adotarem práticas mais justas e inclusivas em seus ambientes laborais.

As compras públicas quando utilizadas estrategicamente, não só contribuem para a promoção da igualdade de gênero, mas também fortalecem os princípios constitucionais de dignidade da pessoa humana e do desenvolvimento nacional sustentável. Para tanto, serão analisados os mecanismos existentes na nova lei de licitações, que visam a garantir a participação das mulheres, bem como os impactos dessas medidas na sociedade, instituindo assim, um alcance das políticas públicas. A pesquisa será dividida em três principais seções: a primeira abordará os desafios enfrentados pelas

mulheres no mercado de trabalho e a importância de políticas públicas para superá-los; a segunda discutirá o amparo constitucional e o papel das licitações como instrumentos de políticas públicas e seu potencial para promover a inclusão das mulheres no mercado de trabalho; e a terceira seção analisará os casos estudados. Quanto à metodologia empregada, utilizamos o método qualitativo, com objetivo exploratório e aplicação bibliográficas e documentais, como artigos científicos e referências legislativas.

2 DESAFIOS DA MULHER NO MERCADO DE TRABALHO E A RELEVÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A presença da mulher no mercado de trabalho vem crescendo de modo significativo, principalmente como forma de complementação da renda familiar. No entanto, é notório como ainda subsiste desafios para as mulheres na sociedade.

A desigualdade de gênero no mercado de trabalho é uma questão complexa com diversos aspectos de origem histórica, cultural, social e econômica. Houve avanços, contudo, essa polêmica permanece sendo debatida.

As mulheres trazem em sua educação hereditária, a responsabilidade de cuidar dos afazeres domésticos e dos filhos, o que vem afetar futuramente a escolha de sua carreira profissional, evitando assim, a escolha por carreiras que demandem muitas horas de trabalhos ou viagens que possam atrapalhar sua jornada doméstica.

Há mais chances no mercado de trabalho para aqueles que se dedicam exclusivamente ao trabalho em comparação com aqueles que possuem responsabilidades fora do ambiente profissional. Atualmente, se percebe uma valorização do trabalho excessivo, denominada cultura “workholic”, na qual o trabalho é extremamente valorizado e priorizado em detrimento de outras áreas da vida.

Questões como disparidade salarial entre homens e mulheres ocorre em muitos setores, dificuldade de representação feminina em posições de liderança, que pode ser resultado de preconceitos inconscientes, impedimentos sistêmicos ou falta de oportunidades de desenvolvimento profissional.

Outros efeitos que promovem a interrupção da carreira são os casos de violência doméstica enfrentada por algumas mulheres, o cuidado com filhos doentes, familiares dependentes, licença maternidade, ou quando por complicações na gestação a mulher necessita pedir o afastamento. Essas são situações que podem impedir a mulher de ter uma progressão na carreira.

Se a mulher deseja seguir uma carreira, seja para complementar a renda familiar ou buscar independência financeira, frequentemente enfrenta uma dupla jornada de trabalho, ou seja, o trabalho remunerado e o trabalho doméstico não remunerado. Conciliar esses fatores ainda são um desafio persistente.

A dupla jornada de trabalho traz efeitos negativos, como exaustão, aumento de estresse e dificuldades em se desenvolver na carreira devido à falta de energia e restrição do tempo. A carga de trabalho não remunerado, como afazeres domésticos e cuidados com a família é muito maior para as mulheres do que para os homens.

Essa sobrecarga de trabalho e afazeres pode acarretar diversas influências significativas na dinâmica familiar e na sociedade. Por exemplo, os filhos podem internalizar a ideia de que é comum as mulheres assumirem tanto os afazeres domésticos quanto o trabalho fora de casa. Em virtude do excesso de atividades, as mães acabam por dispor de menos tempo de qualidade para dedicar aos seus filhos, além de aumentar a probabilidade de desenvolvimento de ansiedade e estresse.

Segundo a carta de abertura do relatório de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2019, a desigualdade de gênero é uma das maiores barreiras ao desenvolvimento humano.

Em sua 3ª edição do Catálogo de Estatísticas de Gênero, publicada no ano de 2024, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) trouxe à tona dados reveladores acerca das condições sociais das mulheres no Brasil. Por meio de indicadores sociais detalhados, o estudo destacou como as características de inserção das mulheres no mercado de trabalho impactam diretamente seus rendimentos financeiros. Segundo o levantamento, no ano de 2022, o rendimento médio das mulheres no Brasil representava apenas 78% do rendimento médio obtido pelos homens. Essa disparidade evidencia a persistência de desigualdades salariais de gênero, mesmo quando se considera o mesmo mercado laboral, o que reflete questões estruturais relacionadas à segregação ocupacional, diferenças nas condições de trabalho e a sobrecarga das responsabilidades domésticas e familiares, que recaem desproporcionalmente sobre as mulheres. Esses fatores, combinados, limitam as possibilidades de ascensão econômica e equidade no mercado de trabalho para o público feminino.

Outro ponto relevante dos indicadores é o trabalho não remunerado. De acordo com a pesquisa, as horas semanais dedicadas pelos homens aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos chegaram a 11,7 horas, enquanto as mulheres chegaram a 21,3

horas, quase o dobro do tempo em relação aos homens.

Fatores como a segregação ocupacional, que concentra mulheres em setores menos remunerados, e a dupla jornada, resultante da sobrecarga de tarefas domésticas e familiares, contribuem para limitar o potencial econômico e a ascensão profissional das mulheres. A superação dessas barreiras demanda uma abordagem sistêmica, com a implementação de políticas públicas que promovam a equidade de gênero e enfrentem as raízes desse desequilíbrio.

Existem várias leis e normas criadas em favor das mulheres, visando garantir direitos e igualdade de oportunidades, entre elas a lei previdenciária e a Lei 13.467/2017, conhecida como Reforma Trabalhista, que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Essas leis trouxeram dispositivos para resguardar as mulheres, como o direito à privacidade, direito a remuneração igualitária, afastamento em caso de insalubridade, limite para carregamento de peso, estabilidade de emprego, entre outras. No entanto, apesar dessas medidas legais, na prática, ainda há obstáculos e desafios que impedem a plena efetivação dos direitos das mulheres, como a falta de fiscalização, a cultura organizacional discriminatória e a persistência de estereótipos de gênero. Assim, é fundamental não apenas criar leis, mas também garantir sua implementação eficaz e promover uma mudança cultural que reconheça e valorize a igualdade de gênero em todos os aspectos da sociedade.

A ausência de políticas públicas efetivas de apoio à maternidade e os desafios enfrentados pelas mulheres no mercado de trabalho, ainda são uma realidade presente para muitas delas.

De maneira objetiva, podemos entender como políticas públicas plano de ação do Estado para promover o bem-estar social. É nessa colocação que atinge a relevância das compras públicas inclusivas de estimular a contratação de mulheres pelo mercado de trabalho. De modo que se percebe políticas públicas como concretização dos direitos sociais.

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008, p. 124), políticas públicas refletem “um complexo de processos juspolíticos, destinado à efetivação dos direitos fundamentais”.

Leonardo Secchi (2014, pág. 36) define que “a essência conceitual de políticas públicas é o problema público. A razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”.

As políticas públicas podem ser entendidas como um planejamento do Estado

com ações coordenadas para atendimento de um propósito central para resolução de um problema público.

Diversas organizações adotam políticas de inclusão em cumprimento a regulamentações que abordam igualdade de oportunidades, proteção contra discriminação e estímulo à diversidade no ambiente de trabalho. Embora essas medidas sejam indispensáveis, sua efetividade depende de uma abordagem que vá além do cumprimento mínimo das obrigações legais, integrando práticas inclusivas e transformadoras. Esse compromisso é essencial para criar um ambiente onde a equidade de gênero seja mais do que uma meta formal, mas um valor intrínseco.

Para alcançar esse objetivo, as ações devem incluir campanhas de conscientização sobre a importância da equidade de gênero, tanto no ambiente de trabalho quanto na sociedade em geral. Tais iniciativas ajudam a desconstruir preconceitos culturais que perpetuam desigualdades, além de fortalecer a rede de proteção social e jurídica das mulheres. Medidas como o combate à violência de gênero e o incentivo à autonomia econômica são fundamentais para reduzir disparidades e fomentar um mercado de trabalho verdadeiramente equitativo.

Nada obstante, a adoção de políticas de inclusão apenas por obrigação regulatória não é suficiente para transformar a cultura organizacional. É necessário que as empresas incorporem a inclusão em suas práticas diárias, promovendo diversidade em todos os níveis hierárquicos e valorizando a pluralidade como uma vantagem estratégica. Somente assim será possível criar um ambiente de trabalho que não apenas cumpra as normas, mas que inspire mudanças estruturais e culturais duradouras.

Podemos observar que é uma pauta cheia de desafios. E o papel do Estado como garantidor de direitos e garantias fundamentais é buscar meios eficientes para cumpri-los na vida real.

Abordar essas disparidades requer um esforço coletivo para desafiar e modificar os sistemas e atitudes que perpetuam a desigualdade de gênero.

2.1 Fundamentos constitucionais e as licitações públicas

Imperioso destacarmos o nosso ordenamento jurídico, a Constituição Federal de 1988, pois, seus valores e objetivos estabelecidos são parâmetros para as contratações públicas.

As licitações estão intensamente interligadas à Constituição, já que é um

instrumento essencial que visa garantir os direitos fundamentais através dos princípios, como a legalidade, igualdade de tratamento, transparência, eficiência e dá direito ao acesso a oportunidades nas contratações, preceitos primordiais de um Estado democrático de direito.

Os valores supremos de uma sociedade são assegurados através do desempenho dos direitos sociais e individuais, da liberdade, da segurança, do bem-estar, do desenvolvimento, da igualdade e da justiça.

A nossa República tem como objetivos fundamentais construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os direitos fundamentais, pilar da constituição federal, visam resguardar a dignidade da pessoa humana e proteger os cidadãos frente ao poder do Estado. Trazem a garantia de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Incluindo que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações.

Diante desses fundamentos, entendemos o dever da Administração Pública em solucionar as necessidades e atender o interesse público, inicialmente mediante a observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. E para atender as necessidades da sociedade as compras públicas são primordiais para atender os serviços públicos, estimular a economia, garantir a segurança nacional e assegurar as políticas públicas. Desse modo o Estado tem o dever de licitar.

Consoante Celso Antônio Bandeira de Mello (2024, p.415) “licitação é uma aplicação concreta do princípio da igualdade, o qual, na Constituição, está encartado como um dos direitos e garantias fundamentais”.

O jurista Marçal Justen Filho (2018, p. 495) nos traz o conceito de que:

(...) a licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção de proposta da contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

O Estado é um dos maiores consumidores de bens e serviços do país e diante da responsabilidade do Estado com a verba pública, a administração pública cria mecanismo para cumprir os deveres com a sociedade.

A Constituição Federal em seu artigo 37 estabelece que:

(...) a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

E, também, ao seguinte disposto no inciso XXI:

(...) ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

As licitações buscam a proposta mais vantajosa para a administração pública, ou seja, que atenda com qualidade, prazo, técnica, sustentabilidade e melhor combinação de preço da forma mais eficiente e transparente, dentro dos parâmetros normativos.

Através das compras públicas oportunidades são geradas para diversas empresas competirem de forma justa, oferecendo seus bens e serviços ao governo, assim suscitando uma movimentação na economia.

A Constituição do mesmo modo estabelece em seu artigo 173 que “a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, ressalvados os casos previstos na Constituição”. E ainda, § 1º do mesmo artigo:

A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção, ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: inciso III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública.

Outrossim, o artigo 175 estipula que: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente, ou sob regime de concessão, ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

A licitação pública é instrumento amparado pela Constituição Federal para o atendimento dos interesses da coletividade. E dentro dessa estrutura da ordem jurídica temos o amparo do inciso I do artigo 5º da Constituição Federal que preceitua que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição, bem como o artigo 7º inciso XX: proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei.

Observa-se a importância das compras públicas para o país e seu impacto para a efetivação das políticas públicas.

Em abril de 2021 entrou em vigor a nova lei de licitações, a lei nº 14.133/2021, substituindo a principal lei de licitações, a conhecida, lei nº 8.666/1993, a lei 12.462/2011 – Lei do Regime Diferenciado das Contratações Públicas, e ainda a lei nº 10.520/2002, a Lei do Pregão.

A nova lei de licitações tem o propósito de aprimorar o processo licitatório no Brasil, afastar as desconformidades e deficiências das normas anteriores, unindo a transparência, a tecnologia, sustentabilidade e promovendo o controle social.

Esse controle social tem como premissa o envolvimento atuante do cidadão na fiscalização das ações e políticas públicas na defesa do interesse público.

A nova lei trouxe fortemente a promoção socioambiental e a integração de critérios de sustentabilidade, incentivando práticas para um futuro com melhor desenvolvimento econômico, ambiental, social e equitativo.

Contudo, apesar da proteção constitucional, a desigualdade de gênero no mercado de trabalho é um cenário real.

2.2 Compras públicas e o princípio do desenvolvimento nacional sustentável

Considerando que o Estado é o garantidor dos Direitos Fundamentais, toda a estrutura organizacional da Administração Pública deve estar alinhada aos parâmetros de implementação das políticas públicas.

O desenvolvimento sustentável surgiu de debates entre organizações internacionais de formas de conectar proteção do meio ambiente e o desenvolvimento social com o crescimento econômico.

As licitações públicas têm um papel essencial com a finalidade de atender os objetivos sociais e a nova lei de licitações, recentemente promulgada no Brasil, incorpora disposições que visam aprimorar a sustentabilidade nas compras públicas. A integração de critérios de sustentabilidade nos processos de licitação é uma abordagem cada vez mais relevante para promover o progresso no país.

O desenvolvimento nacional sustentável pode ser considerado um Direito Fundamental, especialmente quando suas ações visam à igualdade formal, a implementação de políticas públicas eficazes e a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a garantia do desenvolvimento nacional, conforme preceitua o

artigo 3º da Constituição Federal.

As compras públicas sustentáveis são aquelas que incorporam critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios, visando promover uma sociedade mais igualitária para as gerações futuras, dentro dos limites ambientais, sociais e econômicos.

A preferência pela aquisição de produtos ou serviços pela Administração Pública deve favorecer uma sociedade sustentável, buscando equilibrar o crescimento econômico, a inclusão social, a justiça e a conservação ambiental. Isso envolve a adoção de práticas de produção e consumo responsáveis. O desenvolvimento nacional sustentável é um dos princípios a ser observado pela nova Lei de Licitações, a nº 14.133/2021, e o processo licitatório tem por objetivo incentivá-lo.

Os critérios de sustentabilidade e desenvolvimento são estabelecidos para contratação de determinados serviços ou aquisição de bens.

Segundo o Ministério da Economia, as licitações no país até o ano de 2021 tem movimentado cerca de R\$ 149 bilhões de reais, evidenciando um impacto favorável para a economia e suporte para aplicação das políticas públicas.

O recurso gerado através das contratações públicas pode favorecer investimentos em políticas públicas como infraestrutura, programas sociais, saúde, educação e segurança.

O crescimento econômico pode ter um impacto significativo na redução da desigualdade de gênero, como aumento de renda disponível, que beneficia as mulheres em terem maior acesso a oportunidades econômicas, criação de novos empregos, acesso à educação e capacitação, permitindo maior autonomia financeira para as mulheres e sua influência nas decisões familiares.

Desse modo, podemos deduzir que o Estado tem o poder de compra e diante desse poder pode conduzir determinadas práticas e estabelecer que seus fornecedores preencham determinadas regras para participar do certame.

Ademais, nota-se uma diligência contínua na maximização da eficiência e no aprimoramento dos serviços por parte da administração pública. O regramento do procedimento licitatório conduz os licitantes a apresentar propostas concorrenciais, o que pode alcançar em preços reduzidos e na busca pela excelência dos produtos e serviços.

Para atingir seus objetivos no desenvolvimento nacional sustentável, para além da questão ambiental, a nova lei de licitações vem incentivando a participação de fornecedores adotando programas pontuais que assegurem a justiça e venham favorecer a sociedade.

2.3 Aspectos da nova lei de licitações no incentivo à contratação da mulher

No que tange a diligência com ênfase na equidade social, principalmente na promoção da igualdade de condições para as mulheres, a nova lei de licitações nº 14.133/2021 estabeleceu algumas diretrizes que auxiliam as ações que buscam atender aos princípios do desenvolvimento e sustentabilidade por meio das compras públicas. Essas ações são analisadas na etapa de desempate.

A Administração pública através do edital de licitação, que é um instrumento público, convocará interessados a participarem de um processo competitivo de compras para contratação de bens, serviços ou obras. Esse procedimento no qual fixará condições para realização do certame é regido por lei e tem por finalidade garantir a proposta mais vantajosa para o ente público. O edital deve ser publicado para garantir a transparência e publicidade.

No procedimento licitatório a Administração Pública deve inserir elementos que assegurem a justiça para acesso a oportunidades sem distinção de gênero, idade ou condição.

A nova lei de licitações nº 14.133/2021 pontuou como critério de desempate ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho. Essas ações incluem, medidas de inserir mulheres em planos de ascensão profissional e cargos de direção do licitante, promover oportunidades iguais entre homens e mulheres, promover igualdade salarial entre os gêneros, prevenir e enfrentar o assédio moral e sexual no trabalho, desenvolver programas para equidade de gênero, implementar ações em saúde e segurança do trabalho considerando as diferenças de gênero.

No entanto, para chegar em atender ações de equidade gênero, primeiramente os licitantes precisam estar empatados, tendo a possibilidade de apresentar nova proposta, para então utilizar uma sequência de critérios de desempate. Portanto, somente será atendido o requisito de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, caso não for possível a aplicação sequencial dos incisos I e II do artigo 60.

Consequente a esse sentido, o legislador estabelece para o inciso III do artigo 60 um regulamento, o decreto nº 11.430/2023 de 08 de março de 2023, de maneira que dispõe:

Exigência em contratações públicas de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e sobre a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações.

Essas medidas representam um importante passo na promoção da igualdade de gênero e na criação de ambiente de trabalho mais justo e inclusivo, caracteriza um comprometimento do Governo com as políticas públicas, contribuindo para o alcance de uma sociedade mais igualitária e sustentável. Porém, é importante destacar, que tais deliberações são medidas pontuais dentro da nova lei e se mostra necessário maior empenho e continuidade de ações para uma efetiva mudança na desigualdade.

2.4 Discussão de resultados

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) demonstra um avanço significativo ao introduzir critérios de equidade de gênero como fator de desempate em licitações públicas. Isso implica em incentivos para a contratação e promoção de mulheres no mercado de trabalho, além de promover a igualdade salarial, prevenir o assédio e fomentar a inserção feminina em cargos de liderança. Essas medidas contribuem para a construção de ambientes de trabalhos mais justos e inclusivos, alinhando-se aos princípios constitucionais e objetivos de políticas públicas de desenvolvimento social.

No entanto, apesar desses avanços legislativos, ainda existem desafios a serem superados para garantir a efetiva implementação dessas políticas de equidade de gênero. A falta de fiscalização, conscientização e capacitação dos servidores, bem como a resistência cultural às mudanças e a complexidade das situações, são alguns dos obstáculos enfrentados. Portanto, é necessário estabelecer medidas concretas nos processos de licitação, como orientações para os licitantes, mecanismos de monitoramento e fiscalização, aplicação de penalidades para o descumprimento das políticas de equidade de gênero, além de um planejamento eficaz e períodos adequados para as empresas se adaptarem às novas regras.

Além disso, é fundamental promover uma mudança de mentalidade na sociedade, reconhecendo o papel das mulheres e incentivando a participação dos homens na divisão equitativa das responsabilidades domésticas. A conscientização por meio de meios informativos também é crucial para alcançar uma verdadeira inclusão de gênero no mercado de trabalho.

Em suma, a Nova Lei de Licitações representa um importante instrumento na luta pela igualdade de gênero, porém, é necessário um esforço conjunto do Estado, da sociedade e das empresas para garantir sua efetiva implementação e promover uma

cultura organizacional mais inclusiva e igualitária.

Além dos pontos mencionados, é importante destacar a relevância do papel das empresas na promoção da equidade de gênero. Programas e políticas internas voltadas para a igualdade salarial, a inclusão de mulheres em cargos de liderança e a criação de ambientes de trabalho seguros e respeitosos são essenciais. Estudos mostram que empresas que adotam medidas pró-equidade de gênero não apenas melhoram sua reputação, mas também aumentam sua eficiência e lucratividade.

Outro aspecto crucial é o apoio institucional contínuo por parte do governo, incluindo investimentos em programas de capacitação e conscientização, campanhas de sensibilização pública e incentivos fiscais para empresas que promovem a igualdade de gênero.

Além disso, é fundamental abordar questões estruturais que contribuem para a desigualdade de gênero, como a falta de creches e políticas de licença parental adequadas, que muitas vezes sobrecarregam as mulheres e as impedem de avançar em suas carreiras.

Por fim, a educação desempenha um papel fundamental na transformação de mentalidades e na construção de uma sociedade mais igualitária. Promover a educação inclusiva e a conscientização desde cedo, tanto nas escolas quanto nas comunidades, é essencial para criar uma cultura de respeito e igualdade de oportunidades para todos, independentemente do gênero.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O início do trabalho de pesquisa se deu por considerar que ainda há na sociedade muitos obstáculos a serem enfrentados pelas mulheres, principalmente no mercado de trabalho. Destarte, houve a necessidade de abordar esse tema dentro das compras públicas, analisando a nova lei de licitações como instrumento de políticas públicas para o incentivo no aumento da contratação da mulher no mercado de trabalho, para mitigar essas questões e promover a igualdade de gênero.

A análise apresentada revela a complexidade da desigualdade de gênero, enraizada em questões históricas, culturais, sociais e econômicas, que se refletem em disparidades salariais, falta de representação feminina em cargos de liderança e obstáculos como violência doméstica e dupla jornada de trabalho.

Diante disso a pesquisa teve como objetivo geral apontar os parâmetros adotados

pela nova lei de licitações para beneficiar as mulheres no mercado de trabalho, identificando a viabilidade da lei como uso de instrumentos de políticas públicas para o desenvolvimento social sustentável. Constatou-se que o objetivo foi atendido, visto que a lei nº 14.133/2021 adotou critérios que estabelecem o desempate de empresas que inserem em seus quadros a mão de obra feminina e vítimas de violência doméstica ou que promovem ações de equidade de gênero. Parâmetros estes que contribuem para inclusão social, pauta para apoio das políticas públicas e desenvolvimento da sociedade, demonstrando que os objetivos foram atendidos.

O objetivo inicial, portanto, era descrever a forma que a nova lei de licitações atua como instrumento de políticas públicas para benefício da mulher no mercado de trabalho. A segunda análise foi mostrar os desafios atuais das mulheres e a importância das políticas públicas para o desenvolvimento nacional sustentável. Posteriormente, podemos avaliar que o objetivo do estudo foi alcançado, observando que a nova lei é um dos instrumentos do Estado para o alcance da igualdade de gênero. Os critérios trazidos pela nova lei necessitarão de uma fiscalização e treinamento por parte dos servidores para seu fiel cumprimento. No entanto, em contrapartida, poderá estimular as empresas a promoverem mais ações de equidade e se tornarem mais competitivas para concorrerem nos processos licitatórios.

Durante trabalho diante da coleta de vários artigos científicos e análise deles, descobriu-se que apesar dos avanços alcançados pelas mulheres, ainda há muito o que fazer para combater essa desigualdade, tendo que haver uma transformação cultural e muita conscientização.

Diante da metodologia proposta e da limitação de tempo, se percebeu que necessitaria de uma pesquisa mais ampla na bibliografia para analisar sobre as barreiras das mulheres no mercado de trabalho, e então pontuar uma maior eficiência de ações normativas e políticas públicas. A pesquisa enfatiza que a promoção da igualdade de gênero não apenas beneficia as mulheres, mas também contribui para o desenvolvimento econômico e social, promovendo uma sociedade mais justa, inclusiva e sustentável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Lei n. 14.133 de 1º de abril de 2021. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas Brasília: Ipea, 2012.

BRASIL. **Decreto n. 11.430 de 8 de março de 2023**. Regulamenta a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e sobre a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11430.htm. Acesso em: 18 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/setembro/portal-compras-gov-br-possibilita-maior-competitividade-e-mais-economia-para-o-pais#:~:text=Em%202021%2C%20foram%20registrados%20cerca,servi%C3%A7os%20e%20valores%20no%20mercado>. Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Decreto presidencial regulamenta ações afirmativas para mulheres na nova lei de licitações**. 08 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/campanhas/2023/marco-das-mulheres/noticias/decreto-presidencial-regulamenta-acoes-afirmativas-para-mulheres-na-nova-lei-de-licitacoes#:~:text=Decreto%20presidencial%20regulamenta%20a%C3%A7%C3%B5es%20afirmativas%20para%20mulheres%20na%20nova%20lei%20de%20licita%C3%A7%C3%B5es,-overno%20Federal%20busca&text=Neste%208%20de%20mar%C3%A7o%20de,no%20inciso%20III%20do%20art>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS MULHERES. MMulheres anuncia R\$ 4,2 milhões para edital de fortalecimento de secretarias estaduais de políticas para mulheres. 29 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2023/setembro/mmMulheres-anuncia-r-4-2-milhoes-para-edital-de-fortalecimento-de-secretarias-estaduais-de-politicas-para-mulheres>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Informativo Estatísticas de Gênero. Indicadores sociais das mulheres no Brasil. 3. ed. nº 38.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13. Ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos tribunais, 2018.

MELLO, C. A. B. D. **Curso de direito administrativo**. 37. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo pós-moderno**: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do desenvolvimento humano**: além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2019.

SECCHI, Leonardo; DE SOUZA COELHO, Fernando; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. 3. ed. Cengage Learning, 2014.

Jurimetria, Tribunais de Contas e Lei de Improbidade Administrativa: Oitiva nos acordos de não persecução civil

Jurimetrics, Courts of Accounts and Administrative Misconduct Law: hearing in civil non-prosecution agreements

Junki Rodrigo Yogui

Bacharel em Ciências Contábeis (UNISO), MBA em contabilidade e Finanças pela Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (FIPECAFI), Especialista em Direito Administrativo (EGC-TCMSP). junki.rodriogo@hotmail.com

Gilson Piqueras Garcia

Possui graduação em Engenharia Civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (1979), Especialização em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (1982), Especialização em Saneamento Ambiental (2016), Mestrado em Engenharia pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (2001). Doutor em Ciência e Tecnologia dos Materiais pela UNESP, Campus de Sorocaba (2018). Diretor e Professor de Pós-Graduação da Escola de Gestão e Contas, e Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Tem experiência nas áreas de Auditoria Governamental, Jurimetria, Estatística, Educação, Gestão, Engenharia Civil, Engenharia de Produção e Engenharia de Materiais. gilson.garcia@tcm-sp.tc.br

RESUMO

O artigo analisa a alteração da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei Nº 14.230/2021, focando na inovação do Acordo de Não Persecução Civil entre o Réu e o Ministério Público competente. Destaca-se a controvérsia sobre a obrigatoriedade da oitiva do respectivo Tribunal de Contas, objeto da ADI 7236/DF no Supremo Tribunal Federal. A pesquisa utiliza dados jurimétricos para mostrar a importância da manifestação do respectivo Tribunal de Contas na quantificação do dano ao erário. Foram considerados os dados de acórdãos do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de São Paulo, bem como estudos do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União. A análise visa contribuir para a discussão acadêmica sobre a autonomia dos órgãos fiscalizadores e a eficácia do combate à corrupção, observadas as garantias fundamentais do devido processo legal e da vedação à dupla imputação. A metodologia combina pesquisas, doutrina e jurisprudência transformada em dados, utilizando a Jurimetria. O artigo destaca os riscos da falta de comunicação entre os órgãos de controle, especialmente em relação à prescrição e aos efeitos da condenação, em conformidade com a Lei de Introdução das Normas do Direito brasileiro.

Palavras-chave: jurimetria; improbidade administrativa; acordo de não persecução civil; oitiva; tribunal de contas.

ABSTRACT

The article examines the amendment of the Administrative Improbability Law by Law Nº 14.230/2021, focusing on the innovation of the Civil Non-Prosecution Agreement between the Defendant and the competent Public Prosecutor. The controversy over the mandatory hearing of the respective Court of Auditors, the subject of ADI 7236/DF in the Supreme Federal Court, is highlighted. The research employs jurimetrics data to illustrate the importance of the respective Court of Auditing's involvement in quantifying damages to the public treasury. Data from judgments of the Supreme Federal Court and the São Paulo Court of Justice, as well as studies from the Superior Court of Justice and the Court of Auditors of the Union, were considered. The analysis aims to contribute to the academic discussion on the autonomy of supervisory bodies and the effectiveness of combating corruption, while observing fundamental guarantees of due process and the prohibition of double jeopardy. The methodology integrates research, doctrine, and jurisprudence transformed into data, employing Jurimetrics. Following the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law, the article emphasises the risks of a lack of communication among supervisory bodies, particularly regarding prescription and the effects of condemnation.

Keywords: *jurimetrics; administrative improbity; civil non-prosecution agreement; hearing; court of auditors.*

1 INTRODUÇÃO

Diante da alteração da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) a partir da Lei Nº 14.230/2021, houve inovação do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) entre o Réu e o Ministério Público competente, como instrumento de consensualidade, tendo como um de seus requisitos para celebração o ressarcimento ao erário, acompanhado da prévia oitiva do Tribunal de Contas competente o qual quantificará e oferecerá os parâmetros da sua manifestação.

A controvérsia existente quanto à obrigatoriedade ou constitucionalidade da referida oitiva do Tribunal de Contas competente tem sido objeto de relevantes discussões no âmbito Administrativo. Inclusive o dispositivo foi objeto da ADI 7236/DF perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Exsurge-se neste cenário, pois, além da constitucionalidade ou interpretação do dispositivo, a elucidação da pertinência de o Tribunal de Contas se manifestar na ação de Improbidade Administrativa.

O presente artigo tem como escopo a análise dos dados jurimétricos com vistas a evidenciar a importância da manifestação do órgão de Controle Externo, corroborando com o Ministério Público competente quanto à quantificação do dano ao erário, observada a sua constitucionalidade, abordando aspectos da prescrição, e da ação de ressarcimento com base dados colhidos consubstanciados na estatística, sobretudo a importância do procedimento da tomada de contas especial. O texto da LIA se aplica ao Tribunal de Contas da União e, por simetria, aos respectivos Tribunais de Contas Estaduais, dos Municípios e do Município, no caso dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

A pesquisa se delimitou em verificar a relevância da oitiva com base nos dados colhidos no que tange a acordões, a partir da Jurimetria, para quantificar o dano ao erário do Supremo Tribunal Federal, bem como do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), bem como considerações sobre estudos já realizados acerca do tema no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Tribunal de Contas da União (TCU).

Embora o instrumento de consensualidade seja novidade na LIA, os pesquisadores no âmbito administrativo vêm se debruçando acerca da sua benesse, em especial a autonomia das instâncias, razão pela qual o presente artigo tem por diretriz o acréscimo à discussão acadêmica, fornecendo subsídio mediante a Jurimetria: Estudo estatístico aplicado ao Direito. A primeira parte deste artigo se encarregou de delinear os principais pontos que permeiam a discussão e autonomia no Controle Externo e a segunda parte recaiu sobre a análise propriamente dita dos dados na Jurimetria.

Justifica-se a construção desta análise da pertinência temática do Tribunal de Contas competente para quantificar o dano, pois seja fundamental para o combate à corrupção, assegurar a autonomia dos órgãos Fiscalizadores com envergadura constitucional, bem como acrescentar à discussão da ADI 7236/DF com relação à oitiva no ANPC. Os dados analisados permitirão analisar a real necessidade da oitiva do respectivo tribunal de contas, fornecendo subsídio a ulteriores medidas a serem tomadas pelos Órgãos que atuarão na ação de Improbidade Administrativa.

A metodologia de pesquisa foi construída a partir de: 1) Pesquisas já realizados acerca de elementos fundamentais relacionados ao tema; 2) Contribuições da Doutrina; e 3) Jurisprudência transformada em dados, submetendo-se à Jurimetria. Destarte, o presente artigo buscou oferecer um observar mais abrangente e de harmonia entre as mais variadas posições acerca da oitiva do Tribunal de Contas competente para a celebração do ANPC.

É fundamental a compreensão dos riscos de não haver a comunicação entre os Órgãos de Controle e Fiscais da Lei frente à prescrição, sobretudo os efeitos da condenação, em sede da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), sob pena de incorrer em bis in idem.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Todo estudo se origina de uma regra matriz, em se tratando deste tema, a Constituição Federal de 1988 fornece a direção para extrair o substrato da LIA. Neste particular, segundo José Afonso da Silva (2022), o dispositivo constitucional que autoriza apenas a disciplina da forma e da gradação se trata de norma de eficácia contida cuja aplicabilidade seja direta, imediata e possivelmente não integral. O escopo de pesquisa encontra amparo Constitucional, e a partir da contribuição de diversos autores tais como Alexandrino (2021), Di Pietro (2023), Meirelles (2008) e Nohara (2023), é cediço na Doutrina que a Lei de Improbidade Administrativa deu aplicabilidade ao dispositivo da Constituição Federal-CF vigente, pois se trata de norma de eficácia contida.

Ademais, enquanto não sobrevier norma delimitando a forma e gradação, a sua eficácia será plena, sem prejuízo de vincular o legislador ao efeito negativo de não produzir algo novo além das punições ali previstas.

A linha de pesquisa foi delineada a partir da parte final do §4º do art. 37 da CF o qual permite que a Lei de Improbidade Administrativa prescreva a forma e gradação das penas, não sendo objeto a discussão da constitucionalidade das inovações na LIA, a saber:

*Art. 37, §4º da CF88 - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, **na forma e gradação previstas em lei**, sem prejuízo da ação penal cabível [grifo nosso].*

Neste ponto, é mister compreender que o instrumento de consensualidade é cabível, bem como os possíveis efeitos serem compensados ou deduzidos, vez que no Texto Maior haja autorização para a Lei fazê-lo, embora haja apenas distinção da esfera criminal.

Com relação à autonomia dos Tribunais de Contas, há posicionamentos mais estreitos, tal como sustenta Lima (2019), segundo o qual, mas também pondera que Ferraz (2022, p. 185) enaltece a razão do envolvimento do Tribunal de Contas seja “evitar o desprezo do órgão de contas aos termos do acordo, tal como aconteceu em relação aos acordos de leniência”, bem como acabar com a “duplicidade ou continuidade de processos de tomada de contas especial (que visam ao ressarcimento ao erário), mesmo após a sua celebração, em sede do ANPC.

Segundo estudos de Carvalho (2022), Forni (2023), Santos (2023) e Tamer (2024), o entendimento literal e natural pela obrigatoriedade de oitiva do tribunal de contas acerca da quantificação do dano no ANPC, prevista como requisito da sua celebração no art. 17-B da LIA, por não existir vedação constitucional. Nesse interregno a partir de interpretação sistemática constitucional, há possibilidades em que o TCU age de ofício ou por provocação, sobretudo os incisos II, IV e VIII do art. 71 da CF, a saber:

*Art. 71 da CF88 - O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] II - Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, **e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público**; [...] IV - Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; [...] VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário [grifo nosso].*

Nota-se que o inciso II do art. 71 da CF atrai aqueles que causarem o dano ao erário para o exame do Tribunal de Contas da União, tendo, em sede do inciso IV, sua função consultiva insculpida no texto constitucional acerca da possibilidade de realizar auditorias ou fiscalizações, não diminuindo sua importância na sistemática constitucional consoante entendimento de Silva (2014).

Chama atenção o inciso VIII do referido artigo, visto que compete ao TCU aplicar multa proporcional ao do dano causado ao erário. Enquanto a ação de ressarcimento ao erário visa reparar o dano, a multa aplicada pelo TCU não se confunde a sua natureza, todavia a alteração trazida pela Lei nº 14.230/2021 modificando a incomunicabilidade das instâncias administrativas, civis e penal ao incluir o §6º no art. 12 da LIA, a saber:

Art. 12, §6º da LIA - Se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos.

É notória a intenção do legislador em evitar o bis in idem ao menos na ação de reparação do dano. Diante disso, a partir da vigência do dispositivo, será possível suscitar com o pagamento da multa (punitiva ou reparatória) aplicada pelo TCU quanto ao dano ao erário ser deduzido em posterior ação de ressarcimento, sendo mais um motivo de se realizar a oitiva no ANPC, visto que seria oportuno comunicar que já houve aplicação de multa relativa ao dano ao erário, bem como informar a possibilidade de ser compensado ou deduzido no prosseguimento do Acordo conforme dispuser o Parquet.

Urge a relevância, vez que discutir a compensação ou dedução seja algo intrigante decorrente do raciocínio de que o dano seja único, não podendo haver divergências, mas como há múltiplas competências constitucionais numa análise subjetiva, podem ocorrer interpretações divergentes acerca de, em cada esfera, autonomia existente entre elas. Antes do referido §6º do art. 12, não existia a possibilidade da dedução dos efeitos do ressarcimento.

Enquanto o Ministério Público competente, a priori, é legitimado ativo para propor ação de improbidade administrativa e da ação de ressarcimento ao erário, o Tribunal de Contas sendo Órgão autônomo e auxiliar do Poder Legislativo é legítimo para atuar no exercício do Controle Externo no tocante a recursos públicos.

Poder-se-ia suscitar quanto à matéria fática a determinante de quem pertenceria a competência para opinar sobre o dano, ora quando tiver origem em atos submetidos ao crivo do Tribunal de Contas competente e aos que não estejam, tal como ocorre na esfera

civil ou criminal. Havendo, porém, a nova previsão de comunicabilidade estrita entre esferas administrativas, civil e criminal quanto à pena, o titular da ação não se confunde com titular do Controle Externo, razão pela qual de haver harmonia entre o Parquet e a Corte de Contas, ainda que se entenda que a oitiva não seja vinculante, o que a nosso ver, não procede, visto que o legislador deveria ser expresso como veremos adiante.

Diante da polêmica trazida pela oitiva do respectivo Tribunal de Contas nas alterações recentes da LIA, verifica-se a necessidade de se ter uma definição melhor no rito processual não só na celebração do ANPC, mas que também haja nas ações de ressarcimento ao erário, observadas as competências regimentais e institucionais dos Poderes e Órgãos para que mantenha harmonia entre todos, com vistas a assegurar o devido processo legal e que o princípio republicado da reparação do dano não seja objeto de duplicidades e vaidades acerca da sua definição.

Malgrado haja a nova previsão de absolvição na esfera penal se comunicar com a absolvição na improbidade administrativa, ainda não definida pelo STF na ADI 7236/DF e pode ter reflexo de interpretação ou futura arguição no tocante à compensação ou dedução da imputação de ressarcimento em diferentes instâncias sobre o mesmo fato ou conexo a ele, pois a discussão inicial perde força se não for direcionada para compreensão do todo. Tal compensação é rebatida por Marçal Justen Filho (2023), vez que no final do §4º do art. 37 contém expressamente na sua regra matriz a não comunicabilidade com a esfera penal. Acrescenta-se que não há vedação de impedir a dupla imputação no âmbito administrativo. Com advento da Lei nº 14.230/2021, houve previsão da aplicação dos princípios do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador.

Tema já enfrentado por Knoerr (2022) e Daguer (2023) segundo os quais a há um dogma acerca do bis in idem do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador, enquanto os mais conservadores sustentam a independência das instâncias, os mais garantistas afirmam a duplicidade de punições. Com a devida vênia, parece razoável, a priori, compreender que, enquanto naquele há pena principal privativa de direitos, este prevê penalidades delimitadas em ressarcimento ao erário, suspensão dos direitos políticos, indisponibilidade dos bens, perda da função pública ou multa.

Neste artigo, afastada a polêmica do âmbito penal, quando se fala em suposto bis in idem que a LIA buscou evitar, ressalvado melhor juízo, retrata-se, a título de exemplo, o risco de não ouvir o respectivo Tribunal de Contas, em havendo imputação de multa de ressarcimento ao erário, *pari passu*, tramitando ação de ressarcimento ao erário sobre o mesmo fato cujo legitimado seja o Ministério Público competente. Neste caso, haverá

duas imputações de cunho patrimonial sobre o mesmo fato, embora uma advenha da Improbidade Administrativa e a outra do Controle Externo. Indaga-se a possibilidade de compensar o efeito da punição. Trocando em miúdos, buscou-se evitar a dupla condenação de reparar o erário. O referido dispositivo não foi objeto da ADI 7236/DF, portanto até a presente data deste artigo encontra-se vigente.

2.1 BREVE CONSIDERAÇÃO DA ADI 7236/DF

No tocante à ADI 7236/DF, a Associação Nacional Dos Membros Do Ministério Público (CONAMP) impugnou o §3º do art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa, em sede do Acordo De Não Persecução Civil (ANPC), uma vez que seja uma das condições para celebrar o referido acordo, deva necessariamente ressarcir ao erário o dano causado, a saber:

Art. 17-B, §3º da LIA - Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.

O argumento nuclear neste particular da Entidade que representa os Membros dos Ministérios Públicos recai sobre o ferimento institucional do Parquet ao consultar o Tribunal de Contas competente, uma vez que, segundo ela, além de transformar os Tribunais de Contas “em órgãos de assessoria do Parquet em matéria de ANPC”, alteraria o plexo de suas atribuições constitucionalmente delineadas, caso a referida oitiva fosse obrigatória. A competência da Corte de Contas não se restringe à consulta prévia no ANPC, uma vez que seja legitimado para imputar um dano ao erário e diretamente ser acionado a reparar o dano, pois suas decisões gozam de título executivo judicial conformes extrai do §3º do art. 71 da CF88.

Segundo Fernandes (2016), o título executivo acaba por ser atacado no seu mérito judicialmente por equívoco e de maneira raríssima, todavia merecendo atenção, visto que se deva respeitar o princípio da inafastabilidade da jurisdição, encontrando como limite apenas razões de legalidade, sob pena de convolverem-se ou encamparem-se as atribuições exclusivas do exercício do Controle Externo. Em especial, vale a pena destacar o instrumento adequado para quantificar um suposto dano seja a Tomada de Contas Especial (TCE), observados os regramentos específicos deste procedimento.

Segundo Lima (2023) e Forni (2023), em que pese a colisão do MP e Tribunais de Contas, o Acordo de Cooperação Técnica celebrado em 6 de agosto de 2020 por CGU, AGU, MJSP e TCU, em matéria de combate à corrupção no Brasil, sobretudo os acordos de leniência da Lei nº 12.846/2013, elucidam oportunidades em que, no combate à corrupção, a voluntariedade e cooperação entre os órgãos e a baixa efetividade decorrente da ausência do Órgão Ministerial não desqualifica seu uso como inspiração para a criação de medidas cooperativas no âmbito da LIA.

Segundo Gajardoni (2023), há três possíveis correntes: 1- Da necessidade ou obrigatoriedade; 2- Da desnecessidade ou não obrigatoriedade; e 3- Faculdade em ouvir o Tribunal de Contas. Na primeira linha, por óbvio, os próprios Tribunais de Contas posicionam-se a favor da obrigatoriedade no sentido de coalizar as autonomias deles e do parquet. Houve a emanção de resolução conjunta CNPTC/ATRICON/IRB/ABRACOM Nº 01, de 13 de maio de 2022 na qual as entidades traçaram diretrizes a serem seguidas pelas Cortes de Contas no sentido de que haja a oitiva com vistas a convergirem esforços dos órgãos autônomos um como *custus legis* e outro na atuação do controle externo cujo titular seja o poder legislativo. É importante mencionar o interesse político envolvido, tendo em vista que os membros dos tribunais de contas são, em sua maioria, indicações políticas e não das carreiras técnicas.

Diante disso, pode haver interferência política em assunto puramente pericial ou quantitativo, ou melhor, sem margens para devaneios de favores. Neste ponto que será abordado neste artigo, diante da possibilidade da tarifação do dano gerado, corre o risco de não ter parâmetro nenhum e, de fato, restar à deriva de interferências políticas ou insegurança jurídica.

Na segunda linha, a CONAMP manifestou-se na ADI 7236/DF a posição de que a inconstitucionalidade material acerca de a lei ordinária dispor sobre competência não prevista no texto constitucional no tocante ao Tribunal de Contas, bem como ao fixar prazo de 90 dias para a sua manifestação, levando em consideração o risco de o referido órgão autônomo ser parecerista particular do Parquet. Houve argumento pela CONAMP de que o dispositivo fira a própria institucionalidade do MP e do Poder Judiciário, vez que ao primeiro incumbe a propositura do ANPC e ao segundo a homologação, não havendo interferência do respectivo Tribunal de Contas.

Na terceira linha, a CONAMP no seu pedido de inconstitucionalidade realizou um pedido alternativo, caso o STF entenda que a referida oitiva seja constitucional. No bojo da ADI 7236/DF, a entidade pede uma interpretação conforme a Constituição no sentido

de que a referida oitiva seja facultativa e não obrigatória ou a opinião do Tribunal de Contas seja meramente consultiva e não vinculativa. Vejo alguns problemas acerca deste posicionamento, pois a faculdade seria contraproducente e hoje sem nenhum comando normativo pode o MP realizar a oitiva, bem como o contrário já ocorre de informar ao MP o dano que tenha ocorrido no âmbito do julgamento das contas anuais.

Superadas os possíveis entendimentos e deslindes acerca da ADI 7236/DF, o mérito deste artigo recai sobre os melhores parâmetros para a quantificação do dano ao erário, seja pelo respectivo Tribunal de Contas, seja pelo MP. Serão também verificados as jurisprudências TCU e os julgados no STF que identificaram um dano ao erário ou imputação de multa, bem como nos casos de improbidade administrativa, conexos ou não com a participação dos tribunais de contas, que culminaram em dano e a sua quantificação, não obstante os demais aspectos inerentes.

2.2 DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL E PRESCRIÇÃO DO DANO AO ERÁRIO

A tomada de Contas Especial-TCE tem duas fases: a interna e a externa. A Fase Interna é o momento de instrução que é regulada pela Portaria Nº 1531/2021 da Controladoria Geral da União (CGU), segundo a qual se inicia, no âmbito do órgão ou entidade, com a emissão do ato de instauração pela autoridade administrativa competente, inclui a manifestação do órgão de controle interno e da autoridade em nível de Ministro ou equivalente, e se encerra com a autuação no Tribunal de Contas da União, para julgamento. A fase externa da tomada de contas especial se inicia com a autuação do processo no Tribunal de Contas da União e finda com seu julgamento.

A TCE, a despeito da análise do âmbito Federal, encontra amparo no Regimento Interno do TCU. É fundamental compreender a importância da tomada de contas como procedimento prévio, embora não obrigatório, mas fundamental, à ação de ressarcimento ao erário, segundo Fernandes (2016), uma vez que a prescrição da pretensão de a Fazenda Pública ressarcir seus danos se limita a 05 (cinco) anos conforme Tema de Repercussão Geral 666 do STF, não pautados em atos de improbidade e crimes contra a fazenda pública. Ainda, segundo Godoi e Carneiro (2014), a TCE tem natureza administrativa que se assemelha ao inquérito policial que visa identificar a autoria e materialidade, não devendo observar contraditório e ampla defesa, pelo menos em tese, visto a ausência de *múnus inquisitivo*.

Em algumas das decisões analisadas de lesão ao erário, as ações de ressarcimento somente são pautadas na multa aplicada e não apresentando o efetivo dano à Pessoa Jurídica de Direito Público lesada, enquanto aquela tem natureza punitiva, esta somente tem o condão de reparar o dano ou pelo menos tentar, visto que a base do dano nasce de contratos, multas, Unidades Fiscais, não havendo um exame adequado, não oferecendo margem de impugnação na execução desses valores por quem são obrigados a devolver. Rodrigo Valgas em sua obra “Direito Administrativo do Medo”, alerta também quanto ao dano *in re ipsa* utilizado pelo STJ, no seguinte trecho:

[...] O caso ora trazido visa ilustrar que nem sempre as condenações disfuncionais por improbidade administrativa estão na esfera do pitoresco. Inúmeros ministros do Superior Tribunal de Justiça – STJ aplicam o conceito de dano in re ipsa, cuja incidência parte da premissa que a mera ilegalidade (que em muito difere de improbidade), já seria suficiente para produzir dano, ainda que sequer tenha sido demonstrado o efetivo prejuízo erário.

Trata-se da condenação por improbidade por frustração ao procedimento licitatório por contratação irregular de empresa prestadora de serviços. Diante da irregularidade na contratação, a premissa é que deixou de contratar-se a melhor proposta (ainda que hipotética), ensejando assim o dano in re ipsa, que decorre da própria ilegalidade da contratação, descabendo, inclusive, comprovação de superfaturamento ou má-prestação dos serviços contratados. O caso foi apreciado pelo STJ no AgInt no REsp 1598594/RN, Rel. Min. Sérgio Kukina, j. em 21.06.2018 [...].

A relevante indagação recai sobre o quanto devido, o valor do dano, ainda que presumido quanto à sua ocorrência. Não se trata de tarifação do dano ao erário, no entanto restando apenas, ao final deste artigo, a eleição da melhor tomada de decisão que satisfaça o objetivo de recompor ao status quo ante no âmago de atender o interesse público na soma das missões institucionais do Controle Interno, Externo e do Ministério Público competente.

É um desafio, uma vez que no dano moral se assemelha a dificuldade da quantificação objeto deste artigo com relação a não haver uma unanimidade para a quantificação por parte dos tribunais de justiça, até mesmo sobre os lucros cessantes nos casos de reparações de dano civil, embora os julgados caminhem a algumas semelhanças comuns.

2.3 PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA

No delineamento da questão da inexistência do dano, pode-se indagar o uso ou tentativa do desvalor ou insignificância, forçando a atipicidade material, de modo que

nem mesmo seja necessária a quantificação do dano ou até mesmo sendo fase importante para alegação, tal como ocorre na esfera criminal, ou até em alguns casos contra a Fazenda Pública competente, todavia na lição de Janot, Amorim e Campbell(2023), para o STJ, a frustração de uma licitação, em condenação por improbidade, o dano seria *in re ipsa* que se origina da própria ilegalidade, entendimento este prévio à alteração da LIA pela Lei nº 14.230/22.

As disposições da Lei de Improbidade Administrativa não trazem em nenhum momento hipótese de insignificância, bem como não exige resultado naturalístico do efetivo dano ao erário conforme disposição expressa no caput do art. 12 da LIA, segundo o qual as penas são cominadas não obstante o ressarcimento do dano patrimonial.

Consoante dispõe Moraes (2023), o ato de improbidade administrativa exige para sua consumação um desvio de conduta do agente público, afastando-se dos padrões éticos e morais da sociedade, buscando obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público, mesmo que não logre sucesso em suas intenções, como ocorre nas condutas que atentam contra os princípios. Acrescentem-se que todos os tipos de improbidade independem do efetivo dano consoante inteligência do caput do art. 12 da LIA.

Portanto, não há que se falar em insignificância no âmbito da Improbidade Administrativa, pois se busca punir o desvalor da conduta, segundo Almeida (2021), não podendo trazer à baila da discussão a atipicidade da conduta, uma vez que o interesse público é intransponível. A tipicidade no Direito Penal passa por dois estágios: o formal e o material. O primeiro é a previsão na lei para tipificar a conduta como crime, já o segundo é em relação ao bem jurídico violado, ora resultado naturalístico. Na esfera administrativa, no entanto, a própria LIA exclui o efetivo dano como resultado naturalístico para amoldar a conduta ao tipo ímprobo no início do art. 12.

Nesse sentido, não havendo resultado naturalístico (dano), prescindir-se-á apenas de ressarcir ao erário, todavia respondendo pelos atos já praticados que perfeitamente se amoldarem à LIA, sem prejuízo de observar o rol meramente exemplificativo dos Arts. 09 e 10 ao prescreverem em seu caput “qualquer tipo de vantagem patrimonial” e “qualquer ação ou omissão”, uma vez que sejam conceitos abertos e indeterminados.

Logo, como condição de celebração do ANPC, segundo Smanio e Fernandes Junior (2023), há inequivocamente a exigência de reparar o dano quanto ao exame da quantia, devendo ouvir o respectivo tribunal de contas no prazo de 90 (noventa) dias, assunto, como já analisado, ainda suspenso na ADI 7236/DF. Ponto interessante de se

analisar sob a ótica de devolução impossível ou inexistente do dano ao erário, visto que nem mesmo o art. 17-B menciona a dispensabilidade do ressarcimento, sendo obrigatória sob pena de não ocorrer acordo.

Em sede de possível interpretação conforme a Constituição Federal, considerando que a partir do caput do art. 12 a cominação das penas da LIA independe do dano, bem como o ANPC é aplicável aos casos mais graves, restaria, portanto, plenamente aplicável aos casos em que inexistente dano ou o qual já tenha sido compensado ou deduzido, sendo mais fundamento para que a oitiva do respectivo Tribunal de Contas seja relevante. São lacunas que veremos nos casos concretos ou que a jurisprudência elucidar com vistas a fornecer segurança jurídica ao espírito do instrumento de consensualidade, evitando a ação civil de improbidade propriamente dita.

2.4 INSTRUMENTOS DE CONSENSUALIDADE E LINDB

A evolução normativa do Direito Administrativo, sobretudo guardando relação com o Direito Penal, inova-se com os instrumentos de consensualidade, tal como o ANPC ou até mesmo Termos de Ajuste de Conduta ou Termo de ajustamento de gestão e congêneres no âmbito disciplinar.

Lima (2024) analisou a evolução dos instrumentos de consensualidade e observou que a ausência de norma e conhecimento dos Gestores em utilizá-los colaboram para a baixa disseminação com a finalidade de evitar as medidas cabíveis sem antes esgotar as possibilidades de resolução pedagogicamente, sem prejuízo do seu mau uso e atender interesses distintos do interesse público.

A LINDB sofreu relevantes alterações pela Lei Federal N° 13.655/2018. Relacionado ao tema deste artigo, dentre as alterações, observa-se nos arts. 20 e 21 as esferas administrativa, controladora e judicial, não podem decidir com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, indicando de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Ademais, sempre que possível, segundo o parágrafo único do art. 21 da LINDB, esclarecer as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime, sendo vedado impor aos sujeitos atingidos o ônus ou perdas que, decorrente das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Percebe-se, pois, que a LINDB expressou o espírito de que haja proporcionalidade nas sanções especialmente na obrigação de repara o dano, vedando o enriquecimento sem

causa da Administração Pública, escancarando a necessidade de disciplinar o modo de quantificar o dano. O Decreto Federal N° 9.830/2019 regulamentou os artigos 20 a 30 da LINDB, prevendo a possibilidade no seu Art. 9 a possibilidade de compensação, de forma a evitar p ressarcimento do dano, a saber:

*Art. 9º A decisão do processo administrativo poderá impor diretamente à pessoa obrigada compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos, **com a finalidade de evitar procedimentos contenciosos de ressarcimento de danos.***
§1º A decisão do processo administrativo é de competência da autoridade pública, que poderá exigir compensação por benefícios indevidamente fruídos pelo particular ou por prejuízos resultantes do processo ou da conduta do particular.
*§2º A compensação prevista no **caput** será motivada na forma do disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º e será precedida de manifestação das partes obrigadas sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.*
§3º A compensação poderá ser efetivada por meio do compromisso com os interessados a que se refere o art. 10 [grifo nosso].

As hipóteses arroladas no art. 10 da LIA são por natureza atos, processos, contratos ou ajustes, portanto dentro do alcance do art. 21 da LINDB. Ainda que o ANPC não ocorra, a Lei N° 14.230/2021, inspirada na LINDB, trouxe exatamente a redação dos novos artigos, sobretudo a extensão do dano causado nos termos da alínea “C” do inciso IV e inciso II do art. 17-C., senão vejamos:

*Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil): [...] II - considerar as consequências práticas da decisão, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos; [...] IV - considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa: [...] c) **a extensão do dano causado** [...] [grifo nosso].*

Indaga-se: Se no ANPC o legislador exigiu a oitiva do Tribunal de Contas competente para quantificar o dano, bem como indicar seus parâmetros, por que na sentença propriamente dita não deveria ouvi-lo? Ou ainda que não haja manifestação da respectiva Corte de Contas, o Parquet deverá fornecer subsídio para comprovar o dano? Na prática, um contrato superfaturado do qual se impute improbidade administrativa, o valor da causa tem sido estipulado o valor total da contratação e não a quantia exata do superfaturamento. Sob o aspecto material, se o objeto licitado observou a lei e atenderia o interesse público, havendo apenas a mácula do sobrepreço, este que deveria prevalecer com a devida vênua.

No julgamento de contas, se a prestação de contas não ocorre ou não é considerada regular, ainda que tenham ocorrido gastos públicos legítimos, o valor imputado de débito

tem sido o valor total de recursos empregados, mas não evidenciados. Nesse interregno, a Tomada de Contas Especial e atuação dos Órgãos de Controle Interno são imprescindíveis para se apurar o efetivo dano.

Neste trecho, apenas para elucidar, o instrumento de consensualidade foi criado antes da alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021 e, embora raramente utilizado, não foi objeto, pelo menos ainda, de questionamento da sua constitucionalidade pelo Ministério Público ou Entidades que o represente. O exercício hermenêutico requer compreensão sistemática da matéria, pois, ao analisar a exposição de motivos, as discussões acerca da aprovação da Lei que alterou a LIA, verificam-se alguns esclarecimentos acerca dos institutos criados à semelhança do Processo Penal cujo titular seja o Ministério Público competente no tocante à consensualidade.

Ato contínuo, o Ministro do STJ, Mauro Campbell, que presidiu a comissão de juristas na elaboração do anteprojeto de lei de alteração da LIA, esclareceu que o texto seguiu três premissas básicas: I) Incorporar ao projeto a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores na interpretação da LIA; II) Compatibilizar a lei com leis posteriores (novo CPC, Lei Anticorrupção e Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro - LINDB); e III) Sugerir novidades, novos institutos, novas premissas, que corrijam os pontos mais sensíveis da LIA.

2.5 DADOS DE JURIMETRIA NO STJ E TCU

Consoante Garcia (2022a; 2022b e 2022c), foram observados dados, mediante a Jurimetria, relacionados à atuação do TCU referente a seus acórdãos, sobretudo àqueles em que houve aderência à alteração da LINDB, bem como indicadores de corrupção no Estado do Rio de Janeiro. Garcia (2021a e 2021b) também analisou com base na Jurimetria a rejeição das contas pelo Tribunal de Contas e seu reflexo na Justiça Eleitoral, bem como os acompanhamentos das licitações e contratos no âmbito do Tribunal de contas do Município de São Paulo (TCMSP).

Garcia (2020a e 2020b) utilizando a Jurimetria construiu análise na seara da Saúde no que esteja atinente ao respectivo Tribunal de Contas, como também apreciou quantitativamente, no Tribunal de contas do Município de São Paulo (TCMSP), os desafios da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os estudos de jurimetria realizados enaltecem a atuação do Controle Externo e guardam relação com a Improbidade Administrativa, quando a atuação do Agente Público transgride seus limites.

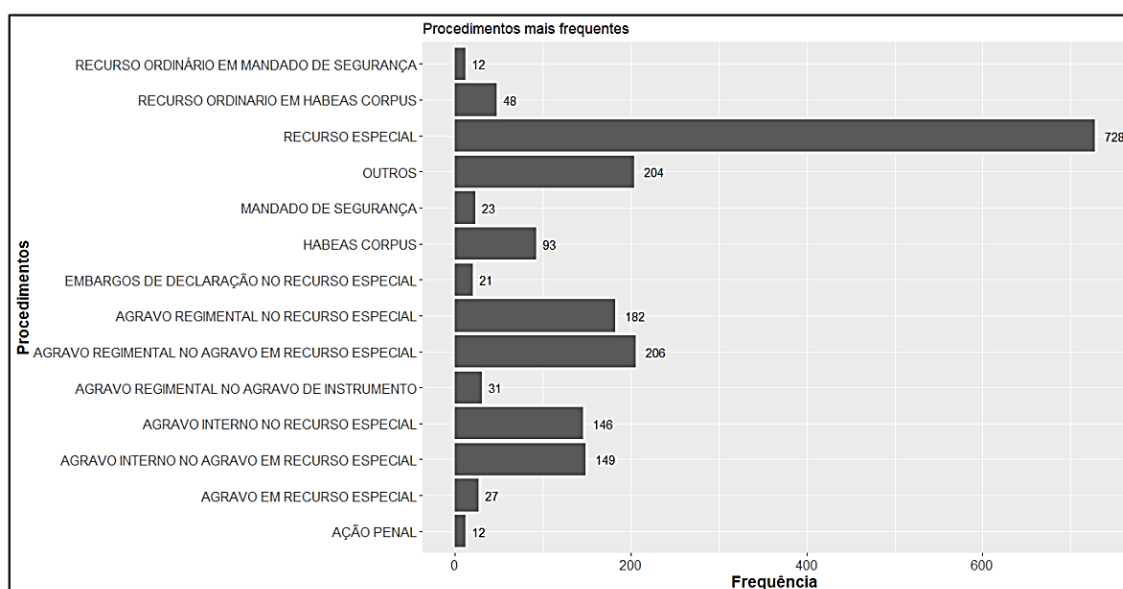
Em que pese a Jurimetria no âmbito da Improbidade Administrativa, Silveira e Elali (2024) observaram um aumento de ações improcedentes no âmbito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJ-RN) no intervalo de janeiro a junho de 2022, decorrente da alteração na LIA em 2021 na modalidade culposa.

Ante o exposto, a partir das pesquisas existentes acerca da Jurimetria, será possível realizar algumas reflexões, sobretudo apreciar a pertinência da participação da Corte de Contas competente na LIA. Nesse turno, nos estudos acerca de Improbidade Administrativa e Jurimetria, foram selecionados aqueles que observaram dados do Superior Tribunal de Justiça (STJ), bem como os relacionados à atuação do TCU, os quais serão melhor abordados a seguir.

2.5.1 Dados do STJ

Quanto ao estudo dos dados STJ, Juliane Mafra (2021) realizou análise de Jurimetria da jurisprudência sobre dano ao erário a partir da qual colaborou para algumas observações acerca das bases utilizadas para quantificação, objeto deste artigo científico. Naquele estudo foram analisadas 1882 decisões, das quais as ações mais frequentes foram:

Figura 1 - Gráfico dos 13 procedimentos mais frequentes



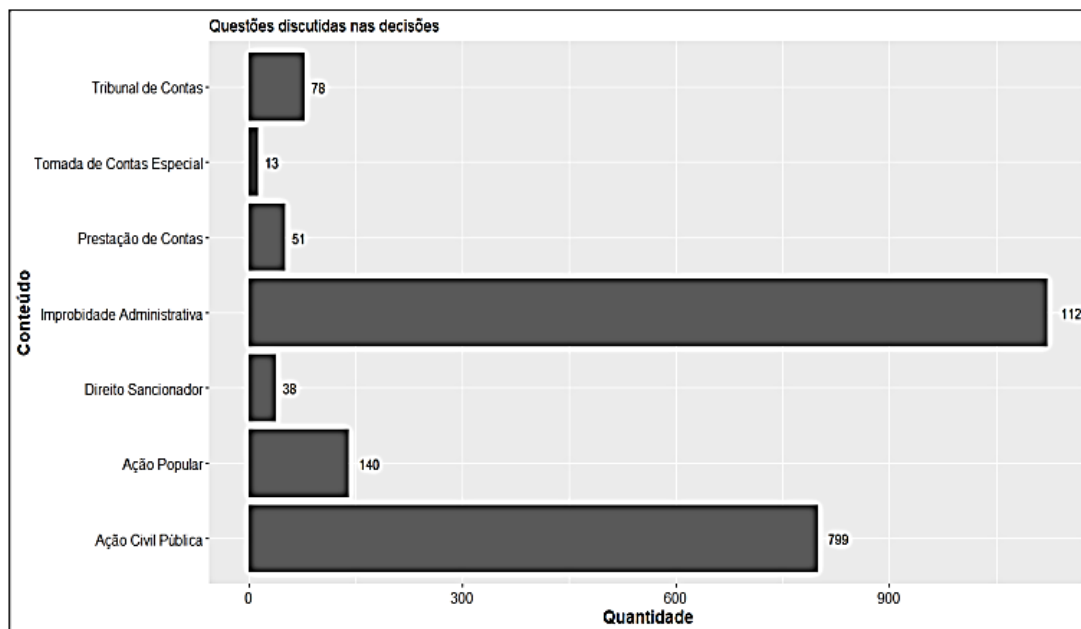
Fonte: Mafra (2021)

Quanto aos dados coletados, inicialmente, das 1882 decisões proferidas, 138, ou 7,33%, foram em procedimentos de competências originárias do Superior Tribunal de Justiça, ou seja, os Ministros do Superior Tribunal de Justiça julgam a causa sem que outro juiz a tenha decidido antes, distribuídas de decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça que tratam do dano ao erário. Natural que o Recurso Especial lidere, em quantidade, uma vez que seja a o principal recurso apreciado pelo Superior Tribunal de Justiça, dentre as mais variadas decisões interlocutórias.

No estudo estatístico de Mafra (2021), quanto aos Filtros aplicados, foi necessário excluir as decisões de outras áreas do Direito, tais como 280 (duzentos e oitenta) acórdãos penais e tributários, restando 1.602 (um mil seiscentos e dois) decisões. Após, houve supressão de outros assuntos, tais como responsabilidade Civil do Estado e desapropriação, de modo que restaram apenas 1395 (um mil trezentos e noventa e cinco) acórdãos.

Na sua pesquisa, a frequência de palavras que apareceram foi:

Figura 2 - Gráfico de barras contendo a frequência em que determinados conteúdos estão presentes nas decisões



Fonte: Mafra (2021)

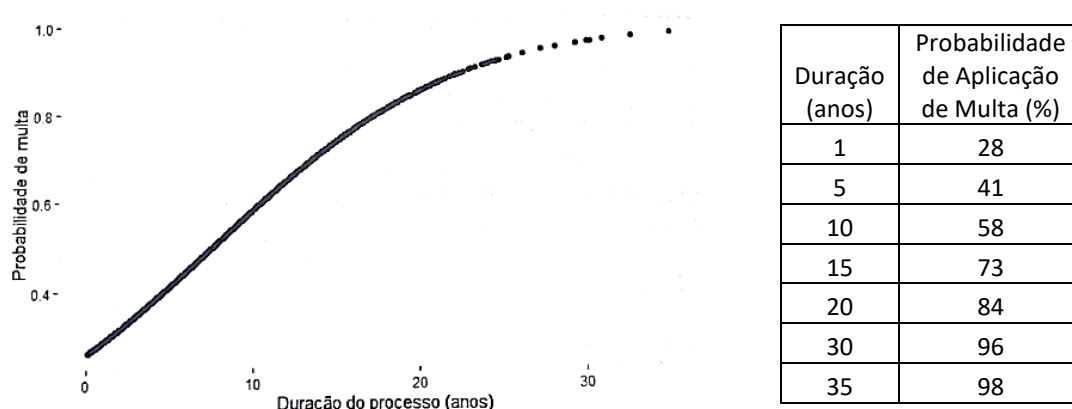
A partir deste dado, podemos verificar no STJ que as ações que mencionam Tribunais de Contas, Prestação de Contas e Tomada de Contas Especial representam 17,8%, porque 142(cento e quarenta e dois), a soma das suas frequências, em relação à

frequência de 799 (setecentos e noventa e nove) vezes que aparece a expressão “Ação Civil Pública”, guardam uma relação interdependente. Optou-se em comparar em relação à expressão “ação civil pública”, visto que geralmente é utilizada na propositura da ação em vez de “Improbidade administrativa” que é gênero e não espécie e pode ser repetida muitas vezes.

2.5.2 Dados do TCU

Com vistas a esclarecer a importância da oitiva do respectivo Tribunal de Contas acerca do *quantum debeatur*, Garcia (2022), orientador deste artigo de conclusão de curso, podemos analisar as bases utilizadas pelo TCU a partir das quais houve imputação de débito que formaram um título executivo. Verifica-se dado relevante quanto à análise da probabilidade de multa com relação à duração do processo, senão vejamos:

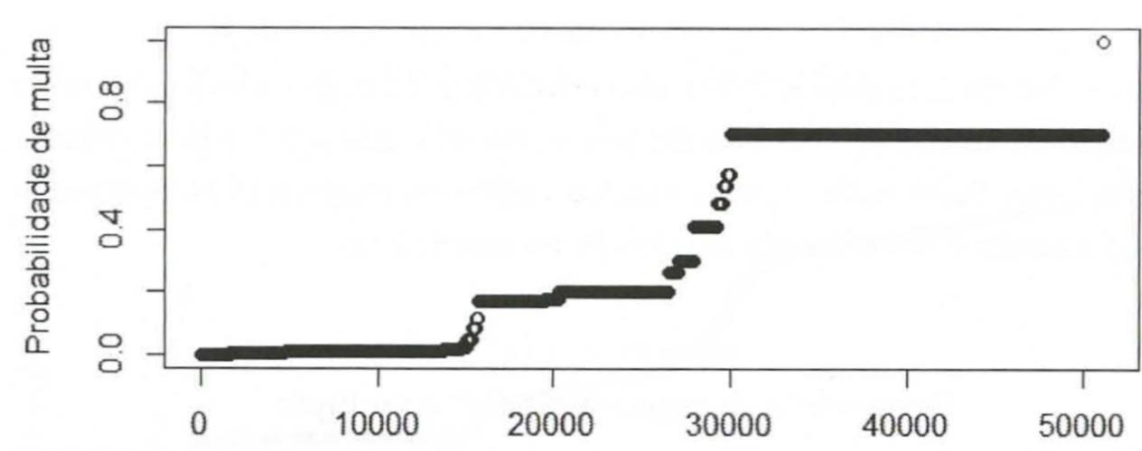
Figura 3 - Gráfico de probabilidade de multa x duração do processo



Fonte: Garcia (2022a, p. 66)

Verifica-se que quanto maior a duração do julgamento, maior é a probabilidade de aplicação de multa. No gráfico abaixo, o estudo estatístico aplicado em regressão logística analisou no eixo “X” as probabilidades de aplicação de multas e no eixo “Y” os 51.183 (cinquenta e um mil cento e oitenta e três) julgados, a saber:

Figura 4 - Gráfico de probabilidade de multa x duração do processo (estudo estatístico com regressão logística)



Fonte: Garcia (2022^a, p. 71)

Analizando, ainda, em relação ao total da linha, ou seja, frente à natureza específica daquele processo, numa análise binária, sim ou não, o percentual de multa ficou evidenciado da seguinte forma:

Figura 5 - Quadro de tipos de processo e multa (percentual em relação ao total da linha)

TIPO DE PROCESSO	MULTA		
	NÃO	SIM	TOTAL
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)	30	70	100
APOSENTADORIA (APOS)	99	1	100
REPRESENTAÇÃO (REPR)	80	20	100
RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)	83	17	100
PENSÃO CIVIL (PCIV)	99	1	100
PRESTAÇÃO DE CONTAS (PC)	59	41	100
SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)	98	2	100
MONITORAMENTO (MON)	70	30	100
RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)	82	18	100
ATOS DE ADMISSÃO (ADS)	100	0	100
DENÚNCIA (DEN)	74	26	100
PENSÃO MILITAR (PMIL)	100	0	100

TIPO DE PROCESSO	MULTA		
	NÃO	SIM	TOTAL
ADMINISTRATIVO (ADM)	98	2	100
TOMADA DE CONTAS (TC)	51	49	100
RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO (RACOM)	95	5	100
OUTROS	85	15	100
TOTAL	64	36	100

Fonte: Garcia (2022^a, p. pág. 41-42)

É importante destacar que os mais de 50 (cinquenta) mil acórdãos analisados podem conter conexão com atos de improbidade, bem como entre as espécies mencionadas de processos guardam certa relação com o presente artigo, corroborando com a pertinência temática quanto à importância de o respectivo Tribunal de Contas se manifestar em determinada etapa na Ação de Improbidade Administrativa, seja para tratar da quantificação do dano, seja para manifestar quanto à inexistência dele.

3 MÉTODOS E ANÁLISE DE DADOS – JURIMETRIA

A pesquisa é quantitativa, documental e utiliza a Jurimetria que é a estatística aplicada ao Direito, para isso na coleta, o tratamento e a análise de dados são imprescindíveis. Os dados analisados foram separados a partir de pesquisa de dados diretamente no site do STF e no DATAJUD acerca do TJ-SP.

3.1 DADOS DO STF

Superados os aspectos jurídicos, passamos à análise dos dados colhidos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal acerca da expressão “Dano ao Erário”. Foram analisados 126 (cento e vinte e seis) acórdãos entre eles, decisões interlocutórias ou de mérito. Fato é que, limitadas às informações contidas nas ementas, foi possível observar alguns percentuais acerca das bases de mensuração do dano, a saber:

Figura 6 - Quadro das bases de mensuração do dano ao erário

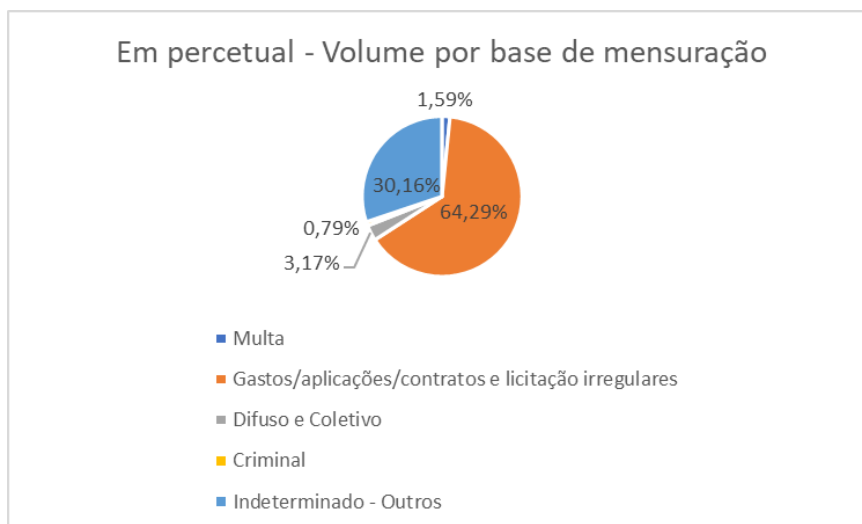
Tipos de base		
Multa	2	1,59%
Gastos/aplicações/contratos e licitação irregulares	81	64,29%
Difuso e Coletivo	4	3,17%
Criminal	1	0,79%
Indeterminado - Outros	38	30,16%
	126	100%

Fonte: elaborado pelos autores

Nota-se alto volume de bases “Gastos/aplicações/contratos e licitação irregulares” e “indeterminados – Outros”, esta última, sendo que tratam de decisões cuja ementa não

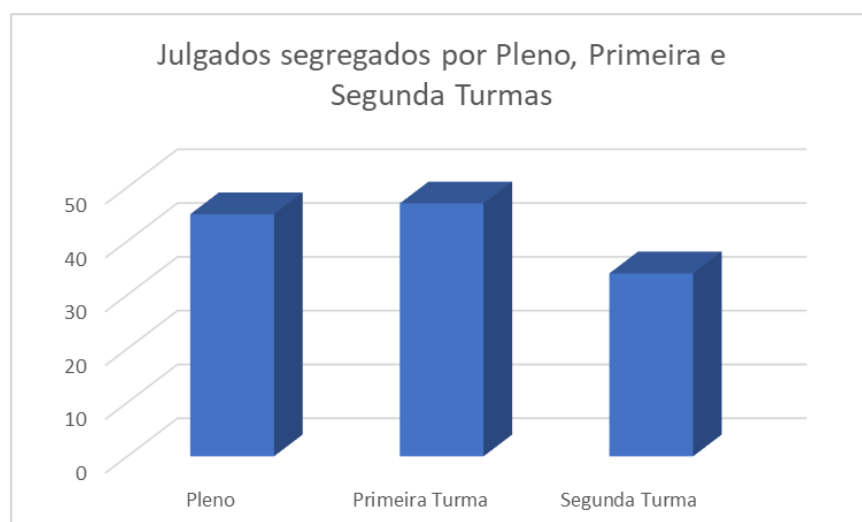
permitiu deduzir de que tipo de processo se tratava ou decisões cuja finalidade era acessória, tal como decisões interlocutórias.

Figura 7 - Gráfico percentual por base de mensuração



Fonte: elaborado pelos autores

Figura 8 - Gráfico dos julgados segregados pelas turmas decisórias



Fonte: elaborado pelos autores

Houve separação das decisões interlocutórias e de mérito sob pena de duplicação na contagem somente daquelas que se tratava de processos cuja ação principal tramitava também no STF, classificando-as como “indeterminados – Outros”, buscando-se o dado fidedigno.

Entendem-se por gastos irregulares aqueles que não foram submetidos à prestação de contas e aplicações irregulares aquelas em que houve prestação de contas, mas foram julgadas irregulares e contratos ou licitações os casos em que houve dano, geralmente oriundo de um ato de improbidade. A base de dados colhida não ofereceu segurança e tempo hábil para precisar a origem de cada decisão somente pela emenda dos acórdãos.

As figuras 7 e 8 elucidam o volume e turmas que julgaram, podendo analisar o alto volume no STF acerca de a base para decisão advir de casos que envolvem gastos irregulares, aplicações irregulares, contratos e licitação irregulares.

3.2 DADOS DO TJ-SP

Houve breve estudo de dados do TJ-SP, o estudo foi delimitado acerca das decisões no TJ-SP por natureza de atos de improbidade e a sua duração média para julgamento nos anos de 2020, 2021, 2022 e 2023. A soma de acórdãos dos respectivos anos totalizou em 18.024 (Dezoito Mil e Vinte Quatro). Em que pese a jurimetria, foram utilizados métodos estatísticos de regressão linear e correlação para analisar e inferir, ao menos quanto ao aspecto temporal, algumas constatações acerca da necessidade da oitiva do tribunal de contas para quantificar o dano ao erário.

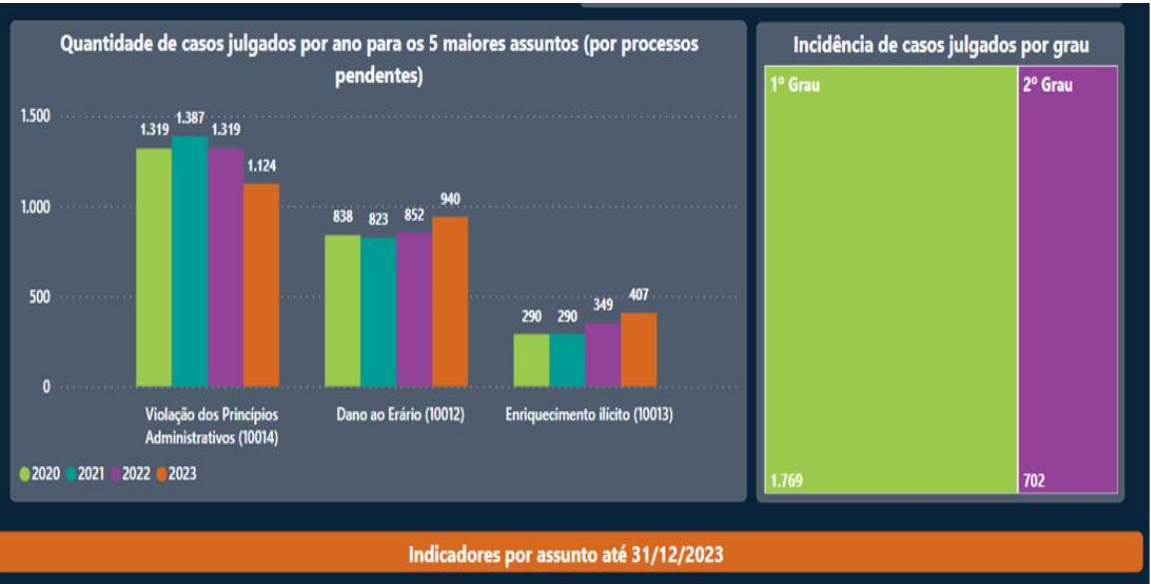
No tocante à natureza da ação, apreciaram-se, como foco, aquelas que trataram de lesão ao erário e o tempo utilizado para a decisão final, se guarda relação com a complexidade do caso concreto. Não houve tempo hábil para analisar as ementas dos acórdãos, razão pela qual o escopo foi delimitado, de modo a complementar a pesquisa que já utilizou o STF e STJ.

Acerca das decisões, também a incidência por grau, a partir do relatório do CNJ-DATAJUD, pesquisando na aba “Assuntos”, análise até 2023, escolhendo ramo de “Justiça Estadual”, órgão/Tribunal “TJ-SP”, e o assunto “Improbidade Administrativa (10011)”, quando elencados os cinco maiores assuntos nos anos de 2021 a 2023, aparecem os tipos de improbidade apresentados na figura 9.

Os indicadores foram atualizados até 31/12/2023, portanto são modificados à medida que recebem novos dados. Nota-se que improbidade por “Lesão ao Erário” em 2023 atingiu seu maior patamar, seguido de enriquecimento ilícito e a diminuição significativa de Violação dos Princípios Administrativos. A diminuição gradativa desde 2021 tem explicação possível a revogação da modalidade culposa com alteração trazida pela Lei nº 14.230/2021. O volume de decisões no segundo grau é menor em relação ao

primeiro grau, mostrando-se alta a taxa de aceitação de decisão no juízo a quo, em que pese o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

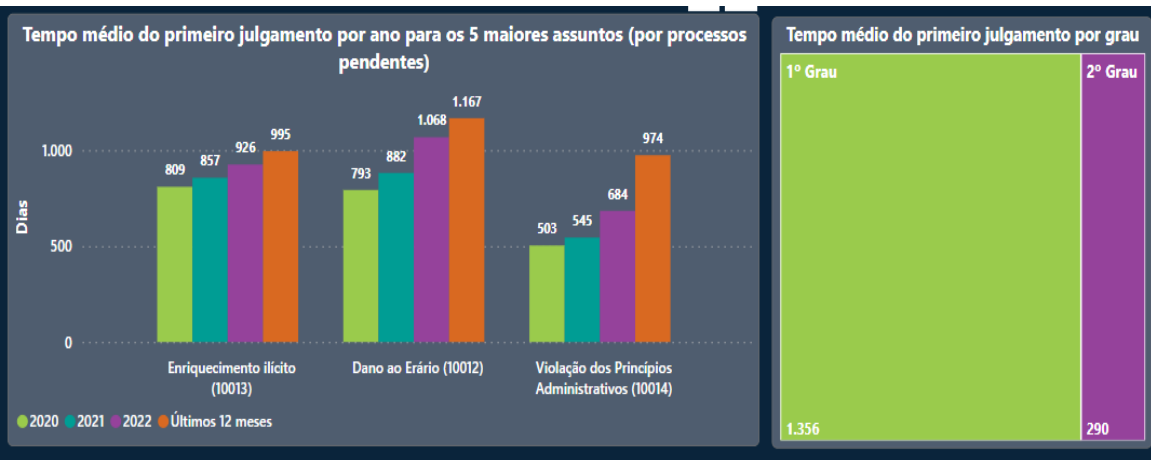
Figura 9 - Quantidade de casos anualmente julgados a.a. para os 5 maiores assuntos



Fonte: CNJ-DATAJUD acessado em 10/02/2024

O relatório também apresenta o tempo médio desses processos para a primeira decisão, ou seja, quanto o tempo médio para ser julgado na primeira instância no âmbito do TJ-SP, senão vejamos:

Figura 10 - Tempo médio anual do primeiro julgamento para os 5 maiores assuntos



Fonte: CNJ-DATAJUD acessado em 10/02/2024.

Percebe-se que o tipo de improbidade “Lesão ao Erário” lidera na maioria dos anos, possuindo maior tempo médio, em dias, para se ter o primeiro julgamento. Por grau, a primeira instância demora mais em relação à segunda, uma vez que toda a persecução civil é realizada naquela, portanto é razoável compreender a diferença.

A partir dessas informações do TJ-SP, pôde-se analisar melhor a relação do tipo de improbidade em relação ao tempo médio de julgamento. Foram construídos dois quadros para separar os dados das duas tabelas anteriores:

Figura 11 - Quantidade de julgados por ano

Quantidade de Julgados por ano				
Tipo de Improbidade	2020	2021	2022	2023
Enriquecimento Ilícito (Art.09)	290	290	349	407
Lesão ao Erário (Art.10)	838	823	852	940
Violação dos Princípios (Art.11)	1319	1387	1319	1124
Total	4467	4521	4542	4494

Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 12 - Tempo médio do primeiro julgamento (em dias)

Tempo Médio do primeiro julgamento (Em dias)				
Tipo de Improbidade	2020	2021	2022	2023
Enriquecimento Ilícito (Art.09)	809	857	926	995
Lesão ao Erário (Art.10)	793	882	1068	1167
Violação dos Princípios (Art.11)	503	545	684	974

Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 13 - Tempo médio do primeiro julgamento (em anos)

Tempo Médio do primeiro julgamento (Em Anos)				
Tipo de Improbidade	2020	2021	2022	2023
Enriquecimento Ilícito (Art.09)	2,2	2,3	2,5	2,7
Lesão ao Erário (Art.10)	2,2	2,4	2,9	3,2
Violação dos Princípios (Art.11)	1,4	1,5	1,9	2,7

Fonte: elaborado pelos autores.

Os dados em dias, quanto a seu tempo médio do primeiro julgamento, foram transformados em anos para aferirmos e analisarmos quanto à inovação da alteração da LIA quanto à prescrição intercorrente. Verifica-se, portanto, que no TJ-SP, as decisões de improbidade administrativa do tipo “Lesão ao Erário” em 2023 se aproximaram do período de 4 (quatro anos), ou seja, a primeira sentença ocorreu em 2023 de um processo que se iniciou há 3,2 anos. A prescrição intercorrente tem previsão no texto vigente da LIA no seu §5º do art. 23. Portanto, enquanto o prazo prescricional dos atos de improbidade seja de 08 (oito) anos, interrompida, o prazo volta a correr pela metade, ou seja, 04 (quatro) anos.

O quadro traz um lapso temporal entre a ação a propositura da ação e a sentença, justamente as hipóteses dos incisos I e II do §4º do art. 23 da LIA. O STF já decidiu no Tema de Repercussão Geral do STF 1.199 de origem do ARE 843989 que se aplica a prescrição intercorrente apenas após a vigência da alteração realizada pela Lei nº 14.230/2021. Logo, ainda que a análise trouxesse um tempo médio de julgamento em 2023 superior a quatro anos, não teria sua prescrição reconhecida, uma vez que de 2021 a 2023 tenham decorridos apenas três anos. Superada a polêmica, é interessante que o tipo ímprobo de lesão ao erário, nesta altura do artigo, verifica-se complexo e tende a demorar para se ter seu primeiro julgamento.

Após a construção das tabelas, houve separação para o estudo da correlação e regressão entre o tempo médio de julgamento e a quantidade de ações julgadas por anos com vistas a verificar se existe relação entre essas informações atinentes ao tipo ímprobo “Lesão ao Erário”, senão vejamos:

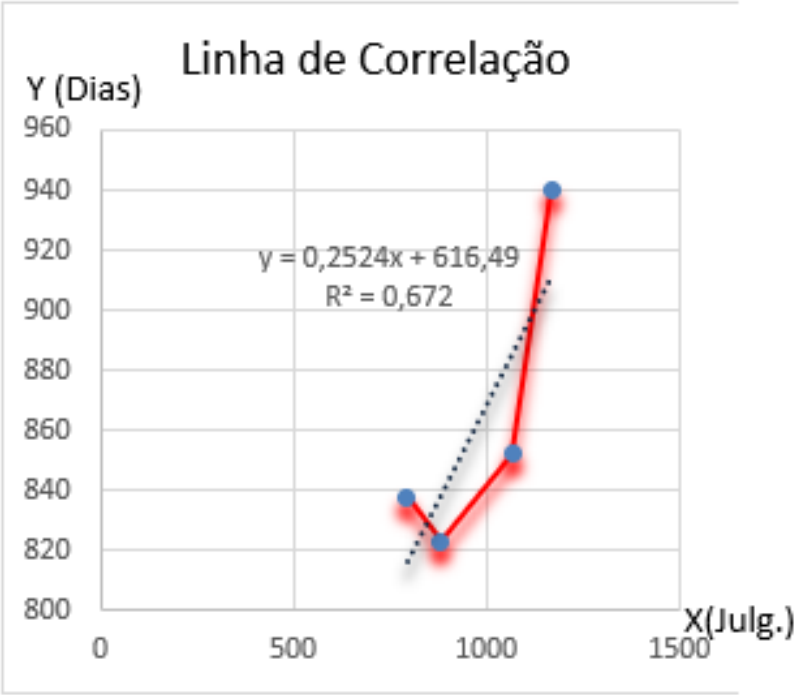
Figura 14 - Tempo de decisão (em dias) nos julgados sobre lesão ao erário

Lesão ao Erário		
Ano	Dias	Julgados
2020	793	838
2021	882	823
2022	1068	852
2023	1167	940

Fonte: elaborado pelos autores.

Diante do cálculo, o gráfico de correlação ficou da seguinte forma, onde o Eixo “X” se trata da quantidade de dias, e o Eixo “Y” da quantidade de julgados para o primeiro julgamento, seguido da tabela dos dados de regressão:

Figura 15 - Correlação entre quantidade de dias (X) e quantidade de julgados (Y) para o primeiro julgamento



Estatística de regressão		Estatística de regressão
R múltiplo	R múltiplo	0,819780138
R-Quadrado	R-Quadrado	0,672039475
R-quadrado ajustado	R-quadrado ajustado	0,508059212
Erro padrão	Erro padrão	119,6205739
Observações	Observações	4

Fonte: elaborado pelos autores.

Segundo Virgillito (2017), interpreta-se o resultado da aplicação da fórmula de Pearson maior que zero, sendo uma correlação positiva, e será chamada de perfeitamente positiva quando o resultado da aplicação da fórmula de Pearson for igual a 1. Deve-se entender que a correlação positiva significa que uma variável se move no mesmo sentido da outra, não necessariamente, porém, na mesma proporção.

A partir disso, houve o cálculo de correlação que explica a variação de dias para se julgar uma ação de improbidade no tipo lesão ao erário em $y = 0,2524x + 616,49$ $R^2 = 0,672$. Segundo Garcia (2022), o coeficiente de determinação R^2 é 0,672, o que significa que a variação de dias explica a variável de quantidade de julgados em 67,2%. Isso indica uma boa capacidade do modelo em explicar a variação na variável dependente.

Em que pese, aspectos relevantes da regressão, O R múltiplo é 0,819, indicando uma forte correlação entre as variáveis independentes e a variável dependente. Este valor sugere que cerca de 81,9% da variabilidade na variável dependente pode ser explicada pelas variáveis independentes combinadas. O Erro padrão significa a média dos desvios das observações, quanto menor, melhor é o modelo de ajustar os dados. São quatro observações, visto que são quatro anos analisados. O R-Quadrado ajustado inferior ao R-Quadrado não colabora com a explicação da variabilidade da variável dependente.

A quantidade de julgados, caso não fosse correlacionada aos dias até a primeira decisão, não haveria a variável qualitativa da complexidade dos casos que envolvem a lesão ao erário. A título de exemplo, supondo que houvesse mil decisões em um ano, cujo tempo médio para a primeira decisão fosse 90 dias e no ano seguinte mantido o prazo médio, mas aumentadas as decisões, não haveria correlação, em razão de ser rápida a sentença por não ter maior complexidade.

Tomando por base o prazo da prescrição intercorrente, caso o ritmo de julgados diminua e a correlação aqui analisada sendo razoavelmente comprovada, o intervalo da propositura da ação até a sentença, analisados os dados preditivos, não podendo haver análise causal. Portanto, o que explica o R^2 estar 67,2% correlacionado pode ter amparo na complexidade da matéria, uma vez que a quantidade de julgados e o tempo em dias são inversamente proporcionais.

4 DISCUSSÃO DOS DADOS

No tocante aos dados analisados, no âmbito do STF, verificou-se o relevante percentual de acórdãos que versam sobre temas atinentes ao objeto do Controle Externo, tal como licitações, prestação de contas e contratos ou gastos irregulares. Paralelo ao STJ, verificou-se, a partir de estudo estatístico realizado por MAFRA (2021), que evidenciou a representatividade dessas matérias de Controle Externo nas ações apreciadas pelo referido Tribunal. Mesmo em matéria de direito, ou seja, não debatendo questões de

mérito, 17,2% das expressões são assuntos relacionados a Tribunais de Contas em relação às expressões de “Ação Civil Pública”.

Nos dados do Tribunal de Justiça de São Paulo, a pesquisa de dados buscou enfatizar o tempo decorrido a partir do tipo ímprobo, tal sorte que permitiu verificar a pertinência temática e complexidade da Lesão ao Erário nas ações de improbidade administrativa, uma vez que versam de temas que, por natureza, demandam dilação probatória e atualmente, ao revés do passado, exigirá uma participação recíproca do Tribunal de Contas competente.

Também permitiu verificar a diminuição dos acórdãos referentes às modalidades cuja modalidade culposa foi extinta pela Lei nº 14.230/2021. Em que pese a análise do tipo ímprobo de Lesão ao Erário, denota-se uma tendência de o processo perdurar mais em relação ao Enriquecimento Ilícito e Violação dos Princípios., não obstante o fato de se aproximar do prazo da prescrição intercorrente.

A partir das reflexões do dano ao erário, se inexistente, bem como a não possibilidade de se falar em insignificância, a partir dos dados analisados, com segurança razoável, denota-se a importância de o respectivo Tribunal de Contas ser ouvido, seja para quantificar o dano, seja para fornecer informações de imputação de débitos realizada para fins de dedução dos seus efeitos nos termos da LIA. Tal participação, claro, não pode culminar em tornar moroso o processo de improbidade administrativa sob pena de incorrer na prescrição intercorrente, todavia havendo possibilidade de imprescritibilidade.

A jurimetria evidencia fatos e partir deles fornece base para analisar ou em alguns casos presumir o médio prazo dentro de uma margem estatística. Tanto no STF quanto no TJ-SP, bem como os estudos existentes do STJ e TCU, restou evidente a pertinência temática do Controle Externo nas ações de improbidade administrativa e a duração dos processos, a qual deve ser observada com cautela, frente à prescrição, de modo que a coalisão, entre os respectivos Ministério Público e Tribunal de Contas, com vistas a recompor os recursos ao erário, é fundamental para garantir a regra matriz do §4º do art. 37 da Constituição Federal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É imprescindível demonstrar as dificuldades e limitações dos dados analisados, visto que para analisar dados mais detalhados, por relator, por natureza da ação, valor, há não só a necessidade de tempo, como também a elevada técnica com instrumentos

adequados para uma inteligência mais aprofundada do tema, todavia houve esforço em colaborar com a discussão ao menos com a pertinência temática do Controle Externo com dados observados a partir de algumas análises da jurimetria.

Permearam-se os aspectos relevantes acerca da oitiva do respectivo tribunal de contas para fins de quantificação do dano para a celebração do Acordo de Não Persecução Civil nos termos do §3º do art. 17-B da LIA. As análises permitiram considerar a relevância e pertinência temática da atuação dos Tribunais de Contas nas ações de Improbidade Administrativa no tocante ao dano ao erário cuja origem advenha de licitação, contratos ou gastos irregulares. Esse é o primeiro degrau da discussão, pois ainda resta saber quais serão as métricas válidas do quantum debeatur.

O julgamento da ADI 7236/DF trará esclarecimentos acerca da interpretação do dispositivo da LIA, a priori, quanto à oitiva do Tribunal de Contas, bem como a Doutrina e Jurisprudência fornecerão respostas, especialmente sobre a metodologia do cálculo acerca da quantificação do dano. Tal desafio está presente também nas ações em que envolvem Direitos Difusos e Coletivos.

O delineamento do presente estudo permitiu compreender que deva prevalecer a doutrina mais moderna com relação à coalizão entre os Órgãos, uma vez que a manifestação da Corte de Contas encontra amparo no texto constitucional, quando o Órgão de Controle Externo age de ofício ou a partir de denúncias, bem como, por excelência, a competência de conduzir a Tomada de Contas Especial, procedimento apto para apurar o dano, sem apreciar que o final do parágrafo quarto do art. 37 da CF autoriza o legislador ordinário disciplinar a forma e gradação das penas, premissa na qual esteja inserido o ANPC e o rito a ser observado.

No tocante ao ressarcimento ao erário, todas as penalidades que exsurgirem sobre os mesmos fatos, advindas de outras instâncias ou regimes punitivos, e com fulcro de reparar o dano poderão ser compensadas ou deduzidas sob pena de bis in idem, segundo o §6º do art. 21 da LIA. Nas palavras de Campbell (ANO) na audiência de apresentação do anteprojeto na Câmara dos Deputados, o ressarcimento ao erário é consectário da punição.

É notório com extinção da modalidade culposa, deixando-a sua verificação a cargo dos Controles Interno e Externo, a manifestação do respectivo Tribunal de Contas quanto ao dano é o liame do §6º do art. 23 da LIA, ao menos no âmbito administrativo, evitando a dupla exigência de ressarcir ao erário, fornecendo todo o aparato utilizado para quantificar o dano.

À semelhança da esfera penal, última *ratio*, em havendo crimes distintos e em processos diferentes, no juízo da execução penal, há possibilidade de unificação das penas com vistas a garantir a tutela fundamental do Réu, por que razão o efeito material do ato de ressarcir ao erário seria duplicado? No âmbito civil e administrativo, a reparação originária é necessária e fundamental, todavia, sendo as sucessivas imputações patrimoniais convolverem-se em verdadeiras agressões ao indivíduo, esvaziando a pretensão pedagógica da punição, tornando-a desproporcional e desarrazoável.

Pondera-se sobre o risco da demora das ações de improbidade, visto que se alcançadas pela prescrição ou prescrição intercorrente, restará ausente o pressuposto para ingresso de ação de ressarcimento ao erário cuja imprescritibilidade somente existe se houver, de fato, o ato ímprobo que uma vez prescrito, não há que se falar em ação ressarcitória pela inteligência dos Temas de Repercussão Geral 666 e 897 do STF.

É interessante que pode não haver ato de improbidade administrativa, mas existir dano ao erário. Tal fato tem tendência de ocorrer, haja vista a modalidade culposa, sobretudo o prazo quinquenal de prescrição a saber inclusive o Tema de Repercussão Geral 899 do STF em relação às decisões do Tribunal de Contas das quais decorra a obrigação de ressarcir ao erário, caso não executadas. Inclusive a elucidação do regulamento dos artigos 20 a 30 da LINDB no qual prevê a possibilidade de consensualidade e limite para exigir a reparação do dano.

Não raro, a tutela do imputado não deva ocorrer em bis in idem, sendo seu direito que haja harmonia entre os órgãos fiscalizadores, cada qual na sua esfera, limitados às regras constitucionais, pois não seja a intenção do Texto Maior que o Estado se enriqueça sobre o indivíduo ímprobo, na hipótese de ressarcir o dano mais de uma vez, observada a autonomia das instâncias. Os dados, os posicionamentos doutrinários, os pesquisadores, todos colaboraram de forma a enriquecer o debate, aguardando-se pelo deslinde da ADI 7236/DF, não havendo compromisso do julgamento em contrário dos elementos aqui expostos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira De. O princípio da insignificância e a improbidade administrativa. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 8, n. 1, p. 121–154, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/176088>. Acesso em: 21 mar. 2024.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 30. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Método, 2021.

- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **DataJud**: Base Nacional de Dados do Poder Judiciário. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html> Acesso em: 10 fev. 2024.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 dez. 2023.
- BRASIL. **Decreto Federal Nº 9.830/2019**. Regulamenta arts. 20 a 30 da LINDB. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm Acesso em: 20 mar. 2024.
- BRASIL. **Lei Federal nº 8.429/92**. Lei de Improbidade Administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm Acesso em: 12 dez. 2023.
- BRASIL. **Instrução Normativa TCU nº 71/2012**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Instru%C3%A7%C3%A3o Normativa%22%29 COPIAORIGEM:%28TCU%29 NUMNORMA:71 ANONORMA:2012/DATANORMAORDENACAO desc/0 Acesso em: 27 jan. 2024.
- BRASIL. **Parecer da Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto De Lei Nº 10.887, de 2018**, que "altera a lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre Improbidade Administrativa. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2029275&filename=PPP+I+C EURG+%3D%3E+PL+2505/2021+%28N%C2%BA+Anterior:+pl+10887/2018%29 Acesso em: 26 mar. 2024.
- BRASIL. **Resolução GP 09/2022 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/RESOLU%C3%87%C3%83O GP N%C2%BA 09-2022.pdf> Acesso em: 20 fev. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Relator: Min. Alexandre De Moraes). **Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 7236/DF**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588> Acesso em: 20 fev. 2024.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Improbidade Administrativa PL 10887/18**: presença do ministro Mauro Campbell, do STJ. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Publicado pelo canal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ugwacinLfYQ&t=266s>. Acesso em: 29 mar. 2024.
- CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 10. red., rev. e atual. São Paulo: JusPODIVM, 2022.
- DAGUER, Beatriz et al. **A intersecção entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador: a multiplicidade sancionatória estatal em atos de corrupção no ordenamento jurídico brasileiro**. Rio de Janeiro-RJ: UERJ. 2023.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- KNOERR, Fernando Gustavo; DIAS, Jean Colbert; FERREIRA, Anderson. O Direito penal e o direito administrativo sancionador como peças do macrossistema punitivo brasileiro e a rejeição ao *bis in idem*. **Direitos Democráticos & Estado Moderno**, v. 1, n. 4, p. 112-128, 2022.
- FERNANDES, Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 8. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. rev. atual. e ref. São Paulo: Grupo GEN, 2023.
- GAJARDONI, Fernando da Fonseca, Franco, Fernão Borba, Cruz, Luana Pedrosa de Figueiredo. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.
- GARCIA (2020a), Gilson Piqueras. Saúde, tribunais de contas e jurimetria. **Cadernos**, v. 1, n. 6, p. 12-29, 2020.
- GARCIA (2020b), Gilson Piqueras. Vigência e desafios da Lei de Responsabilidade Fiscal, Jurimetria e Tribunais de Contas: um estudo quantitativo sobre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Revista do TCU**, n. 149, p. 49-64, 2020.
- GARCIA (2021a), Gilson Piqueras et al. A Jurimetria e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo:

uma análise dos acompanhamentos de licitações e contratos. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, v. 1, n. 7, p. 63-82, 2021.

GARCIA (2021b), Gilson Piqueras. Tribunais de Contas e Jurimetria: Contas rejeitadas e seus possíveis reflexos eleitorais. **Revista do TCU**, n. 147, pág. 56-77, 2021.

GARCIA (2022a), Gilson Piquera. **Jurimetria Aplicada aos Tribunais de Contas**. 1. ed. Belo Horizonte: **Forum**, 2022.

GARCIA (2022b), Gilson Piqueras et al. Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, consequencialismo e jurimetria: Um estudo sobre as decisões do Tribunal de Contas da União. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, v. 1, n. 9, p. 23-45, 2022.

GARCIA (2022c), Gilson Piqueras. Jurimetria e indicadores de corrupção: o caso do estado do Rio de Janeiro. **Revista do TCU**, n. 149, p. 126-144, 2022.

GODOI, Cynthia Magalhães Pinto; CARNEIRO, Ricardo. **A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização**. Belo Horizonte: FJP, 2014.

LIMA, Cesar Henrique. Desafios à consensualização no direito administrativo sancionador disciplinar: reflexões à luz da literatura jurídica, da legislação e da prática administrativa. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 11, n. 1, p. 23-43, 2024.

LIMA, Douglas de. **Acordo de não persecução civil na Lei 8.429/92: uma análise sobre os requisitos legais para a celebração do acordo**. 2023. Ano do depósito. Trabalho de Conclusão do Curso de Direito – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/259960>. Acesso em: 20 mar.2024.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

MAFRA, Juliana Fagundes et al. Análise jurimétrica da jurisprudência sobre dano ao erário do Superior Tribunal de Justiça. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Estatística – Universidade Federal de Minas Gerais, 2021. Disponível em https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/45138?locale=pt_BR. Acesso em: 20 mar.2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book.

SANTOS, Erika Karine. O papel da convenção de mérida na reforma da lei de improbidade administrativa: a supressão de seu art. 17, §1º, e a abertura da possibilidade de consensualidade por meio do acordo de não persecução cível (ANPC), em decorrência da inclusão do seu art. 17-B. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, v. 10, n. 18, p. 165-179, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 44. Ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

SILVA, Moacir Marques. **Controle externo das contas públicas: o processo nos tribunais de contas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SILVEIRA FILHO, Orlando Soares; ELALI, André de Souza Dantas. Análise jurimétrica das sentenças proferidas pelo TJRN nas ações de improbidade administrativa a partir do advento da Lei nº 14.230/2021. **Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, v. 17, n. 1, p. 3482-3500, 2024.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; FERNANDES JUNIOR, José Carlos. O ANPC colaborativo (qualificado) e premiado. **Revista de Direito Brasileira**, v. 33, n. 12, p. 207-216, 2023.

TAMER, Maximiliano Ferreira. O direito anticorrupção e a concertação administrativa: a aplicabilidade do acordo de não persecução cível nos processos administrativos de responsabilização de entes privados. 2024. Dissertação de Mestrado – Curso de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2024. Disponível em: http://repositorio2.unb.br/bitstream/10482/47328/1/MaximilianoFerreiraTamer_DISSERT.pdf. Acesso em 20 mar.2025.

VIRGILLITO, Salvatore B. **Estatística Aplicada**. São Paulo: Saraiva, 2017. Ebook.



Realização

