

REVISTA
TCE
TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PIAUÍ

PUBLICAÇÃO
ANUAL

2024

V. 28 N. 1

ISSN
1980-7481

- ☀ Controle Externo
- ☀ Gestão Pública
- ☀ Controle Social



TERESINA – PI



Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Ano XLVIII

2024

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ



Tribunal de Contas do Estado do Piauí
Teresina – Piauí
Revista do TCE-PI — v. 28, n. 1 – jan./dez. 2024

✉ Av. Pedro Freitas, 2100



Centro Administrativo



Teresina-PI 64018-900

☎ (86) 3215-3800



☎ (86) 3218-3113



✉ tce@tcepi.tc.br

🌐 <https://tcepi.tc.br/>



CNPJ.: 05.818.935/0001-01



Insc. Estadual: isento

“As opiniões emanadas nos artigos são de inteira responsabilidade de seus respectivos autores, não refletindo, necessariamente, o posicionamento desta revista. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.”

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Volume 28, n. 1 (2024) – Teresina: TCE-PI, 2024

Anual

1974 a 2024 – Publicação irregular

ISSN: 1980-7481

1. Administração Pública-Periódico. 2. Controle externo.

I. Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

Editor Responsável	<i>Maria Valéria Santos Leal</i>
Editor Assistente	<i>Zozimo Tavares</i>
Editor Científico	<i>Raimundo Batista dos Santos Junior</i> <i>Maílson Rodrigues Oliveira</i>

Conselho Editorial

Prof. Dr. Bernardo Pereira de Sá Filho
Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva
Prof. Dr. Delano Carneiro da Cunha Câmara
Profa. Dra. Eugenia Cornils M. da Silva
Dr. Gilson Soares de Araújo
Dr. Leandro Marciel
Dr. Luiz Claudio Demes da Mata Sousa
Dr. Luiz Henrique Lima
Dr. Marcos Vinicius de Sousa Lemos
Profa. Dra. Maria Valéria Santos Leal
Prof. Dr. Nelson Nery Costa
Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior
Prof. Dr. Sebastião Helvecio Ramos de Castro

Tradução e Revisão para Língua Estrangeira

Carolina Pereira Madureira (URCA)
Lucas Lira de Menezes (UFBA)
Eugenia Cornils M. da Silva (UnB/UFPI)
Henriqueta Jane Osório de Oliveira (UFPI)

Revisão

Ilza Cardoso

CAPA

José Anchiêta do Nascimento Lima, com interferências sobre a caricatura “Areolino de Abreu”, originalmente produzida pelo artista plástico Moisés dos Martírios Barros.

Técnica

utilizada

Desenho sobre papel Canson, executado em nanquim, em preto e branco, a partir de imagem pública de Areolino Antônio de Abreu disponível na internet.

Direitos

Autorais e de Propriedade

O uso da caricatura “Areolino de Abreu” foi autorizado pelo artista Moisés dos Martírios Barros

Editoração

José Anchiêta do Nascimento Lima



CONSELHEIROS CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Presidente

Cons. Joaquim Kennedy Nogueira Barros

Vice-Presidente

Cons. Kleber Dantas Eulálio

Corregedora Geral

Cons.^a Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins

Ouvidor

Cons. Abelardo Pio Vilanova e Silva

Controladora Interna

Cons.^a Flora Izabel Nobre Rodrigues

Presidenta da 1ª Câmara

Cons.^a Rejane Ribeiro Sousa Dias

Presidenta da 2ª Câmara

Cons.^a Waltânia Maria Nogueira de Sousa

Alvarenga

Jaylson Fabianh Lopes Campelo

Delano Carneiro da Cunha Câmara

Jackson Nobre Veras

Allisson Felipe de Araújo

PROCURADORES

Procurador-Geral

Plínio Valente Ramos Neto

Subprocurador-Geral

Leandro Maciel do Nascimento

Ouvidor

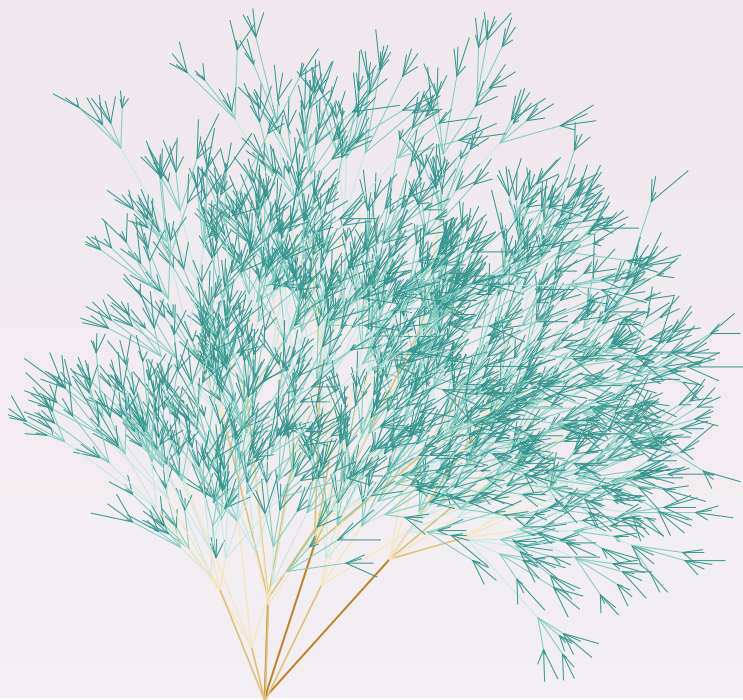
Márcio André Madeira de Vasconcelos

Coordenadora do CAOP

Raïssa Maria Rezende de Deus Barbosa

Corregedor

José Araújo Pinheiro Júnior



Sumário

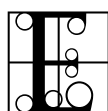
iii	A PALAVRA DO PRESIDENTE CONS. JOAQUIM KENNEDY NOGUEIRA BARROS
2	MATRIZ DE RISCO TRIDIMENSIONAL, O DIRECIONAMENTO DE FISCALIZAÇÕES A PARTIR DA AVALIAÇÃO DOS CREDORES, UNIDADES GESTORAS E DESPESAS PÚBLICAS: APRESENTAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ JOÃO LUÍS CARDOSO FIGUEIREDO JÚNIOR & LUCIANO VIEIRA DE ARAÚJO
31	FERRAMENTA WEB PARA GESTÃO DE COMBUSTÍVEL E MANUTENÇÃO DE FROTAS PÚBLICAS: OTIMIZAÇÃO, CONTROLE DE GASTOS E TOMADA DE DECISÃO LIANA DE CASTRO MELO CAMPELO & LIANA DE CASTRO MELO CAMPELO
56	DA EFETIVIDADE DA CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO DE PICOS, PIAUÍ OMIR HONORATO FILHO
100	DIALOGICIDADE NÃO PUNITIVA NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: A EFICÁCIA DAS AÇÕES INDUTIVAS DO TCE/PI NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL DE SAÚDE RAFAELLA PINTO MARQUES LUZ & SELMA MARIA HAYAKAWA CUNHA SERPA
126	LIDERANÇA DIGITAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E ESTRATÉGIAS NO CONTEXTO DA SEAD-PI ANA CAROLINA PEREIRA ALENCAR & GARCIAS GUEDES RODRIGUES JÚNIOR
138	MESA ESTADUAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE (MENP): UM MODELO DE DIÁLOGO E SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO PÚBLICA ANA CAROLINA PEREIRA ALENCAR; KARLYNE SA DE CARVALHO MELO FELIX ARAÚJO & GARCIAS GUEDES RODRIGUES JÚNIOR
149	QUEBRANDO O CICLO DO ANALFABETISMO: OS FILHOS DOS JOVENS E ADULTOS ANALFABETOS NOS MUNICÍPIOS COM AS MAIORES TAXAS DE ANALFABETISMO DO PAÍS ARTHUR ROSA RIBEIRO CUNHA & ELIDA GRAZIANE PINTO
186	GOVERNANÇA E GESTÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO IGGSEG LÍVIA RIBEIRO DOS SANTOS BARROS & CRISTIANE KERCHES DA SILVA LEITE



Joaquim Kennedy Nogueira Barros

Presidente do TCE

*Formado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e mestre em
Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI).*



EM UM CENÁRIO DE CONSTANTE EVOLUÇÃO DAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS E CRESCENTE EXI-gência da sociedade por serviços públicos de qualidade, o papel do controle externo torna-se cada vez mais essencial. A atuação dos Tribunais de Contas vai muito além da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, ela é um instrumento fundamental de promoção da transparência, da eficiência na gestão pública e, sobretudo, do fortalecimento da cidadania.

O volume 28, nº 1 da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (Revista TCE-PI) consolida-se como um espaço de reflexão, compartilhamento e disseminação de experiências exitosas que fortalecem a boa governança pública. Esta edição reúne estudos voltados à inibição de práticas indevidas, à prevenção de desvios de finalidade e ao uso responsável dos recursos públicos. Mais do que identificar falhas, os trabalhos aqui apresentados valorizam soluções inovadoras e estratégias eficazes que contribuem para a melhoria contínua dos serviços oferecidos à sociedade piauiense.

O primeiro artigo desta edição, intitulado “Matriz de Risco Tridimensional: Direcionamento de Fiscalizações a partir da Avaliação dos Credores, Unidades Gestoras e Despesas Públicas”, de autoria de João Luís Cardoso Figueiredo Júnior e Luciano Vieira de Araújo, apresenta a experiência inovadora do Tribunal de Contas do Estado do Piauí na concepção e aplicação de uma matriz de risco tridimensional voltada ao aprimoramento das ações de fiscalização. A ferramenta possibilita avaliar credores, unidades gestoras e despesas públicas, otimizando o uso de recursos humanos e tecnológicos. O estudo demonstra como o modelo fortalece o controle externo, amplia a eficiência e a transparência institucional e contribui para o planejamento estratégico das fiscalizações do TCE-PI.

O artigo de Luciano Vieira de Araújo e Liana de Castro Melo Campelo apresenta uma proposta tecnológica voltada à otimização da gestão de frotas públicas, por meio de uma ferramenta web que permite o controle de combustível, manutenção e apoio à tomada de decisão. O estudo demonstra como o uso de sistemas informatizados pode aprimorar a eficiência administrativa, reduzir custos operacionais e fortalecer a transparência e a accountability na administração pública municipal, especialmente no contexto do Estado do Piauí, contribuindo para uma gestão mais moderna e responsável.

O artigo de Omir Honorato Filho analisa a efetividade da criação de novos municípios a partir do desmembramento de Picos, avaliando se a emancipação política resultou em melhorias nas áreas de educação, saúde e desenvolvimento socioeconômico entre 2014 e 2023. A pesquisa utiliza dados do TCE-PI, INEP, DATASUS e IBGE, com enfoque quantitativo e exploratório, buscando compreender se a autonomia administrativa dessas novas localidades contribuiu efetivamente para o bem-estar da população e para a redução das desigualdades regionais.

O artigo de Rafaella Pinto Marques Luz e Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa apresenta a experiência do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) na adoção de abordagens não punitivas e dialógicas para induzir melhorias no planejamento municipal de saúde. A pesquisa demonstra que a fiscalização colaborativa contribuiu para ampliar a adesão dos municípios à elaboração dos Planos Municipais de Saúde, fortalecendo a gestão pública, a continuidade administrativa e a efetividade das políticas voltadas ao direito à saúde no estado do Piauí.

O artigo de Ana Carolina Pereira Alencar e Garcias Guedes Rodrigues Júnior discute os desafios e estratégias da liderança digital na Secretaria de Administração do Estado do Piauí (SEAD-PI), destacando a importância de líderes colaborativos e inovadores frente às transformações tecnológicas e organizacionais. A pesquisa analisa como a liderança digital pode promover cultura de inovação, autonomia das equipes e gestão da mudança na administração pública, apresentando práticas e reflexões que reforçam a necessidade de um modelo de liderança adaptativo, inclusivo e orientado para resultados.

O artigo de Ana Carolina Pereira Alencar, Karlyne Sá de Carvalho Melo Felix Araújo e Garcias Guedes Rodrigues Júnior analisa a Mesa Estadual de Negociação Permanente (MENP), instituída pelo Decreto nº 22.627/2023, como instrumento inovador de governança participativa e sustentabilidade fiscal no estado do Piauí. A pesquisa evidencia como a MENP fortalece o diálogo entre governo e servidores, promove transparência, equilíbrio orçamentário e valorização do funcionalismo público, consolidando-se como modelo eficiente de gestão colaborativa e moderna na administração pública piauiense.

O último artigo desta edição, de Livia Ribeiro dos Santos Barros e Cristiane Kerches da Silva Leite, analisa a governança e a gestão da política de segurança pública nos estados brasileiros, com base no Índice de Gestão e Governança da Segurança Pública (IGGSEG), aplicado por Tribunais de Contas estaduais entre 2022 e 2023. A pesquisa avalia o grau de maturidade institucional das organizações de segurança, identificando boas práticas, desafios estruturais e oportunidades de aprimoramento, com vistas ao fortalecimento da governança e da eficiência administrativa na segurança pública nacional.

Ao divulgar iniciativas que primam pela boa governança e pelo controle eficaz, a Revista do TCE-PI também cumpre um papel pedagógico: contribui para a capacitação do controle social, ao aproximar a sociedade dos mecanismos de fiscalização e dos critérios que regem a administração pública. Afinal, a atuação cidadã é um dos pilares do controle democrático, e o acesso à informação é condição indispensável para que ela se realize de forma consciente e efetiva.

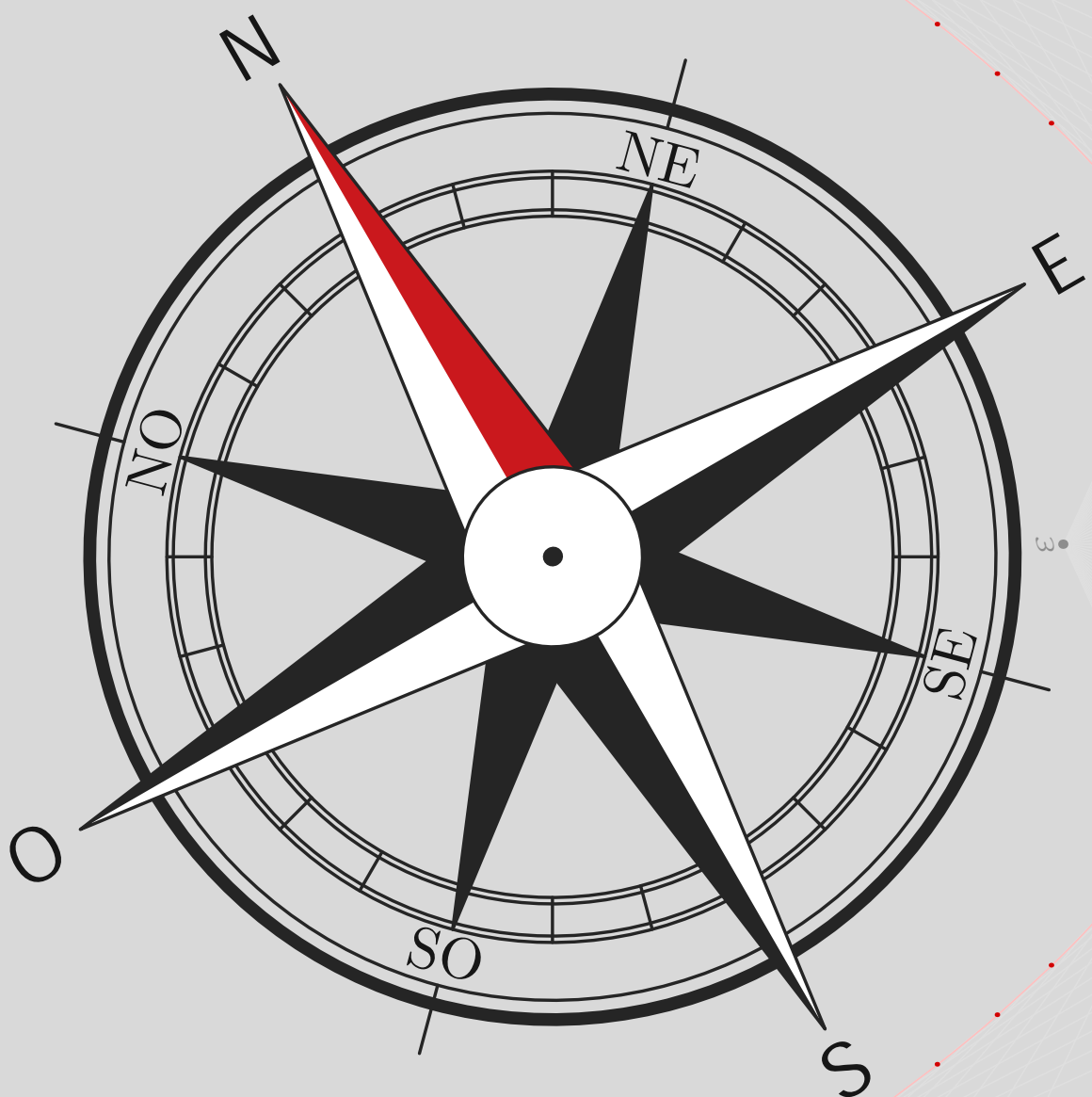
Dessa forma, reforçamos a importância do engajamento da sociedade nos temas aqui tratados. A transparência não é apenas um dever do Estado — é um direito do cidadão. E o controle externo, para alcançar sua plenitude, deve dialogar com todos os setores da sociedade, promovendo uma gestão pública mais ética, eficiente e voltada para o bem comum.

Esperamos que esta edição contribua para a ampliação do debate e inspire gestores, servidores, estudiosos e cidadãos a se envolverem cada vez mais com a construção de uma administração pública mais íntegra e eficiente.

Palavra do Presidente



Artigos



MATRIZ DE RISCO TRIDIMENSIONAL, O DIRECIONAMENTO DE FISCALIZAÇÕES A PARTIR DA AVALIAÇÃO DOS CREDORES, UNIDADES GESTORAS E DESPESAS PÚBLICAS:

APRESENTAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

THREE-DIMENSIONAL RISK MATRIX: GUIDING AUDITS THROUGH THE
ASSESSMENT OF CREDITORS, MANAGING UNITS, AND PUBLIC EXPENDITURES:
THE EXPERIENCE OF THE COURT OF ACCOUNTS OF THE STATE OF PIAUÍ

João Luís Cardoso Figueiredo Júnior
Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI)

Luciano Vieira de Araújo
Universidade de São Paulo (USP)

Sumário

1	INTRODUÇÃO	4
2	BASES CONCEITUAIS E NORMATIVAS DA MATRIZ DE RISCO NO TCE-PI	6
3	CONSTRUÇÃO E UTILIZAÇÃO DA MATRIZ DE RISCO	18
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	25
	REFERÊNCIAS	27

RESUMO

Este trabalho apresenta a construção e aplicação de uma matriz de risco tridimensional desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, voltada ao direcionamento de ações de fiscalização considerando a avaliação de credores, unidades gestoras e despesas públicas. A pesquisa tem como objetivo principal demonstrar como a ferramenta tem contribuído para otimizar os recursos do controle

externo, diante da escassez de auditores frente à complexidade e ao volume de dados públicos disponíveis. Adota uma abordagem metodológica mista, com análise quantitativa e qualitativa dos dados extraídos de bases oficiais, permitindo o cruzamento de informações e a geração de indicadores de risco. O estudo descreve os critérios utilizados para o cálculo do risco, exemplifica a funcionalidade da matriz e evidencia os resultados obtidos a partir de sua aplicação, como o uso da ferramenta por órgãos parceiros e os efeitos positivos no planejamento estratégico do Tribunal. Conclui que a matriz de risco representa um avanço na fiscalização pública, ao conferir maior racionalidade, eficiência e transparência às decisões institucionais.

Palavras-chave: matriz de risco; fiscalização pública; controle externo; análise de dados; Tribunal de Contas..

ABSTRACT

This paper presents the development and implementation of a three-dimensional risk matrix created by the Court of Accounts of the State of Piauí, designed to guide audit activities by assessing creditors, managing units, and public expenditures. The main objective is to demonstrate how this tool has contributed to optimizing external control resources in the face of auditor shortages and the increasing complexity and volume of public data. A mixed-methods approach was adopted, combining quantitative and qualitative analysis of data extracted from official databases, enabling cross-referencing of information and the generation of risk indicators. The study details the criteria used to calculate risk, illustrates the matrix's functionality, and highlights the results of its application, such as its adoption by partner institutions and its positive impact on the strategic planning of the Court. The findings indicate that the risk matrix represents significant progress in public auditing by promoting greater rationality, efficiency, and transparency in institutional decision-making.

Keywords: risk matrix; public auditing; external control; data analysis; Court of Accounts..

1 INTRODUÇÃO

O controle da administração pública sempre foi fortalecido durante a evolução dos Estados Democráticos de Direito. O sistema de controle é complexo e multifacetado, com diversas e relevantes competências constitucionais e normativas, e vem se beneficiando de oportunidades oriundas do mundo digital.

Com vistas a exercer todas as suas competências constitucionais, desde a apreciação das contas dos seus jurisdicionados, a análise da responsabilidade fiscal, o combate à malversação de recursos públicos, o fomento ao controle social, a verificação da pertinência das informações contábeis com a realidade, o fortalecimento do controle interno, a indução de políticas públicas e a contribuição para eficiência da máquina administrativa, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) conta com 143 auditores de controle externo.

Considerando tão somente o recorte temporal de primeiro de janeiro de 2023 até o dia 27 de setembro de 2024, foram desembolsados dos cofres estaduais e municipais piauienses a cifra de R\$ 65.494.700.764,58. Foram instruídos 1.118.013 processos de despesa, publicadas 18.061 licitações e firmados 39.858 contratos. Ao todo, são 1.755 unidades gestoras que são jurisdicionadas do TCE-PI, as quais tiveram despesas com 183.487 credores distintos¹. Esses dados apresentam a totalidade do que pode ser fiscalizado por um auditor de controle externo apenas no intervalo de um ano e meio, o que comumente se denomina de universo de controle. Os números são astronômicos, considerando a quantidade de auditores disponíveis, logo deve-se atuar de forma cirúrgica e direcionada, com vistas a evitar fiscalizações em licitações, contratos e despesas de baixo risco e com baixo impacto de benefício para Administração Pública.

¹ Dados extraídos do sistema SAGRES Contábil, SIAFE, Licitações e Contratos Web (Piauí, 2007; Piauí, 2019; Piauí, 2016).

A Matriz de Risco visa a direcionar esse caminho do auditor, apontar sua fiscalização para um objeto, seja licitação, contrato, despesa ou credores, que possui alto risco de estarem eivados de graves irregularidades, com vistas a promover um impacto mais profundo na atuação do Tribunal de Contas na realidade administrativa.

A crescente complexidade da administração pública e a limitação de recursos humanos nas instituições de controle, como o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI), impõem desafios significativos à efetividade das fiscalizações. Frente à escassez de auditores e à ampla gama de objetos fiscalizáveis – que vão desde contratos milionários até serviços essenciais em pequenas prefeituras – surge a necessidade de estabelecer critérios objetivos que orientem a atuação do controle externo. Nesse contexto, o presente artigo tem como objeto de pesquisa a matriz de risco tridimensional desenvolvida pelo TCE-PI, ferramenta criada com o intuito de sistematizar, priorizar e direcionar fiscalizações a partir da avaliação de três dimensões: credores, unidades gestoras e despesas públicas.

O objetivo geral é analisar o processo de construção e aplicação da matriz de risco tridimensional, desenvolvida no Tribunal de Contas do Estado do Piauí, destacando sua funcionalidade e potencialidade para direcionar fiscalizações de controle externo com base em critérios objetivos de risco, visando otimizar recursos e aprimorar a eficiência fiscalizatória em diferentes níveis de planejamento (estratégico, tático e operacional). Para isso, o estudo apresenta como objetivos específicos: apresentar o mapeamento completo do processo de concepção, desenvolvimento e funcionamento da matriz de risco tridimensional no TCE-PI; descrever os critérios e tipologias utilizados para mensurar o risco associado aos credores, às unidades gestoras e às despesas públicas; indicar as potencialidades da matriz no direcionamento das fiscalizações, com base em dados estruturados e integrados; e evidenciar alguns dos principais resultados alcançados com o uso da ferramenta, tanto no âmbito do próprio tribunal quanto em instituições parceiras.

A justificativa para a adoção da matriz está no reconhecimento da necessidade de racionalizar a escolha dos alvos de fiscalização, superando métodos baseados exclusivamente em materialidade, denúncias pontuais ou aleatoriedade.

O problema de pesquisa que orienta este estudo é: como estabelecer critérios racionais e objetivos para o direcionamento das ações de fiscalização do TCE-PI diante da escassez de recursos humanos e da abundância de dados disponíveis?

Metodologicamente, a pesquisa é classificada como exploratória, descritiva e explicativa. É exploratória à medida em que busca aprofundar o conhecimento sobre a aplicação de matrizes de risco tridimensionais no contexto de fiscalização de contas públicas. Assume o caráter descritivo ao detalhar as características da matriz de risco utilizada, os dados coletados e as análises realizadas. Por fim, busca explicar como a matriz contribui para o direcionamento das fiscalizações ao analisar as relações entre as variáveis (credores, unidades gestoras, despesas públicas) e o risco de irregularidades.

Visando a uma compreensão abrangente do tema, a pesquisa adota uma abordagem mista, combinando elementos quantitativos e qualitativos. A análise quantitativa será utilizada para identificar padrões e tendências nos dados. Os dados quantitativos são oriundos de mais de vinte bases organizadas pelo TCE-PI. Os elementos qualitativos permitem uma compreensão mais profunda dos significados e das percepções dos atores envolvidos.

Através desses métodos, é possível descrever a construção e o uso da matriz de risco tridimensional como ferramenta para direcionar as fiscalizações, considerando os fatores dos credores, das unidades gestoras e das despesas públicas.

2 BASES CONCEITUAIS E NORMATIVAS DA MATRIZ DE RISCO NO TCE-PI

O objetivo deste capítulo é apresentar os fundamentos conceituais, normativos e técnicos que embasam a criação e aplicação da matriz de risco tridimensional no Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Para tanto, serão discutidos os principais elementos que justificam a necessidade de um instrumento capaz de apoiar o planejamento das fiscalizações com base em critérios objetivos de risco, bem como o contexto de transformação digital

que ampliou a disponibilidade e a complexidade dos dados públicos. Assim será possível configurar uma visão abrangente do cenário no qual se insere a matriz de risco e dos desafios enfrentados para sua implementação.

Nesse plano, serão abordados, inicialmente, os motivos que demandaram a criação da ferramenta de análise de risco, considerando as limitações de recursos humanos frente ao volume de informações a serem fiscalizadas. Em seguida, explora-se o impacto da revolução digital sobre os processos de prestação de contas, os instrumentos disponibilizados pelos jurisdicionados ao TCE-PI e os dados externos obtidos pela instituição. Por fim, discute-se como o controle externo orientado por dados se consolidou como estratégia necessária à modernização e ao aumento da efetividade das ações fiscalizatórias.

2.1 Da necessidade de criação de uma ferramenta de análise de risco

O exercício da auditoria governamental é regulamentado no Brasil por meio das Normas Brasileiras de Auditoria no Setor Público (NBASP), as quais advêm das normas internacionais (International Standards for Supreme Audit Institutions - ISSAIs). A NBASP de nível 2 elenca os Princípios Fundamentais de Auditoria no Setor Público e destaca a importância de o auditor se guiar por critérios de risco e relevância:

Nos trabalhos de relatório direto, é o auditor quem mensura ou avalia o objeto de acordo com os critérios. O auditor seleciona o objeto e os critérios, levando em consideração risco e materialidade. O resultado da mensuração do objeto, de acordo com os critérios, é apresentado no relatório de auditoria na forma de achados, conclusões, recomendações ou de uma opinião. A auditoria do objeto pode também proporcionar novas informações, análises ou novas perspectivas (IRB, 2017).

Outra abordagem interessante, apresentada pela norma diz respeito ao conceito de materialidade, afastando aquele tradicional e engessado pensamento de que se refere apenas ao volume financeiro de determinado objeto. Agora a referência é a verificação da magnitude do impacto do objeto a ser auditado, como se extrai da leitura do trecho abaixo (IRB, 2017):

A materialidade pode ser entendida como a importância relativa de uma questão dentro do contexto no qual ela está sendo considerada. A materialidade de um tema de auditoria deve ter relação com a magnitude de seus impactos. Vai depender se a atividade é comparativamente menor e se deficiências na área em causa poderiam influenciar outras atividades dentro da entidade auditada. Uma questão será considerada material quando o tema for considerado de particular importância e onde melhorias teriam um impacto significativo. Será menos material aonde a atividade for de natureza rotineira e o impacto do baixo desempenho seja mínimo ou restrito a uma área pequena.

Observa-se que, antes de iniciar um processo de auditoria, ou mesmo de fiscalização, é esperado do auditor que demonstre o porquê da escolha do objeto da ação de controle. A matriz de risco foi desenvolvida com vistas a facilitar essa escolha do auditor, seja em nível operacional (escolher qual licitação será analisada), em nível tático (o chefe selecionar qual município será inspecionado), ou em nível estratégico (o secretário selecionar os temas que serão abordados).

Sua criação e desenvolvimento é de tamanha relevância para a realidade dos tribunais de Contas, que é pontuado no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas – MMD-TC, desenvolvido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, no indicador de Programa de Qualidade Agilidade dos Tribunais de Contas – QATC de número 15, o qual se refere às “informações estratégicas para o controle externo”, do domínio “fiscalização e auditoria”.

Os indicadores de pontuação possuem as seguintes tipologias: 15.3.4. estratégias e ações de inteligência, exclusivamente por meio da obtenção, sistematização e análise de dados coletados, oriundos de base de dados própria ou custodiada, visando à produção de conhecimento para tomada

de decisões (Relatório de Análise de Tipologia; Relatório de Pesquisa; Relatório de Inteligência, dentre outros); e 15.3.8. elaboração e validação de tipologias visando a identificar indícios de irregularidades administrativas com vistas à prevenção e ao combate à corrupção.

Semelhante previsão também é apresentada pela Resolução ATRICON nº 07/2014, a qual aprova as diretrizes de controle externo relacionadas à temática de gestão de informações estratégicas pelos Tribunais de Contas do Brasil, com a diretriz 20 e 23 (ATRICON, 2014).

Ademais, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí definiu a matriz de risco como sistema orientado por critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade, destinado a indicar o grau de risco apresentado pelos órgãos e entidades jurisdicionados e possibilitar planejamento eficiente e eficaz das ações fiscalizatórias (Piauí, 2019).

Exsurge, dessa forma, a necessidade de obtenção de dados e informações para o desenvolvimento de tipologias de risco que possam criar a matriz. A realidade do TCE-PI será detalhada nos capítulos vindouros.

2.2 A prestação de contas após a revolução digital

O poder normativo de determinar a forma com a qual recebe a prestação de contas sempre foi uma função imprescindível prevista na Carta Magna para os Tribunais de Contas desempenharem sua função constitucional. A escolha de qual documento, balanço ou demonstrativo, bem como a forma de recebimento sempre foi uma prerrogativa das cortes.

Até o início do século XXI, toda e qualquer documentação referente à prestação de contas dos jurisdicionados do TCE-PI era remetida de forma impressa. Eram caixas e caixas repletas de papel que chegavam diariamente no tribunal, contendo balanços, demonstrativos, empenhês, notas fiscais, balancetes, entre outros documentos exigidos.

A revolução digital permitiu uma disrupção da forma com a qual os órgãos públicos municipais e estaduais piauienses prestam contas ao TCE/PI, atualmente, nenhum papel impresso é encaminhado. Acabaram as centenas de caixas que lotavam imensos armários e setores do tribunal.

Hodiernamente, são vários sistemas que recepcionam incontáveis *terabytes* de dados e documentos eletrônicos encaminhados em periodicidade diária, mensal, bimestral, trimestral, quadrimestral, semestral e anual. Passou o tempo da abertura de caixas, busca pelo documento desejado, sua análise, bem como a tentativa de confrontar sua informação com outro papel dentro de outra caixa. O desafio atual é lidar com dados.

Inquestionável afirmar que a revolução digital facilitou sobremaneira o trabalho do auditor de controle externo, contudo apresentou um propósito desafiador: o que fazer, qual utilidade dar para tanto dado e informação recepcionada.

2.3 Os instrumentos de prestação de contas ao TCE-PI

A prestação de contas é um instrumento indispensável toda vez que alguém gere recursos de outrem – seja o síndico que administra os recursos de um condomínio, um inventariante que cuida dos valores do inventário ou mesmo um gerente que conduz a gestão de uma empresa pertencente a um dono.

Na administração pública, trata-se de um princípio fundamental, assegurando a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Os Tribunais de Contas desempenham um papel crucial nesse processo, fiscalizando e avaliando a aplicação dos recursos públicos para garantir a legalidade, legitimidade e economicidade das ações governamentais.

A Constituição do Estado do Piauí, em simetria à Carta Magna, em seu art. 85, caput e parágrafo único, dispõe acerca da obrigatoriedade da prestação de contas. *In verbis*:

Art. 85: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receita, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

§ 1º: Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome desta, assuma obrigação de natureza pecuniária (Piauí, 1989).

A doutrina reforça o comando constitucional, ao destacar a relevância do ato de prestar contas e a consequência de não o fazer. É o que se extrai da leitura do ministro do Tribunal de Contas da União Benjamin Zymler (2015), a saber:

O molde constitucional adotado pelo Estado brasileiro afigura-se como terreno fértil ao desenvolvimento de mecanismos de controle do Estado, situado não apenas no âmbito do próprio aparelho estatal, como também no corpo social que o integra, como veremos adiante. Tudo isso dentro de uma visão republicana do Estado brasileiro, cuja Constituição elege a prestação de contas dos agentes públicos, que cuidam da res publica, como princípio sensível, ou seja, princípio cuja violação enseja a intervenção federal ou estadual (arts. 34, VII, “d”, e 35, II).

Ressalta-se que a forma e os instrumentos pelos quais os jurisdicionados prestam contas são definidos pela Corte de Contas, a qual se utiliza do seu poder normativo para indicar os critérios. Os jurisdicionados estaduais e municipais do Tribunal de Contas do Estado do Piauí cumprem sua obrigação de prestar contas por diversas formas e sistemas de informação. Antes de

detalhar, é imperioso destacar que a não prestação de contas por parte dos jurisdicionados do TCE-PI enseja o bloqueio das movimentações financeiras, com o supedâneo jurídico no poder geral de cautela dos Tribunais de Contas.

Insta registrar que a possibilidade de bloqueio das contas bancárias de jurisdicionados pelo Tribunal de Contas já foi enfrentado pelo judiciário piauiense – é o que se extrai da leitura do trecho abaixo (Piauí, 2015):

O Egrégio Tribunal Pleno, à unanimidade reconheceu a constitucionalidade do art. 86, IV, da Lei Estadual nº 5.888/2009, ratificando a possibilidade jurídica do Tribunal de Contas em fazer o bloqueio das contas dos Municípios e, por maioria de votos, vencido os Desembargadores Edvaldo Pereira de Moura (Relator) e Fernando Carvalho Mendes, DECIDIU que no caso concreto há autorização legal para que o TCE possa fazer o bloqueio das movimentações financeiras do Município de Aroazes, e, via de consequência, JULGOU IMPROCEDENTE o mandado de segurança, denegando a ordem pleiteada e cassando a liminar concedida anteriormente, acorde com o parecer Ministerial Superior, nos termos do voto vencedor do Desembargador Erivan José da Silva Lopes.

Após o reconhecimento do Poder Judiciário, são raras as situações em que o Tribunal de Contas do Estado do Piauí enfrenta o que diz respeito à ausência de prestação de contas dos seus jurisdicionados. A medida cautelar de bloqueio da movimentação bancária se mostrou muito efetiva nesse quesito.

Compulsando agora alguns dos instrumentos pelos quais o TCE-PI recebe a prestação de contas dos seus jurisdicionados, tem-se o SAGRES Contábil como um sistema receptor de dados e informações da execução orçamentária e financeira municipal. São dados estruturados de receita, despesa, pagamentos, restos a pagar e retenções, que, após sua recepção, são processados por centenas de regras de validação que potencializam a confiança no dado transmitido. Atualmente a obrigatoriedade de prestação de contas por meio do sistema é regulamentada e exigida por meio da [Instrução Normativa TCE-PI nº 03/2022, de 06 de outubro de 2022](#).

Outro importante sistema receptor de dados de prestação de contas é o SAGRES Folha, regulamentado pela mesma norma supraindicada. Trata-se de uma ferramenta que recebe todos os dados e informações de folha de pagamento da administração direta e indireta municipal, tais como o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), nome completo, matrícula, lotação, cargo, função e diversos detalhamentos referentes às vantagens remuneratórias e indenizatórias percebidas, aos descontos realizados e ao saldo de remuneração líquida.

O sistema Licitações Web, como o nome já indica, foi desenvolvido com vistas a receber os dados estruturados e documentos referentes à certames licitatórios de todos os jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, tanto municipais quanto estaduais. Devidamente regulamentado pela [Instrução Normativa TCE-PI nº 06/2017, de 16 de outubro de 2017](#), o sistema representa um importante aliado não apenas do controle externo exercido pela Corte de Contas, mas também do controle social, sendo especialmente relevante para empresas interessadas em contratar com a Administração Pública piauiense, que não mais precisam consultar diversos diários oficiais em busca de licitações. Todos os editais encontram-se concentrados no Mural de Licitações (Piauí, 2024c).

Igualmente regulamentado pela Instrução Normativa citada no parágrafo anterior, o sistema Contratos Web também é exigível para os jurisdicionados estaduais e municipais do TCE-PI. Trata-se de repositório de diversos dados estruturados de contratos firmados pela Administração Pública e documentos como o instrumento contratual e os atos derivados da sua execução, como ordens de serviço, notas fiscais, relatórios de liquidação, atesto e ordens de pagamento. Todas as suas informações e documentos podem ser acessados livremente pelo Mural de Contratos (Piauí, 2024b), representando importante instrumento de controle social.

Com vistas a vencer a dificuldade que é conhecer quais são os seus órgãos jurisdicionados e quem responde por eles, foi desenvolvido o sistema Cadastros Web, no qual todo gestor público municipal e estadual deve se cadastrar. Representa um importantíssimo repositório para comunicação com o administrador público, seja processual ou extraprocessualmente, bem

como definição de responsabilidade pelos atos da gestão pública. Sua exigibilidade é resguardada pela [Instrução Normativa nº 01/2024, de 01 de abril de 2024](#) (Piauí, 2024a).

As obras e serviços de engenharia, além de terem suas licitações inseridas no sistema Licitações Web e seus contratos registrados no sistema Contratos Web, devem ser devidamente cadastrados no sistema Obras Web, desenvolvido para o gestor público cadastrar informações como as coordenadas, fotografias, medições e demais documentos relacionados a serviços de engenharia. Encontra-se regulamentado pela Resolução TCE-PI nº 632/2009 e é de observância obrigatória para gestores estaduais e municipais.

Por fim, existe o sistema Documentação Web, que se encontra regulamentado pela Instrução Normativa TCE-PI nº 05/2023, de 18 de dezembro de 2023. Nessa solução tecnológica, o jurisdicionado estadual e municipal envia documentos digitais, seja no formato PDF pesquisável ou em Planilha de Excel, dependendo da peça de prestação de contas. Por meio desse sistema, são encaminhados todos os demonstrativos e balanços exigidos no Balanço Geral; todas as demonstrações da Lei de Responsabilidade Fiscal, seja do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, seja do Relatório de Gestão Fiscal; são remetidos todos os extratos bancários de conta corrente e aplicação financeira; relação de veículos próprio, locados e sublocados; inventário patrimonial; relatório de remessa e o relatório de retorno da folha de pagamento à instituição financeira; comprovante de remessa da GFIP; entre diversos outros documentos.

Conforme se observou alhures, são diversas as formas pelas quais o gestor público municipal e estadual piauiense presta contas ao TCE-PI. Oportuno registrar que são horas e horas trabalhadas por servidores públicos para estudo, organização e transmissão de tantos dados, informações e documentos, remetidos em periodicidade mensal, bimestral, quadrimestral, semestral e anual. Dessa forma, um grande desafio do Tribunal de Contas do Estado do Piauí é dar utilidade para tudo que é recepcionado em sede de prestação de contas, seja em ações processuais, extraprocessuais ou mesmo analisando dados para direcionar trabalhos futuros, como será melhor detalhado posteriormente.

2.4 Dos dados e informações externas obtidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí

O banco de dados do TCE-PI não contempla apenas dados oriundos dos sistemas que recebem a prestação de contas dos jurisdicionados estaduais e municipais, anteriormente destacados no item anterior. Também são obtidos diversos dados úteis para atividade do controle externo por meio de fontes abertas, acordo de cooperação técnica e contratos administrativos.

O primeiro importante sistema através do qual o TCE-PI acessa diretamente o banco e extrai seus dados diariamente é o SIAFE, instrumento pelo qual o Estado do Piauí realiza toda sua execução orçamentária e financeira. É um repositório de todos os detalhamentos de receita, empenhos, dotações, liquidação, pagamento, restos a pagar, retenções e outros dados estaduais relevantes.

Semelhante procedimento é realizado com o SIAPE, solução tecnológica que armazena e executa a folha do Poder Executivo do Estado do Piauí. Além de acessar por meio de usuário e senha, periodicamente o seu banco de dados é transmitido para o TCE-PI, permitindo a realização de análises mais profundas e cruzamentos.

Por meio de uma *Application Programming Interface* (API) da Receita Federal do Brasil, dado aberto, são acessados os dados e informações de pessoas jurídicas, Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), valiosos para confrontar informações de fornecedores públicos, bem como dos órgãos públicos.

Em 2021, o TCE-PI firmou contrato com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (DATAPREV), cujo objeto foi a obtenção de dados de pessoas físicas por meio da tecnologia *blockchain*. As informações do CPF são de extrema relevância para verificação de servidores públicos, gestores e credores pessoas físicas.

No mesmo ano, foi avençado um acordo de cooperação técnica entre a Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí (SEFAZ) e o TCE-PI cujo objeto foi a transmissão de dados de Notas Fiscais Eletrônicas (NFE) emitidas para

destinatário órgão público municipal e estadual piauiense. Para execução do acordo, a autoridade fazendária disponibiliza uma API para acesso às notas fiscais, que representam um importante instrumento para atuação preventiva do controle externo, atualizada diariamente.

Outro acordo firmado foi com a autarquia estadual de trânsito, o DETRAN-PI, o qual possui dois objetos: o primeiro diz respeito ao acesso por meio de usuário e senha aos sistemas cadastrais de Registro Nacional de Carteira de Habilitação (RENACH), Registro Nacional de Infrações de Trânsito (RENAINF) e Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAN); já a segunda faceta do acordo refere-se à transmissão de dados de veículos de propriedade de órgãos públicos estaduais e municipais jurisdicionados ao TCE-PI, por meio de uma ferramenta de API.

O Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Piauí (CREA) também firmou parceria com o Tribunal de Contas, fornecendo usuário e senha para acesso aos seus sistemas, os quais possuem dados e informações referentes à Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), engenheiros responsáveis técnicos por empresas e obras públicas. Outrossim, periodicamente é encaminhado o banco de dados com informações das empresas que são credoras públicas municipais e estaduais.

Por meio de APIs fornecidas pelo Governo Federal, são importados dados e informações de escolas, turmas, professores e alunos do censo escolar, bem como dos benefícios sociais registrados no Cadastro Único do Ministério de Desenvolvimento Social. No sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral são destacados os dados das eleições, seja de candidatos, filiados e doadores de campanha eleitoral.

2.5 Da atuação do controle externo orientado por dados

Conforme já narrado no introito do presente trabalho, o universo de objeto de fiscalização dos auditores do TCE-PI é imenso. No tocante à despesa pública, são mais de 65,5 bilhões de reais pagos por 1.755 órgãos estaduais e municipais, através de 2 milhões de processos de despesa, para mais

de 183 mil credores distintos, segundo os sistemas SAGRES e SIAFE, apenas considerando o recorte temporal de janeiro de 2023 até setembro de 2024. Outrossim, no mesmo período, segundo os sistemas Licitações e Contratos Web, foram publicadas 18.061 licitações e firmados 39.858 contratos.

Considerando que, segundo o Portal da Transparência, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí possui apenas 143 auditores de controle externo direcionados para fiscalização, é forçoso concluir que a demanda é muito superior ao quantitativo de servidores, ainda que para uma atuação exclusivamente concomitante.

Diante dessa realidade, resta questionar o que fiscalizar e qual licitação solicitar para análise. Por que pedir o pregão eletrônico instruído pela Prefeitura Municipal de Corrente, cujo objeto é transporte escolar e não solicitar a Concorrência do Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Piauí, que trata da recuperação do asfalto de uma rodovia? Por que priorizar as despesas da empresa que presta serviço de capina e roço na Prefeitura Municipal de Campo Maior em detrimento da empresa que presta serviço de locação de mão de obra para o DETRAN-PI? Por que instruir um processo de contas de gestão para a Câmara Municipal de Teresina e não para o Tribunal de Justiça? Por que realizar uma inspeção *in loco* no município de Parnaíba e não no Hospital Regional de Floriano?

Trata-se de algumas perguntas que angustiam auditores, chefes, diretores e secretários do TCE-PI. Simplificando o que foi dito, qual o critério utilizado para iniciar um procedimento de fiscalização? O mais comum, e até intuitivo, é a materialidade financeira, fiscalizando-se o objeto, a despesa, o credor ou o órgão que movimenta mais recursos públicos. Outro critério possível é a atuação reativa, guiada por denúncias, representações e comunicações de irregularidade que diariamente são encaminhadas ao Tribunal. Alternativamente, poder-se-ia adotar a aleatoriedade, realizando o sorteio do órgão, da licitação, da despesa ou do credor que será fiscalizado.

Considerando a enorme quantidade de dados e informações disponíveis no TCE-PI, torna-se inviável que essas informações não sejam utilizadas para direcionar, guiar e orientar as futuras fiscalizações da corte de contas. Nesse sentido, destaca-se o comentário dos autores no artigo "Controle social

e o paradigma da Administração Pública digital no Brasil”, no sentido de conferir importância ao estudo da ciência de dados (Cristóvam; Mezzaroba; Mezzaroba, 2021):

Para o sucesso da atividade controladora via instrumentos digitais, portanto, fundamental a interlocução da ciência jurídica com outras áreas do conhecimento, em especial, aqui, a ciência de dados. Trata-se de um campo interdisciplinar, cuja utilização de processos e sistemas se destina a extrair conhecimento de dados (estruturados ou não) e que engloba uma série de domínios como *Big Data*, *Analytics*, *Data Mining*, *Text Mining*, *Business Intelligence* e *Business Discovery*

Dessa forma, faz-se imprescindível a união de profissionais da área jurídica, contábil, econômica e administrativa com a seara da ciência de dados, com vistas a identificar quais são e a qualidade dos dados que estão armazenados, realizar cruzamentos e análise, a fim de criar uma solução tecnológica que permita aos auditores do Tribunal de Contas guiar seu trabalho para ações que possuam a maior probabilidade de gerar o máximo benefício efetivo para a sociedade.

3 CONSTRUÇÃO E UTILIZAÇÃO DA MATRIZ DE RISCO

Este capítulo aborda o processo de construção e a aplicação da matriz de risco desenvolvida no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. A matriz, concebida a partir da integração entre dados públicos e ferramentas de análise, representa uma solução inovadora para o direcionamento das ações de fiscalização, pois permite a priorização estratégica de recursos em um ambiente marcado por grande volume de informações e recursos humanos limitados. Com isso, o objetivo deste capítulo é descrever como a matriz foi elaborada, como está estruturado o seu escopo e de que forma cada componente – seja o risco relativo a credores, unidades gestoras ou despesas públicas – contribui para qualificar o controle externo.

Além disso, este capítulo também discute as potencialidades da matriz quando integrada à Rede Infocontas e a outros instrumentos já utilizados pelo TCE-PI. Por meio da análise crítica de cada dimensão do risco, será possível compreender como a ferramenta agrega valor às etapas de planejamento e execução da fiscalização, bem como identificar os desafios que acompanham a sua operacionalização e os resultados que têm sido obtidos desde sua implementação.

3.1 Da matriz de risco na Rede Infocontas e no TCE-PI

A Rede Infocontas é o braço da ATRICON que congrega os representantes de todas as unidades de informações estratégicas de todos os Tribunais de Contas do Brasil. Um dos seus projetos mais ativos é a Matriz de Risco de Fornecedores (MRF), a qual representa uma ferramenta desenvolvida no ambiente do LabContas do Tribunal de Contas da União, com o propósito de estabelecer um *ranking* dos fornecedores com maior risco de ocorrência de irregularidades em sua contratação. O risco é calculado a partir da identificação de situações, verificadas a partir do cruzamento de dados disponíveis nas bases corporativas, que podem configurar irregularidades ou, no mínimo, situações suspeitas.

A construção das tipologias é realizada de forma colaborativa pelos integrantes das diversas Unidades de Informações Estratégicas e disponibilizadas para toda a comunidade, uma vez que o esforço de uma unidade serve para todas as outras.

Historicamente, o TCE-PI avaliava os seus credores com a “Matriz de Risco dos Fornecedores” da Rede Infocontas e coletava as trilhas obtidas para aplicação interna. A partir dessa informação, eram criados relatórios e painéis de *Business Intelligence* (BI) para os auditores verificarem os credores de maior ou menor risco. Outrossim, sempre foram segregados os fornecedores municipais e estaduais. Era uma matriz de risco para cada bloco,

considerando a divisão do Tribunal de Contas em duas grandes diretorias à época, a Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual (DFAE) e Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal (DFAM).

Em 2023, foi desenvolvida a primeira matriz de risco sem o olhar exclusivo do credor. Dessa vez, foi acrescentado ao contexto uma valoração das unidades gestoras estaduais e municipais que são jurisdicionadas, bem como as características da despesa pública. Ademais, ela visou a atender a uma nova realidade do Tribunal com a unificação da fiscalização estadual e municipal em mesmas diretorias e divisões de fiscalização. Logo, foram unificados todos os credores de municípios e órgãos do estado para serem analisados sob uma mesma perspectiva.

A matriz ainda se ateve a uma abordagem estática, analisando despesas empenhadas exclusivamente no exercício financeiro de 2022. Sua elaboração foi com a utilização de centenas de planilhas eletrônicas interdependentes conectadas a um painel de BI, o que dificultava sobremaneira qualquer alteração de dados ou de metodologia de cálculos.

Nos capítulos que se seguem, será abordada a atual matriz de risco do TCE-PI, que apresentou diversas inovações em relação às demais. Essas inovações refletem o esforço institucional em aprimorar os mecanismos de controle externo, alinhando-os às exigências de eficiência, transparência e efetividade na fiscalização do gasto público.

3.2 Do escopo da matriz de risco

Diferente da matriz desenvolvida em 2023, a atual possui um recorte temporal dinâmico, coletando todas as informações de primeiro de janeiro de 2023 até a última prestação de contas encaminhada para o Tribunal, processando a atualização automaticamente.

Dessa vez, não foram utilizadas centenas de planilhas eletrônicas, como outrora. O cálculo do risco foi realizado diretamente no banco de dados, orquestrado pelo sistema de controle de fluxo Airflow. Para lidar com tipologias específicas, foram utilizados scripts desenvolvidos em linguagem de

programação Python para extração dos dados e orquestração da execução do fluxo de análise. A extração de dados, o processamento e o cálculo do risco foram feitos diretamente no banco SQL Server, também orquestrados pelo Airflow. Dependendo da tipologia, foi necessário criar scripts em Python tanto para a extração dos dados quanto para a orquestração no Airflow.

Outro recorte a ser considerado é que a matriz de risco não analisa despesa com pessoal ou gasto destinado a credor pessoa física, atendo-se exclusivamente às despesas de pessoas jurídicas. Ademais, nem todas as pessoas jurídicas são analisadas; tão somente aquelas que, pela natureza da sua atividade ou pelo tipo da despesa que foi credora, é exigível uma concorrência, uma competitividade para sua contratação. Logo, credores de despesas relacionadas a juros bancários, fornecimento de água, fornecimento de luz, encargos sociais, tarifas cartorárias, entre outros assemelhados, não foram contemplados no escopo da matriz.

Destarte, pela relevância financeira, também não foram considerados os credores que, no período de referência (janeiro de 2023 até o último processamento), não tiveram pagamentos superiores a R\$ 50.0000,00 (cinquenta mil reais). Caso, com o acumular de recursos recebidos pela empresa ao longo dos meses e anos, ela chegue à cifra limite, passará a ser objeto de análise.

Explicado o escopo da matriz, de janeiro de 2023 até setembro de 2024, os órgãos estaduais e municipais piauienses pagaram a cifra de R\$ 65.494.700.764,58 na execução de empenhos ou de restos a pagar. Dessa quantia, foram considerados da análise da matriz R\$ 19.924.000.116,50. Em relação aos credores, 28.505 pessoas jurídicas receberam recursos estaduais e municipais no período indicado, contudo 12.183 foram objeto de análise da matriz.

3.3 Risco credor

A medição do risco dos fornecedores públicos piauienses é definida pela aplicação de 74 tipologias. Tipologia representa um fator que, se verificado, indica que a despesa pública com o credor que nela incorreu apresenta maior risco de irregularidades ou fraudes. Desse total, 38 foram desenvolvidas e processadas pelo grupo MRF da Rede Infocontas da ATRICON, enquanto 34 foram idealizadas e processadas pelo Núcleo de Gestão das Informações Estratégicas (NUGEI do TCE-PI).

Para facilitar a compreensão, as tipologias foram agrupadas em 7 classes: situação cadastral, porte incompatível, relações suspeitas, relações políticas, empresa sancionada, empresa eclética e cadastro no TCE-PI. O conteúdo das tipologias é sigiloso e de acesso reservado.

Trata-se de tipologias binárias, nas quais o credor se enquadra ou não. Ademais, vale destacar que cada uma possui um peso que varia de 1 a 5, definido após entrevista com o Secretário de Controle Externo, todos os diretores da SECEX e todos os auditores lotados no NUGEI. O cálculo do risco intrínseco do credor resume-se, assim, ao somatório das tipologias em que ele foi enquadrado, ponderado pelo peso de cada uma.

Entretanto, o risco da pessoa jurídica também precisa considerar o *quantum* percebido do erário público. Não se pode colocar na mesma régua uma empresa que recebeu 50 mil reais e outra que auferiu mais de 538 milhões. Por isso, o volume financeiro foi incluído como elemento para ponderar o risco do credor, por meio de um processo estatístico de normalizou os valores recebidos por todos em uma escala de 0,0001 a 1. Essa nota normalizada foi conceituada como risco extrínseco.

O risco final do credor representa um somatório simples entre sua nota de risco intrínseco e sua nota de risco extrínseco. Na prática, observou-se que o volume financeiro elevou sobremaneira o risco dos credores, razão pela qual a matriz de risco contempla muitos gráficos com o dado do risco intrínseco para consulta e análise do usuário.

3.4 Risco unidade gestora

A princípio, importa registrar que foram objeto de análise 620 unidades jurisdicionadas, segregadas em 224 prefeituras municipais, 224 câmaras municipais, 38 secretarias, fundos e órgãos da Prefeitura Municipal de Teresina, 3 consórcios e 131 secretarias, fundos e órgãos estaduais. Os órgãos das outras prefeituras municipais que não são da capital foram agrupados para melhor análise.

Diferente do risco do credor, que possui 2 facetas, o risco da unidade gestora possui 3 abordagens. A primeira diz respeito às tipologias nas quais é enquadrada ou não. Foram criadas 19 tipologias agregadas em 6 classes: transparência; prestação de contas; índices legais e constitucionais; processos no TCE-PI; gestão de licitação e contrato; e aspectos educacionais. O conteúdo das tipologias é sigiloso e de acesso reservado.

Algumas tipologias enquadram apenas unidades da esfera municipal e outras das duas esferas, razão pela qual as notas finais de risco foram normalizadas por esfera para permitir a comparabilidade. Diferente das tipologias dos credores, que são binárias de sim ou não, as tipologias das unidades gestoras têm sua pontuação em um intervalo de 0 a 1, dependendo da posição daquela unidade frente às demais. Por exemplo, em relação ao índice de despesa com pessoal, aquele município que possui maior índice possui maior nota de risco do que o município de menor índice.

O segundo viés do cálculo refere-se à nota de risco dos credores que se relacionaram com as unidades gestoras. Quanto maior o risco dos fornecedores que receberam recursos daquela unidade, maior o risco da própria unidade gestora.

Por fim, a terceira e última faceta do risco diz respeito ao volume financeiro gerido pelo ente público. Quanto maior a soma dos valores pagos por ele, maior o risco. Dessa forma, o risco final representa a soma da nota de risco das tipologias em que ele incorreu, da nota de risco dos credores com os quais ele efetuou pagamentos e da nota de risco do volume financeiro por ele gerido.

3.5 Risco despesa

A despesa pública foi classificada por diversas facetas pela Lei nº 4.320/1964, seja por sua função de governo (educação, saúde, segurança etc.), pela classificação institucional (órgão que executa a despesa), pela natureza da despesa (pessoal e encargos, investimentos, juros e encargos da dívida etc.), pela classificação programática (programas, ações, projetos e atividades de governo) ou ainda pela fonte de recurso, entre outras.

Toda a matriz foi construída com vistas a ranquear a despesa por cada tipo de classificação destacado acima, permitindo que o usuário verifique, por exemplo, se a despesa de uma determinada prefeitura com educação teve mais risco do que a despesa com saúde, ou se os gastos com material de consumo apresentaram mais risco do que os gastos com obras e serviços de engenharia, entre outras análises similares.

Com vistas a facilitar ainda mais a análise do usuário, foi desenvolvida uma nova classificação a partir da conjugação do elemento e subelemento de despesa. No período de análise, o Estado do Piauí empenhou em 48 elementos e 458 subelementos distintos, resultando em 512 combinações entre eles. Já os 224 municípios piauienses empenharam em 47 elementos e 420 subelementos distintos, gerando 471 combinações entre eles. Ao todo, as 983 combinações estaduais e municipais foram agrupadas com a ajuda de uma ferramenta de inteligência artificial, resultando na criação de 53 classes de despesa.

Tabela 1: Listagem das 53 classes de despesas, as quais representam uma agregação de 983 combinações de elementos e subelementos de despesas estaduais e municipais

Aeronaves (Locação e Serviços)	Locação de máquinas e equipamentos	Obras Serv Eng - Unidades de saúde
Agropecuário	Locação de veículos	Outros Equipamentos Permanentes
Aparelhos de comunicação e orientação	Manutenção e Conservação de Equipamentos	Outros materiais de consumo
Aquisição de Imóvel	Manutenção e Conservação de Imóvel	Outros serviços prestados
Armas e Munições	Material de expediente	Passagens e Hospedagens
Auxílio a Instituições	Material Educativo e Cultural	PPP
Combustíveis e lubrificantes	Medicamentos e Material Hospitalar	Publicidade (Materiais e Serviços)
Consultorias	Obras Serv Eng - Diversas	Serviço educacional e assistencial
Contrato de Gestão de Saúde	Obras Serv Eng - Espaços públicos	Serviço Gráfico, Embalagem e Sinalização (e materiais)
EPIs	Obras Serv Eng - Estradas vicinais	Serviço Hospitalar
Festividades	Obras Serv Eng - Estudos técnicos	Tecnologia da Informação (Materiais e Serviços)
Gêneros Alimentícios (material e serviços)	Obras Serv Eng - Imóveis	Telecomunicação (material e serviço)
Honorários e Serviços Profissionais	Obras Serv Eng - Infraestrutura hídrica	Transporte Diverso
Iluminação e Energia Elétrica	Obras Serv Eng - Obra Arte Rodoviária	Transporte Escolar
Indenizações e Restituições	Obras Serv Eng - Obras rodoviárias	Treinamento e curso
Limpeza (Serviços e Equipamentos)	Obras Serv Eng - Pavimentação urbana	Veículos (Aquisição)
Locação de Imóvel	Obras Serv Eng - Saneamento	Veículos (Manutenção e Conservação)
Locação de mão de obra	Obras Serv Eng - Unidades de ensino	

Fonte: Elaborado pelo autor.

O risco da despesa é calculado para toda e qualquer classificação que foi mencionada nos parágrafos anteriores. Sua fórmula é representada por três variáveis igualmente ponderadas: o risco intrínseco do credor, o risco intrínseco da unidade gestora e o seu volume financeiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados demonstram que a matriz de risco tem gerado impactos positivos, tanto na atuação do próprio Tribunal de Contas do Estado do Piauí quanto na de instituições parceiras, como a Receita Federal e o Ministério do Trabalho e Emprego, que passaram a utilizar a ferramenta para embasar investigações com elevado potencial de retorno social e financeiro.

A matriz de risco tridimensional mostrou-se disruptiva para o planejamento estratégico, tático e operacional das fiscalizações conduzidas pelo TCE-PI. Dificuldades historicamente enfrentadas pelos diretores, chefes e auditores na definição do que fiscalizar e sob quais critérios foram demasiadamente mitigadas a partir da criação dessa matriz.

Certamente, entre os maiores desafios para a criação e o uso da matriz de risco, destaca-se a integração de múltiplas bases de dados. No caso do TCE-PI, foram necessários esforços para organizar e atualizar mais de vinte bancos de dados, oriundos de sistemas e órgãos distintos. Soma-se a isso a necessidade de capacitar o corpo técnico para a utilização da ferramenta, considerando que alguns auditores possuem algumas limitações quanto ao uso do Power BI e outros apresentam resistência a inovações.

Ainda assim, os resultados já obtidos com a utilização da ferramenta são expressivos. Por parte dos órgãos parceiros, cita-se a Receita Federal do Brasil que instruiu processos tributários que podem resultar em montantes superiores a 11 milhões de reais, a partir da identificação de empresas, que, embora optantes pelo SIMPLES Nacional, mantinham créditos volumosos de dezenas de milhões de reais junto ao poder público, superiores ao limite legal.

O Ministério de Trabalho e Emprego também passou a embasar a sua atuação na matriz, priorizando fiscalizações em empresas que prestam serviços de terceirização de mão de obra para a administração pública piauiense e que não mantinham empregados formalmente contratados.

No âmbito interno do Tribunal de Contas, a matriz também subsidiou diversas ações, especialmente relacionadas a empresas recém-criadas a partir de emendas parlamentares e que não possuíam empregados. Para o futuro, estuda-se desenvolver uma solução tecnológica completa principalmente para o *front-end*, superando as limitações do Power BI. Ademais, existem diversas novas tipologias, tanto para análise de credores quanto de unidades gestoras, em fase de elaboração, com o objetivo de tornar a matriz ainda mais robusta e informativa para seus usuários.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). *Resolução nº 07/2017*. Brasília, DF: ATRICON, 2014.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MEZZAROBBA, Orides; PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso. Controle social e o paradigma da Administração Pública digital no Brasil. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P270>. Acesso em: 25 set. 2024.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). *Normas brasileiras de auditoria do setor público (NBASP): nível dois: princípios fundamentais de auditoria do setor público*. Belo Horizonte: IRB, 2017. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/irb-nbasp-nivel2.pdf>. Acesso em: 25 set. 2024.

PIAUÍ. Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí (SEFAZ). *SIAFE-PI*. Teresina, PI: SIAFE-PI, 2016. Disponível em: <https://portal.sefaz.pi.gov.br/siafe-pi>. Acesso em: 25 mar. 2024.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Instrução Normativa nº 06/2017*. Teresina, PI: Diário Oficial do TCE-PI, 2017.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Instrução Normativa nº 03/2022*. Teresina, PI: Diário Oficial do TCE-PI, 2022.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Instrução Normativa nº 05/2023*. Teresina, PI: Diário Oficial do TCE-PI, 2023.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Instrução Normativa nº 01/2024*. Teresina, PI: TCE-PI, 2024a.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Licitações e contratos*. Teresina, PI: TCE-PI, 2019. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/fiscalizado/sistemas/licitacoes-e-contratos/>. Acesso em: 25 mar. 2024.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Mural de contratos*. Teresina, PI: TCE-PI, 2024b. Disponível em: <https://sistemas.tce.pi.gov.br/muralcon/>. Acesso em: 24 set. 2024.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Mural de licitações*. Teresina, PI: TCE-PI, 2024c. Disponível em: <https://sistemas.tce.pi.gov.br/licitacoesweb/mural/>. Acesso em: 24 set. 2024.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Resolução nº 08/2019*. Teresina, PI: Diário Oficial do TCE-PI, 2019.

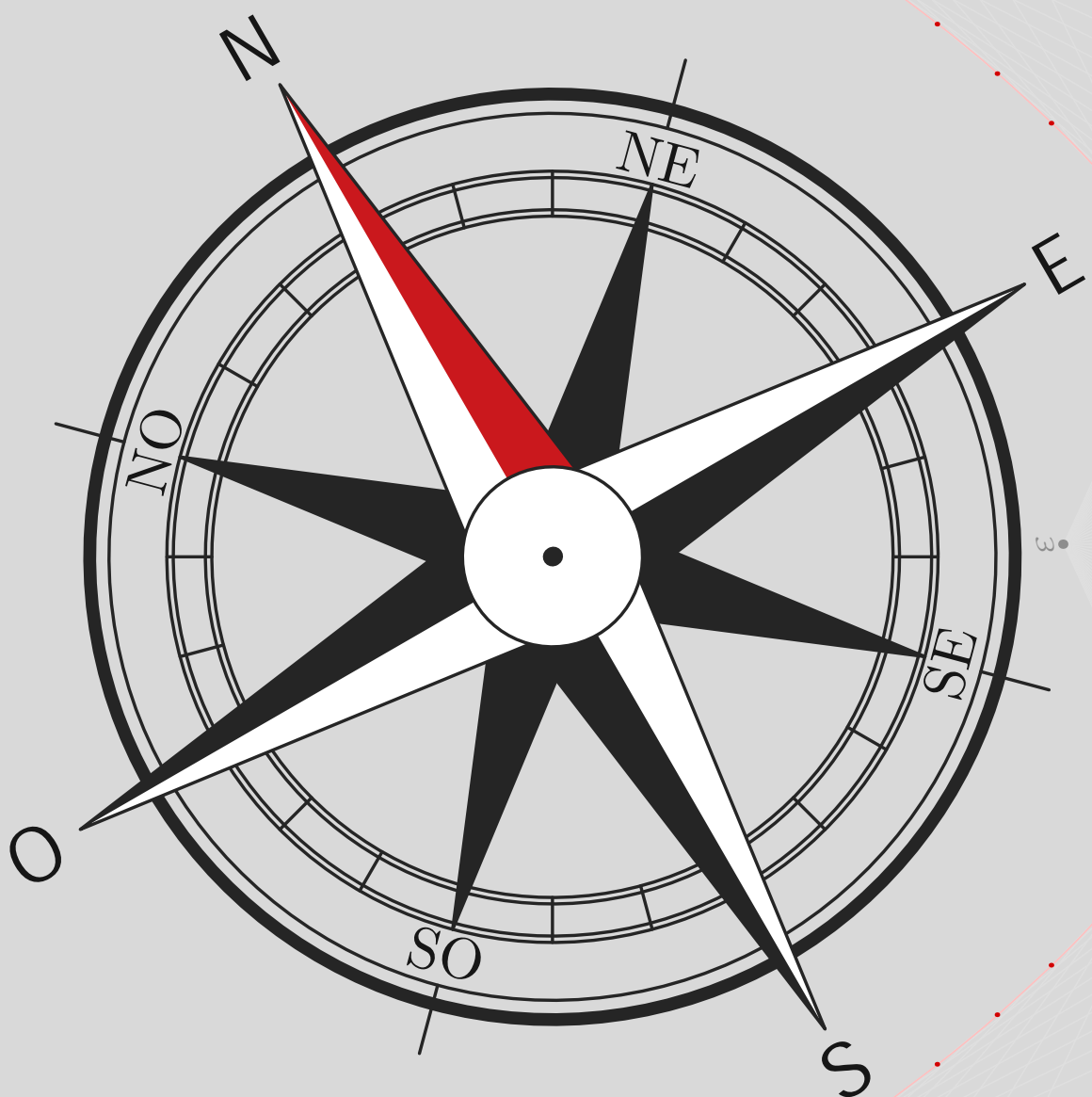
PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Resolução TCE-PI nº 632/2009*. Teresina, PI: Diário Oficial do TCE-PI, 2009.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Sagres*. Teresina, PI: TCE-PI, 2007. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/fiscalizado/sistemas/sagres/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

PIAUÍ. Tribunal de Justiça do Estado do Piauí. *Mandado de Segurança nº 2012.0001.008023-0*. Relator: Des. Edvaldo Pereira de Moura. Data de Julgamento: 29 jan. 2015; Data de Publicação: 04 fev. 2015. *Diário da Justiça do Estado do Piauí*, ano XXXVII, n. 7.680. Acesso em: 24 set. 2024.

PIAUÍ. *Constituição do Estado do Piauí*. Teresina, PI: Governador do Estado, 1989. Disponível em: https://www.al.pi.leg.br/servicos/ouvidoria/Ouvidoria/20231022131409/constituicao-estadual_pi_ec_054-2019_com_ec_55-61.pdf. Acesso em: 25 set. 2024.

ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1143>. Acesso em: 24 set. 2024.



FERRAMENTA WEB PARA GESTÃO DE COMBUSTÍVEL

E MANUTENÇÃO DE FROTAS PÚBLICAS:

OTIMIZAÇÃO, CONTROLE DE GASTOS E TOMADA DE DECISÃO

WEB TOOL FOR FUEL MANAGEMENT AND MAINTENANCE OF PUBLIC FLEETS:

OPTIMIZATION, COST CONTROL, AND DECISION-MAKING SUPPORT

Luciano Vieira de Araújo

Universidade de São Paulo (USP)

Liana de Castro Melo Campelo

Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI)

Sumário

1	INTRODUÇÃO	33
2	TECNOLOGIA E GESTÃO DE FROTAS PÚBLICAS: IMPACTOS NA EFICIÊNCIA DOS GASTOS	36
3	FERRAMENTA TECNOLÓGICA PARA GESTÃO DE FROTA	43
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
	REFERÊNCIAS	53

RESUMO

Este artigo apresenta o processo de desenvolvimento e prototipagem de um modelo de ferramenta web para gestão de frotas públicas, com foco no controle de combustível e manutenção de veículos. O objetivo é identificar padrões de uso ineficiente e prevenindo irregularidades e, desse modo, criar uma solução tecnológica capaz de otimizar a operacionalização da gestão de frotas, reduzir gastos e fornecer informações seguras que subsidiem o processo de tomada de decisão do gestor público. A pesquisa justifica-se por contribuir com a literatura sobre o uso de ferramentas tecnológicas para a gestão pública, especialmente em municípios piauienses que, sem sistemas informatizados para o controle da frota, comprometem a transparência e a eficiência no uso de recursos. A metodologia empregada foi de natureza bibliográfica e documental, com análise de prestações

Rev.TCE-PI

Teresina

V. 28

N. 1

jan./dez.

2024

ISSN: 1980-7481

de contas disponibilizadas pelos gestores municipais, aliada à prototipagem da ferramenta, incluindo a elaboração de diagramas de casos de uso e classes. Os resultados mostraram que, ao integrar regras de validação, emissão de alertas e relatórios gerenciais, o modelo proposto contribui para promover a transparência, apoiar decisões fundamentadas em dados confiáveis, aumenta a integridade dos dados e torna as operações mais eficientes.

Palavras-chave: ferramenta web; gestão de frotas públicas; controle de gastos; tomada de decisão..

ABSTRACT

This article presents the development and prototyping process of a web-based tool model for managing public vehicle fleets, focusing on fuel control and vehicle maintenance. The objective is to identify inefficient usage patterns and prevent irregularities, thereby creating a technological solution capable of optimizing fleet management operations, reducing costs, and providing reliable information to support public managers in the decision-making process. The research is justified by its contribution to the literature on the use of technological tools in public management, especially in municipalities in the state of Piauí, where the lack of computerized fleet control systems compromises transparency and efficiency in resource use. The methodology adopted was bibliographic and documentary in nature, based on the analysis of financial reports provided by municipal administrators, combined with the prototyping of the tool, including the development of use case and class diagrams. The results showed that, by integrating validation rules, alert systems, and management reports, the proposed model helps promote transparency, support data-driven decision-making, enhance data integrity, and improve operational efficiency.

Keywords: web tool; public fleet management; cost control; decision-making..

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o Levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, dos 224 municípios do Estado, 187 não utilizam nenhum sistema informatizado para o gerenciamento da frota de veículos que possibilite, no mínimo, o acompanhamento do gasto com combustíveis e manutenção, além de fornecer dados periódicos referentes ao uso da frota necessários para o processo de tomada de decisão na gestão pública (Piauí, 2024b).

Além disso, é crescente o número de denúncias que tratam da malversação de recursos públicos destinados à aquisição de combustível para operacionalização da frota dos municípios do Estado do Piauí, sendo que os gastos com combustível e manutenção representam uma parte significativa das despesas dos municípios. Os valores empenhados e destinados para aquisição de combustível e manutenção nos 224 municípios do Piauí totalizam R\$ 779.635.932,50 e correspondem a 18% da despesa corrente executada no exercício de 2023 (excluídas as despesas com pessoal e encargos sociais) (Piauí, 2024b).

Nesse contexto, a inovação tecnológica na gestão pública, através da incorporação de ferramentas tecnológicas de frotas públicas, pode melhorar significativamente a eficiência operacional, reduzir custos e aumentar a transparência. Essas tecnologias permitem um monitoramento em tempo real, facilitam a manutenção preditiva e ajudam o gestor na tomada de decisões baseada em dados. Assim, a análise de dados históricos sobre consumo de combustível, manutenção e utilização dos veículos pode ajudar a identificar padrões de uso ineficiente ou irregularidades e subsidiar o processo de tomada de decisão do gestor público.

Para a realização de uma gestão da frota eficiente, é recomendável a utilização de sistema informatizado que atenda aos requisitos mínimos de segurança da informação e que seja capaz de lidar com questões relacionadas ao acompanhamento periódico dos gastos com combustíveis, peças e manutenção por veículo, bem como informações referentes ao uso da frota (identificação do solicitante, percurso, identificação do usuário,

identificação do veículo, tipo de combustível, quilometragem no hodômetro na saída e na chegada, finalidade do uso etc.) (Piauí, 2024b). Além disso, o modelo também prevê o uso de Inteligência Artificial Generativa (IAG), como forma de proporcionar melhorias significativas em eficiência, segurança e tomada de decisão.

Nesses termos, o objetivo geral deste estudo foi propor um modelo de ferramenta tecnológica que viabilize o acompanhamento sistemático dos gastos com combustível e manutenção da frota pública, identificando padrões de uso ineficiente e prevenindo irregularidades, e que permita avaliar a operacionalização da gestão de frota e subsidie o processo de tomada de decisão pelo gestor público.

Como objetivos específicos, destacam-se: mapear os fluxos operacionais necessários ao cadastro e monitoramento dos veículos e motoristas; descrever regras de validação para controle do volume de combustível abastecido e quilometragem percorrida, para aferir a média de consumo de combustível por cada veículo da frota e para aferir a compatibilidade entre os gastos anuais com manutenção de determinado veículo em comparação com o valor de mercado do referido bem; e propor formatos para aferir a compatibilidade entre os gastos anuais com manutenção de determinado veículo em comparação com o valor de mercado do referido bem; e propor formatos de acompanhamento e gestão que apresente uma visão individual e consolidada dos gastos com combustível e manutenção da frota e que permita identificar padrões de uso ineficientes de modo a subsidiar o processo de tomada de decisão do gestor público na administração da frota pública.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste artigo científico adota métodos qualitativos e prototipagem. A primeira etapa consistirá em uma pesquisa bibliográfica para fundamentar o referencial teórico. A revisão da literatura incluirá a análise de artigos científicos, livros, manuais técnicos e boas práticas relacionadas à gestão de frotas públicas e ao desenvolvimento de uma ferramenta web. Essa etapa é essencial para identificar conceitos já estabelecidos e identificar problemas que o sistema proposto pode solucionar.

Em seguida, será realizado um levantamento de requisitos para a criação de uma ferramenta de gestão de frotas que permita o controle de combustível, manutenção e a emissão de relatórios. O levantamento envolverá coleta de dados enviados pelos gestores em processos de presta-

ção de contas, visando a identificar as necessidades e os desafios específicos do setor público. As informações coletadas serão utilizadas para definir os principais requisitos e regras de validação da ferramenta.

A última etapa envolve o desenvolvimento de uma prototipagem da ferramenta, que será projetada para auxiliar na gestão dos dados de combustível e manutenção da frota pública. Para tanto, serão apresentadas propostas de modelo de dados, funcionalidade, regras de validação, alertas e sugestão de telas para funcionalidades principais.

A justificativa desse recorte temático está na importância de ampliar-se o conhecimento científico sobre a aplicação de ferramentas tecnológicas para a melhoria da gestão pública, especialmente em um contexto em que a eficiência no uso de recursos e a transparência são imperativos para a boa governança. A literatura especializada em administração pública e controle externo evidencia que a carência de sistemas informatizados para o gerenciamento da frota e a escassez de dados consolidados comprometem o planejamento e a fiscalização dos entes públicos (Soares *et al.*, 2022; Valente *et al.*, 2017). Entretanto, a maior parte das produções sobre o tema concentra-se em organizações privadas, existindo lacunas quanto ao estudo de soluções tecnológicas aplicáveis às especificidades da realidade municipal e às exigências dos órgãos de controle.

Além disso, o avanço da tecnologia e a disponibilidade crescente de dados operacionais criam oportunidades para o uso de sistemas informatizados e técnicas de análise, como a inteligência artificial, no sentido de detectar desvios, ineficiências e irregularidades (Piauí, 2024b). Dessa forma, a pesquisa contribui para o campo da gestão pública, pois propõe um modelo que une teoria e prática, alinhado às melhores práticas da Administração Gerencial e ao paradigma da transparência e *accountability* na aplicação dos recursos públicos.

Assim, o presente estudo oferece uma base empírica e teórica que pode subsidiar novos trabalhos acadêmicos e o desenvolvimento de outras soluções tecnológicas inovadoras para o controle externo e interno, além de fortalecer a produção científica nacional sobre tecnologia e gestão pública no âmbito municipal.

2 TECNOLOGIA E GESTÃO DE FROTAS PÚBLICAS: IMPACTOS NA EFICIÊNCIA DOS GASTOS

Este capítulo aborda os principais referenciais que embasam a proposta da ferramenta tecnológica, discutindo a relação entre a tecnologia e a gestão de frotas públicas e como essa combinação pode promover maior eficiência na aplicação dos recursos públicos. Inicialmente, são explorados os conceitos e desafios da gestão de frota no setor público, seguidos da relevância das soluções tecnológicas para potencializar essa gestão. Na sequência, analisam-se as contribuições da Inteligência Artificial Generativa e, por fim, os impactos que uma gestão de frotas qualificada pode proporcionar para a melhoria da qualidade do gasto público.

2.1 Gestão de frota pública

A gestão de frotas públicas é uma prática estratégica voltada para o controle, manutenção e otimização do uso de veículos pertencentes ao poder público. Sua principal finalidade é assegurar a eficiência operacional e a racionalização dos custos, além de garantir que os veículos estejam em condições ideais para o cumprimento de suas funções institucionais. No entanto, a gestão de frotas públicas enfrenta diversos desafios, sendo a escassez de dados precisos sobre a operação da frota e a falta de sistemas informatizados alguns dos obstáculos mais recorrentes.

Segundo Valente *et al.* (2017, p. 2), o termo “gestão de frotas” representa a atividade de reger, administrar ou gerenciar um conjunto de veículos pertencentes a uma mesma empresa. Essa tarefa tem uma abrangência bastante ampla e envolve diferentes serviços, como dimensionamento, especificação de equipamentos, roteirização, custos, manutenção, renovação de veículos, entre outros.

Em relação à gestão de frota para a administração pública, Soares *et al.* (2022, p. 104-105) apontam que “uma iniciativa necessária e relevante para conferir qualidade à gestão dos veículos oficiais” seria a “criação de um conjunto de indicadores de frota” e que essa iniciativa

Na medida em que aperfeiçoa a gestão da frota oficial, tem o potencial de trazer uma economia significativa às contas públicas, uma vez que permite que o Estado efetue o desfazimento dos veículos antieconômicos, promova a realocação de veículos entre órgãos e entidades tendo em vista a ociosidade identificada em uns e a sobrecarga em outros, verifique o uso da frota de um órgão/entidade previamente à aprovação de aquisição ou locação de veículo evitando assim contratações desnecessárias.

A Figura 1, a seguir, reúne alguns conceitos relevantes trazidos por Lopes e Sá (2019, p. 32) para a compreensão da atividade de gestão de frotas nas organizações públicas.

Figura 1: Equipamento de transporte e frota pública



O objetivo da gestão de frotas é reunir os dados provenientes das atividades operacionais e de manutenção, convertendo-os em informações gerenciais que possibilitem o planejamento eficiente das ações da frota e a tomada de decisões estratégicas. Dessa forma, busca-se aprimorar os serviços oferecidos à sociedade.

Conforme destacado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (Piauí, 2024a), A função de operação visa a atender às necessidades de uso dos veículos, utilizando registros de controle que, por sua vez, geram informações essenciais para a construção de indicadores de gestão. Já a função de manutenção tem como propósito garantir que os veículos estejam em condições adequadas de uso para o transporte. Tal como na operação, na manutenção também é necessário registrar controles específicos, incluindo o histórico de manutenções e os custos associados a cada veículo, de forma a apoiar a gestão do sistema. Dessa maneira, tanto as funções de operação quanto de manutenção, além de seus objetivos específicos, contribuem com dados fundamentais para a gestão da frota, viabilizando o acompanhamento por meio de indicadores de desempenho e, assim, proporcionando condições para decisões estratégicas.

A importância da gestão de frotas públicas reside, portanto, em sua capacidade de assegurar a utilização eficaz dos recursos públicos, promovendo tanto a redução de custos quanto a continuidade e a qualidade dos serviços prestados à população.

2.2 A importância da utilização de soluções tecnológicas para a otimização da gestão da frota pública

O controle de abastecimentos e o monitoramento do consumo de combustível são questões relevantes, uma vez que o combustível representa um dos maiores custos associados à operação de frotas públicas. Sem um controle adequado, os gestores podem enfrentar dificuldades para identificar anomalias no consumo, o que impacta diretamente na eficiência

das operações. Esses desafios evidenciam a necessidade de adoção de tecnologias que integrem a gestão da frota em um único sistema, permitindo o monitoramento em tempo real e o registro preciso das atividades da frota.

Nesse contexto, Oliveira (2022, p. 19) destaca a importância das soluções tecnológicas:

[...] são de vital importância no contexto de empresas ou órgãos públicos, uma vez que a demanda de dados é enorme, e tais dados precisam ser coletados, armazenados, manipulados e processados para se tornarem informações que venham a subsidiar a tomada de decisão e também possam estar acessíveis às pessoas que delas necessitam não necessariamente para tomar uma decisão. Esses dados e informações podem estar disponíveis sob a forma de um site ou sistema web.

O uso de tecnologias na operacionalização da gestão de frota favorece os processos de coleta de dados, processamento, análise, armazenamento e disponibilização das informações produzidas para subsidiar os processos de tomada de decisão. Diante desses desafios, a solução mais recomendada para a gestão de frotas públicas é a implementação de um sistema de gestão que integre todas as atividades relacionadas ao controle de veículos, desde o abastecimento até a manutenção preventiva e corretiva.

Um sistema de gestão eficiente oferece uma visão ampla e detalhada da operação, fornecendo dados que auxiliam os gestores na tomada de decisões mais assertivas, como a alocação de recursos e a priorização de manutenções. Assim, a utilização de uma ferramenta tecnológica robusta permite que as entidades públicas não apenas melhorem o controle de suas frotas, mas também otimizem a operação e os custos envolvidos na gestão dos veículos públicos.

A adoção de sistemas de gestão de frotas torna-se fundamental, proporcionando aos gestores públicos ferramentas que facilitam o monitoramento e o controle das atividades relacionadas à frota, contribuindo para a prestação de um serviço público mais eficiente.

2.3 A utilização da Inteligência Artificial Generativa (IAG) na gestão de frota pública

Ao utilizar a Inteligência Artificial Generativa para subsidiar uma ferramenta de gerenciamento da frota pública, é possível analisar padrões de uso e sugerir maneiras de otimizar o consumo de combustível, reduzindo desperdícios e custos. A IA pode ajudar a identificar quando os veículos precisam de manutenção, com base no consumo de combustível e outros dados operacionais, evitando problemas maiores e custos adicionais e podem gerar relatórios detalhados e precisos sobre o uso de combustível, tornando a gestão mais eficiente e transparente.

De acordo com Badaró e Campos (2023), as inteligências artificiais generativas são sistemas treinados a partir de um vasto conjunto de dados obtidos de várias fontes da web e, com base em inferências e cálculos de probabilidades, são capazes de realizar tarefas como responder perguntas, traduzir e resumir textos, gerar códigos e até criar poemas. Essas IAs operam de maneira similar à produção humana, pois utilizam padrões e estruturas previamente aprendidos para criar novos dados e conteúdos, demonstrando sua capacidade de replicar comportamentos criativos com base em dados disponíveis.

Nesse vasto cenário de possibilidades da IAG, é importante enfatizar que no contexto das ferramentas de Inteligência Artificial Generativa (IAG), é fundamental reconhecer que o potencial dessas tecnologias depende diretamente da atuação humana. Embora os algoritmos sejam capazes de processar grandes volumes de dados e identificar padrões complexos, é o conhecimento e a experiência dos profissionais em suas áreas específicas que dão sentido e utilidade prática aos resultados obtidos. Assim como escavadores que trazem à tona achados em meio a uma imensidão digital, os algoritmos precisam da análise crítica do ser humano para definir o que é relevante e como esses dados podem ser aplicados de forma estratégica.

A IA generativa pode potencializar a análise de dados relacionados aos gastos com combustíveis dos municípios. Seguem abaixo alguns exemplos de como podemos utilizá-la na gestão da frota pública:

1. **geração de relatórios automatizados:**

a IA permite criar relatórios detalhados a partir dos dados de consumo de combustível, facilitando a identificação de padrões e possíveis anomalias de maneira clara e rápida;

2. **análise preditiva:**

com modelos avançados de IA, é possível prever o consumo futuro de combustível com base em dados históricos, ajudando os gestores a alocar recursos de forma mais eficiente e estratégica;

3. **detecção de fraudes:**

a IA pode identificar comportamentos fora do padrão, como abastecimentos em horários incomuns ou em locais não autorizados, auxiliando na prevenção e combate a fraudes;

4. **criação de dashboards interativos:**

com ferramentas como o Microsoft Power BI integradas à IA, é possível criar dashboards interativos que facilitam uma análise visual dos dados de consumo, proporcionando uma visão mais abrangente.

Essas aplicações tornam a IA uma importante ferramenta para otimizar a gestão das frotas públicas, promovendo eficiência e transparência na administração municipal.

2.4 O impacto da gestão de frota na qualidade do gasto público

A implementação da ferramenta tecnológica visa a fornecer informações que melhorem a gestão da frota e possam direcionar o gestor no processo de tomada de decisão. Além disso, impactam diretamente no gasto público,

considerando que, a partir de dados precisos e confiáveis, é possível melhorar a qualidade da despesa pública, conforme demonstrado no Quadro 1 abaixo:

Tabela 1: Benefícios da utilização de Ferramenta Tecnológica de Gestão de Frota no controle do gasto público

Problemas identificados na gestão da frota pública que repercutem na despesa pública	Benefícios da utilização de ferramenta tecnológica de gestão de frota no controle do gasto público
Ausência de padronização das informações	Fornecer dados estruturados que geram informações para o processo de tomada de decisão do gestor público
Dados incorretos que repercutem no cálculo da despesa pública	Aumentar a confiabilidade dos dados através de regras de validação
Gastos excessivos com combustível	Implementar regras de validação para o registro do abastecimento dos veículos que identifique possíveis comportamentos anômalos nos gastos com combustíveis
Gastos excessivos com manutenção	Implementar regras de validação para o registro da manutenção dos veículos que identifique possíveis comportamentos anômalos nos gastos com manutenção de veículos
Ausência de informações gerenciais da despesa pública	Propor formatos de acompanhamento que disponibilizem informações gerenciais para o processo de tomada de decisão
Dificuldade de fiscalização dos gastos públicos	Disponibilização de dados confiáveis em formato de dados estruturados que atendam às demandas externas dos órgãos de controle
Fonte: Elaborado pelos autores (2024).	

Conforme preceitua Pedroza (2021, p. 23), a gestão de custos no setor público não se destina à geração de lucro, como ocorre no ambiente empresarial privado. Em vez disso, seu foco está na entrega eficaz e eficiente de serviços que atendam às necessidades da população, garantindo que os recursos sejam aplicados com responsabilidade e transparência. O orçamento público é planejado e rigorosamente monitorado de forma anual, conforme um conjunto robusto de legislações que asseguram o controle financeiro e a correta aplicação dos recursos.

A gestão eficiente de frota impacta diretamente na qualidade do gasto público, promovendo economia de recursos, maior transparência e melhorias nos serviços prestados à população. Ao otimizar o uso de veículos e garantir que os recursos sejam aplicados de forma racional e transparente, a administração pública contribui para a criação de uma gestão mais eficiente e voltada para os interesses da sociedade.

Assim, investir em uma gestão de frota moderna e eficaz, inclusive mediante a utilização de ferramenta de controle, deve ser visto como um caminho estratégico para melhorar a qualidade do gasto público e atender às demandas crescentes por eficiência e responsabilidade no uso dos recursos.

3 FERRAMENTA TECNOLÓGICA PARA GESTÃO DE FROTA

Este capítulo apresenta o desenvolvimento e a estruturação da ferramenta tecnológica proposta para a melhoria da gestão da frota pública. Inicialmente, são descritos os requisitos funcionais que embasam o sistema e as regras de validação estabelecidas para garantir maior controle e transparência dos dados. Em seguida, discute-se o impacto dessas regras na redução de gastos e na qualificação da despesa pública, além da implementação de alertas que possibilitam a identificação precoce de desvios operacionais e padrões ineficientes. Por fim, analisam-se os benefícios que essas ferramentas tecnológicas oferecem para o processo decisório, contribuindo para uma gestão mais moderna, ágil e eficiente.

3.1 Requisitos

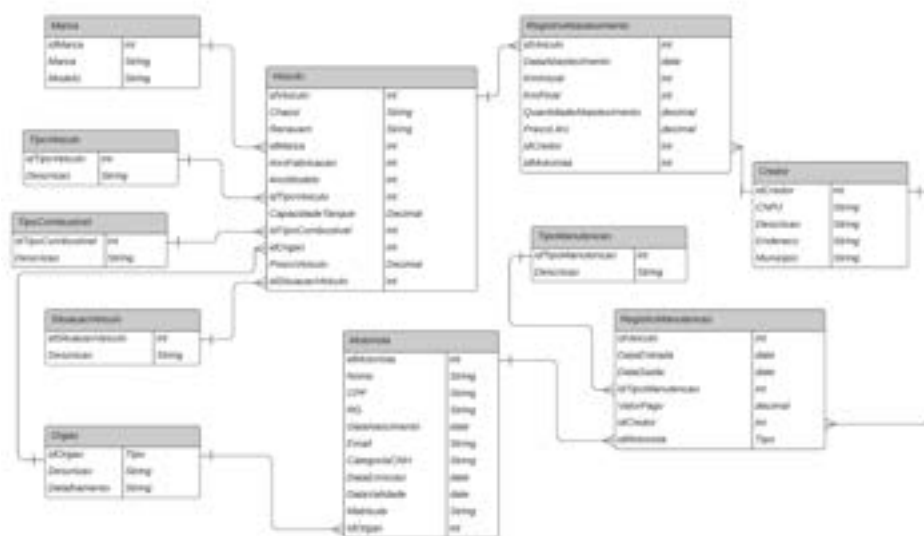
Os requisitos de um sistema representam a estrutura sobre a qual o sistema será construído, garantindo que as funcionalidades e os processos automatizados correspondam às demandas operacionais de uma gestão de frota. A definição de requisitos de forma clara e objetiva permite que os gestores obtenham um controle efetivo sobre o consumo de combustível, a manutenção e o uso dos veículos.

A importância da definição de requisitos também está relacionada à melhoria na qualidade do gasto público e no processo de tomada de decisão, já que os dados gerados pelo sistema irão subsidiar o processo

de tomada de decisão dos gestores. Os requisitos também devem incluir mecanismos de controle que permitam a validação de dados como o consumo de combustível e a quilometragem, permitindo que se identifiquem padrões de uso ineficientes ou desvios operacionais.

Para um melhor entendimento da ferramenta proposta, foi elaborado o diagrama de casos de uso (Diagrama 1) que é uma ferramenta essencial no desenvolvimento de sistemas. Esse diagrama é utilizado para representar de maneira visual as interações entre os usuários (atores) e o sistema, facilitando a compreensão de como as funcionalidades atendem às necessidades dos usuários finais. Para um sistema de gestão de frotas públicas, a implementação de casos de uso como “monitorar consumo de combustível em tempo real” ou “emitir alertas de manutenção preventiva” é fundamental para garantir que o sistema esteja adequado às demandas de eficiência operacional e controle de gastos.

Figura 2: Casos de uso



Enquanto o diagrama de casos de uso demonstra a interação entre usuários e o sistema, o diagrama de classes (Diagrama 2) representa a estrutura interna do software. O diagrama de classes é utilizado para definir a arquitetura do sistema, representando as entidades principais (classes) bem

como as relações entre essas classes. No caso de uma ferramenta de gestão de frotas, as classes podem incluir “Veículo”, “Motorista”, “Manutenção”, “Abastecimento”, entre outras.

Figura 3: Classes



O diagrama de classes é essencial para garantir que o sistema tenha uma arquitetura bem definida, facilitando o desenvolvimento e a manutenção do software.

3.2 Definição das regras de validação

As regras de validação em uma ferramenta tecnológica de gestão de frotas são essenciais para garantir a integridade e qualidade dos dados inseridos no sistema. Essas regras funcionam como mecanismos que verificam e validam as informações fornecidas pelos usuários. No contexto da gestão de frotas,

essas validações são especialmente importantes, uma vez que o sistema trata de dados críticos como o consumo de combustível, manutenção veicular e desempenho dos veículos. A ausência ou inadequação dessas regras pode resultar em informações incorretas ou imprecisas, comprometendo a eficiência operacional e a tomada de decisões.

As regras de validação (Quadro 2) são implementadas em diversas etapas da operação do sistema, desde o cadastro de veículos e motoristas até os registros de abastecimentos e manutenções. Para que as regras de validação sejam eficazes, é essencial que elas sejam parametrizadas e personalizáveis, permitindo que o sistema seja ajustado conforme as necessidades específicas da organização. Essas regras precisam ser constantemente revisadas e aprimoradas à medida que novos padrões de operação e regulamentações são introduzidos. A validação adequada dos dados melhora a confiabilidade do sistema, minimiza erros, reduz custos e otimiza a tomada de decisão.

Tabela 2: Definição das regras de validação

Item	Regras de Validação
Veículos	Apenas veículos cadastrados no sistema devem ser autorizados a abastecer e realizar manutenção
	O combustível utilizado no abastecimento deve ser compatível com o tipo de combustível registrado para o veículo
	Cada veículo deve ter um limite máximo de combustível que pode ser abastecido com base em sua capacidade de tanque
	O sistema deve exigir que as quilometragens inicial e final sejam registradas a cada abastecimento
	O sistema deve ter um parâmetro que limite a quilometragem máxima aceitável para cada tipo de veículo. Ultrapassar essa quilometragem pode gerar um alerta, recomendando uma avaliação para desativação do veículo.
	O sistema deve validar se o veículo ultrapassou uma faixa de vida útil estimada para seu tipo
Motoristas	Somente motoristas com CNH válida podem conduzir os veículos
	Somente motoristas cadastrados e autorizados pelo ente público podem solicitar abastecimentos e manutenção nos veículos
Abastecimentos x Consumo	O sistema deve limitar a frequência dos abastecimentos estabelecendo uma determinada quantidade de quilômetros rodados ou um intervalo mínimo de tempo
	O sistema deve calcular o consumo médio de combustível por quilômetro para cada veículo
	O sistema deve comparar o desempenho do veículo em termos de consumo de combustível e quilometragem média com outros veículos similares na frota e apontar possíveis comportamento anômalos de consumo
	O sistema deve manter um histórico detalhado de todos os abastecimentos com data e hora e permitir a definição de um horário padrão para a realização de abastecimentos
Manutenção	A frequência das manutenções preventivas deve ser controlada. O sistema deve gerar alertas automáticos para manutenções fora dos intervalos recomendados
	A frequência das manutenções corretivas deve ser controlada. O sistema deve gerar alertas automáticos para uma quantidade de manutenções corretivas acima do estabelecido
	O sistema deve calcular o custo total de manutenção ao longo da vida útil do veículo e definir um limite para indicar quando os gastos ultrapassam um valor aceitável
Fonte: Elaborado pelos autores.	

3.3 Impacto das regras de validação na gestão da despesa pública

A implementação das regras de validação através de uma ferramenta tecnológica de gestão de frotas públicas pode evitar desperdícios, fraudes e erros que podem gerar custos desnecessários ao erário público. Através da aplicação de regras de validação bem estruturadas, é possível monitorar

padrões de consumo e manutenção, gerando relatórios confiáveis que auxiliam os gestores na tomada de decisão e no processo da execução da despesa pública.

Outro ponto importante é a transparência e a *accountability*, que são elementos fundamentais na gestão da despesa pública. As regras de validação ajudam a garantir que todas as transações relacionadas à frota pública, desde o abastecimento até a manutenção, estejam em conformidade com as políticas e regulamentações estabelecidas. Isso facilita auditorias internas e externas, proporcionando maior visibilidade sobre o uso dos recursos públicos. Além disso, com a automatização do processo de gestão de frota é possível identificar de forma concomitante inconsistências ou práticas ineficientes possibilitando a correção de possíveis desvios que podem ocasionar prejuízos financeiros para o ente público.

3.4 Implementação de alertas para identificação de desvios operacionais e padrões ineficientes

A utilização de ferramentas tecnológicas permite a identificação de forma concomitante de operações que foram realizadas fora dos parâmetros normais estabelecidos para a operacionalização da gestão de frota. Esses desvios podem se manifestar de várias formas, como o consumo excessivo de combustível, manutenção não programada ou uso inadequado dos veículos. Ao configurar alertas para diferentes variáveis de desempenho (Quadro 3), como quilometragem, consumo de combustível e frequência de manutenção, é possível identificar os problemas de forma mais célere minimizando o impacto financeiro e operacional. Quando o sistema identifica desvios recorrentes ele pode gerar relatórios detalhados que ajudam os gestores a identificarem tendências negativas e tomar decisões baseadas em dados concretos (Imagem 1). Dessa forma, os alertas não são apenas ferramentas de resposta a problemas imediatos, mas também instrumentos estratégicos de longo prazo para otimizar a gestão da frota. Um exemplo disso seria a configuração de alertas para manutenções periódicas que

ajudam a evitar que veículos ultrapassem os intervalos recomendados de serviço, reduzindo assim o risco de falhas inesperadas e prolongando a vida útil da frota.

Tabela 3: Casos de emissão de alertas

Item	Emissão de Alertas para Comportamentos Anômalos
Veículos	Registro de Abastecimentos e manutenções em veículos não cadastrados
	Registro de abastecimentos com combustível incompatível com o tipo de veículo
	Registros de abastecimentos com quantidade de litros superior a capacidade do veículo
	Registros de abastecimento com quilometragem final menor ou igual a inicial
	Veículos com quilômetros rodados acima do padrão estabelecido
Motoristas	Registro de abastecimento em veículos cujo tempo de vida útil ultrapassou o limite estabelecido
	Registro de motoristas não autorizados solicitando abastecimento e manutenções
Abastecimentos x Consumo	Registros sucessivos de abastecimentos em um curto período de tempo ou registro de abastecimentos sem uma quantidade mínima de quilômetros rodados
	Veículo com consumo fora do padrão aceitável para seu tipo
	Veículos com desempenho fora do padrão se comparado com outros veículos similares
	Registros de abastecimentos fora do horário padrão
Manutenção	Registros das quantidades de manutenções preventivas fora do padrão aceitável
	Registros das quantidades de manutenções corretivas acima do padrão aceitável
	Gastos com manutenção acima do padrão aceitável
Fonte: Elaborado pelos autores (2024).	

Figura 4: Modelo de mensagem de alerta

Capacidade de mensagem	A quantidade de litros abastecidos deve ser menor ou igual à capacidade do tanque do veículo
Mensagem de erro de combustível	O Km inicial não pode ser maior que o Km final
Mensagem de horário	Horário de abastecimento fora do limite permitido
idVeiculo	<div>JKL8901</div> <div>Número do chassi: 7CRZZZ377VT004253 Renavam: 11223344556</div>
idUnidade	<div>3</div> <div>Nome do Órgão/Secretaria: Unidade B Descrição: Unidade de teste B</div>
Mês	9
Ano	2024
Dados do Abastecimento	23/9/2024 00:00
Km Inicial	500,0

Com a automatização desse processo, as ações tomadas com base nos alertas gerados são registradas, o que facilita auditorias e relatórios de desempenho. Isso gera uma cultura de conformidade, uma vez que os operadores da frota e os gestores sabem que suas atividades estão sendo monitoradas e que qualquer desvio será rapidamente identificado e corrigido. Ao introduzir sistemas de alerta, o gestor pode garantir que o uso dos veículos públicos seja eficiente e alinhado com as políticas e metas organizacionais. Além disso, em caso de desvios que apontem para mau uso ou desperdício de recursos, esses alertas fornecem uma trilha de dados que pode ser utilizada para implementar melhorias contínuas.

3.5 Benefícios das ferramentas tecnológicas no processo de tomada de decisão

De acordo com Nogueira (2017, p. 20), a gestão de frotas compreende uma área estratégica na administração de uma organização, visto que abrange todo o aspecto de gerenciamento dos veículos no âmbito econômico, administrativo, contratual, estrutural e contábil. Dessa forma, é composto de diversas tarefas agrupadas ao encargo de monitorar, avaliar e na tomada de decisões sobre a frota de veículos.

A partir das informações recebidas através da ferramenta, é possível criar um *dashboard* utilizando a ferramenta Power BI para melhor visualização das informações obtidas, permitindo a tomada de decisão de forma célere. O *dashboard* possibilita a visualização dos dados, tabelas e planilhas e permite realizar filtros por tipo de veículo, placa, marca/modelo, órgão/entidade responsável, dentre outros (Imagens 2 e 3). Ademais, considerando que será possível identificar de forma tempestiva comportamentos que estejam fora dos padrões preestabelecidos, será possível implementar medidas que podem evitar danos operacionais e financeiros para a gestão pública.

Figura 5: Modelo de painel de monitoramento de abastecimentos

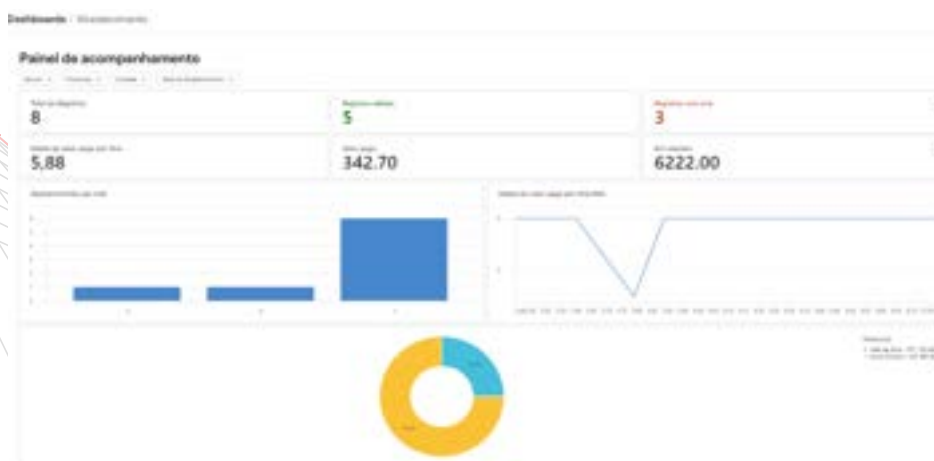


Figura 6: Modelo de painel de monitoramento de manutenções



Dessa forma, os painéis apresentados nas Imagens 2 e 3 exemplificam o potencial da ferramenta em transformar dados operacionais em informações estratégicas, oferecendo maior controle e suporte à tomada de decisão. Ao possibilitar o monitoramento em tempo real e a análise comparativa entre unidades e períodos, a solução contribui para uma gestão mais eficiente e transparente da frota pública, além de reforçar a importância do uso da tecnologia como aliada no aprimoramento da qualidade do gasto e da prestação dos serviços à sociedade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo a prototipagem de uma ferramenta web para a gestão de combustível e manutenção de frotas públicas, com foco na otimização e suporte à tomada de decisão. A ferramenta, por meio de regras de validação parametrizadas e alertas de desvios operacionais, busca fornecer um ambiente mais confiável e automatizado para o gerenciamento de frotas, minimizando erros e maximizando a eficiência operacional.

Foram realizadas pesquisas bibliográficas e coleta dados enviados pelos gestores em processos de prestação de contas, visando a identificar as necessidades e os desafios específicos do setor público. A prototipagem da ferramenta, incluindo os diagramas de casos de uso e classes, permitiu

identificar se a solução estava alinhada com as reais necessidades dos gestores públicos. Além disso, a implementação de regras de validação demonstrou ser uma estratégia eficaz para garantir a integridade dos dados e a confiabilidade do sistema, enquanto os alertas operacionais surgiram como uma ferramenta para a identificação concomitante de padrões ineficientes.

Conclui-se que a ferramenta web proposta oferece uma solução inovadora e aplicável ao contexto da administração pública, potencializando a transparência no uso dos recursos e promovendo a eficiência na gestão das frotas. Ao centralizar as informações e automatizar processos, o sistema não apenas otimiza a gestão dos recursos, mas também subsidia a tomada de decisão de forma mais ágil e baseada em dados confiáveis. Dessa maneira, a sua implementação poderá gerar benefícios significativos para os municípios e contribuir para o aprimoramento das práticas de gestão de frotas públicas. Como trabalho futuro, recomenda-se a integração de módulos adicionais e a expansão das funcionalidades da ferramenta para outros setores da administração pública, bem como sua interligação com os sistemas de prestação de contas dos Tribunais de Contas.

REFERÊNCIAS

BADARÓ, Rafael; CAMPOS, Rafael. Considerações sobre o uso de IAs generativas no setor público. *Consultor Jurídico*, 21 jun. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jun-21/campos-badaro-uso-ias-generativas-setor-publico/>. Acesso em: 18 set. 2024.

LOPES, Gabriel; SÁ, Richard. *Avaliação de controles internos: frotas públicas*. Cuiabá: PubliContas, 2019. eBook. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/tcemt-publicontas-avaliacao-de-controles-internos-frotas-publicas-digitalpdf/89922>. Acesso em: 17 ago. 2024.

NOGUEIRA, Diego de Paula Braga. *Análise da viabilidade econômica para a terceirização de frotas: estudo de caso na Universidade Federal do Amazonas (UFAM)*. 2017. 114 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017. Disponível em: https://tede.ufam.edu.br/bitstream/tede/6172/5/Dissertação_Diego de Paula Braga Nogueira.pdf. Acesso em: 02 out. 2024.

OLIVEIRA, Francisco Leonardo de. *Protótipo de sistema web para auxiliar prefeituras na gerência da frota de veículos*. 2022. 50 f. Monografia (Bacharelado em Tecnologia da Informação) – Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Pau dos Ferros, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufersa.edu.br/server/api/core/bitstreams/56dc3d06-c4ca-470e-9c60-fc8af644c544/content>. Acesso em: 18 set. 2024.

PEDROZA, Wanderley Nascimento. *Implementação de um sistema de custeio na gestão de frota de uma universidade pública*. 2021. 104 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2021. Disponível em: https://tede.ufam.edu.br/bitstream/tede/8427/5/Dissertação_WanderleyPedroza_PPGEP.pdf. Acesso em: 17 ago. 2024

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí do Piauí. *Cartilha Gestão de Frota*. Teresina, PI: TCE-PI, 2024a. Disponível em: https://www.tcepi.tc.br/wp-content/uploads/2024/09/Cartilha_da_Gestao_da_Frota_Versao_Final.pdf. Acesso em: 28 set. 2024.

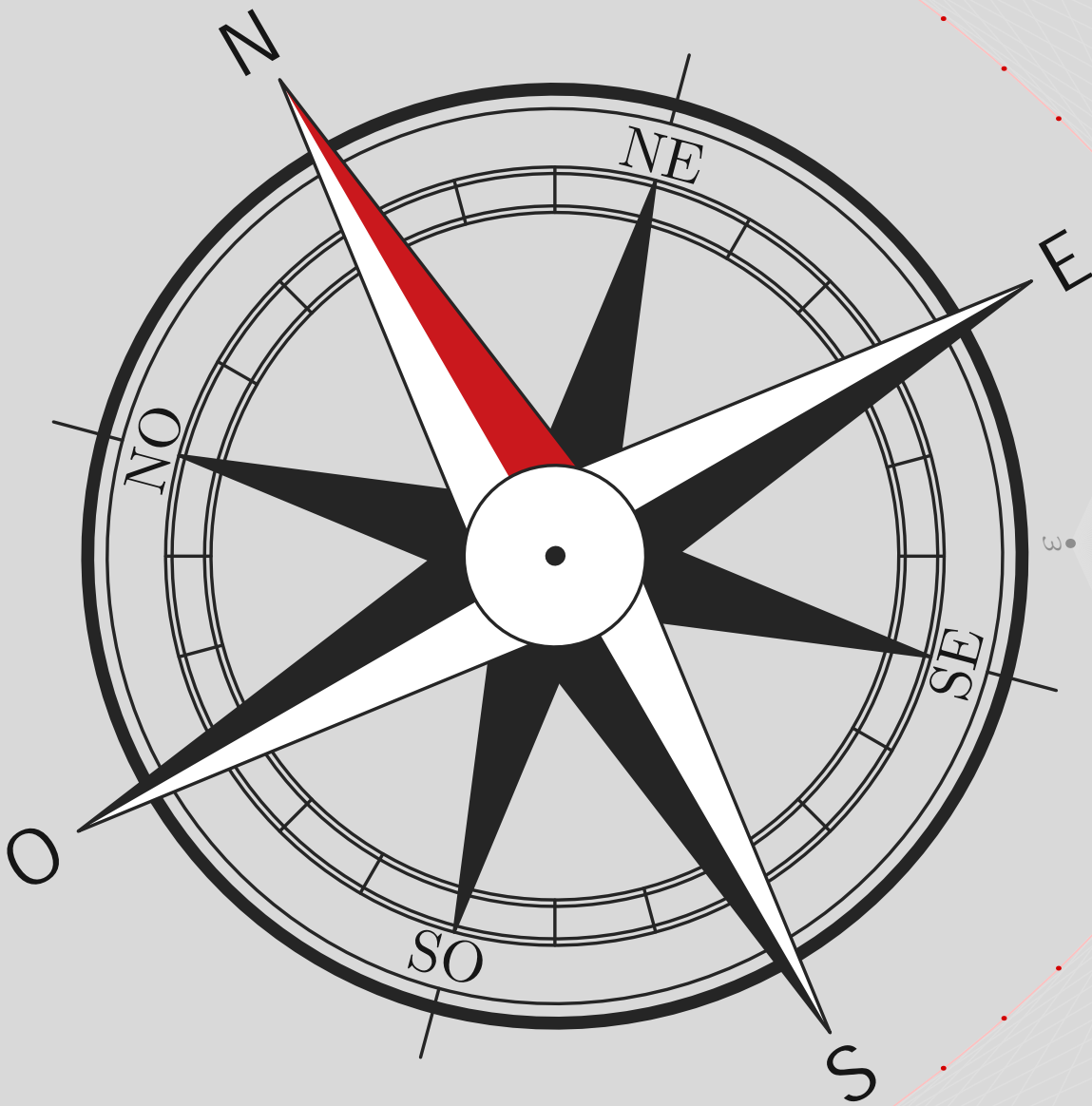
PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 05, de 4 de outubro de 2023. Dispõe sobre regras gerais quanto aos prazos, a organização, o conteúdo e a forma de apresentação das prestações de contas das Unidades Prestadoras de Contas sob jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Piauí e dá outras providências.

Diário Oficial Eletrônico do TCE/PI, Teresina, ano XIV, n. 1.783, 5 out. 2023. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/diario/>. Acesso em: 25 maio 2024.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Levantamento da gestão da frota pública de veículos e máquinas*. Teresina, PI: TCE-PI, 2024b. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/wp-content/uploads/2024/09/Levantamento-Gestao-da-Frota.pdf>. Acesso em: 18 set. 2024.

SOARES, Marcos; KINOSHITA, Michele; ARAUJO, Tayla; CAETANO, Viviane. A implantação de um conjunto de indicadores para a melhoria da gestão da frota de veículos oficiais do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73 (Especial Consad), p. 100-121, jul. 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/6920>. Acesso em: 3 set. 2024.

VALENTE, Amir M.; NOVAES, Antônio G.; PASSAGLIA, Eunice; VIEIRA, Heitor. *Gerenciamento de transporte e frotas*. 3. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2017.



DA EFETIVIDADE DA CRIAÇÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO DE PICOS, PIAUÍ

THE EFFECTIVENESS OF CREATING NEW MUNICIPALITIES IN THE PICOS REGION, PIAUÍ

Omir Honorato Filho

Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI)

Sumário

1	INTRODUÇÃO	57
2	O HISTÓRICO DA EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE PICOS	60
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
	REFERÊNCIAS	96

RESUMO

Este trabalho avalia a efetividade da criação de novos municípios na região de Picos, Piauí, entre 1990 a 2022, investigando se a emancipação política contribuiu para melhorar a qualidade de vida da população. Como problema central, questiona se a estruturação desses novos entes federativos foi capaz de garantir direitos fundamentais e impulsionar o desenvolvimento econômico e social local ou apenas gerou custos adicionais para a administração pública. O objetivo geral é avaliar o impacto da emancipação sobre a educação, a saúde, a economia local e a retenção da população. Especificamente, analisa os indicadores educacionais (gasto público *per capita* e IDEB), a dependência das prefeituras quanto a transferências intergovernamentais, a relação entre receitas próprias e transferidas, além da evolução populacional. A pesquisa tem caráter quantitativo, exploratório, bibliográfico e documental, utilizando dados do IBGE, INEP, DATASUS e relatórios contábeis enviados ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Os resultados apontam que, embora a criação dos novos municípios tenha possibilitado avanços pontuais em educação, o impacto na saúde e na economia foi limitado, mantendo-se a dependência dos recursos públicos e a dificuldade de retenção populacional.

Palavras-chave: efetividade; emancipação municipal; novos municípios; desenvolvimento local; região de Picos, Piauí..

ABSTRACT

This study assesses the effectiveness of creating new municipalities in the Picos region of Piauí, from 1990 to 2022, investigating whether political emancipation contributed to improving the population's quality of life. The central issue is whether the structuring of these new federative entities was able to guarantee fundamental rights and drive local economic and social development or merely generated additional costs for public administration. The general objective is to evaluate the impact of emancipation on education, health, the local economy, and population retention. Specifically, it analyzes educational indicators (public expenditure per capita and IDEB), the dependence of municipalities on intergovernmental transfers, the ratio between own and transferred revenues, and population trends. The research is quantitative, exploratory, bibliographic, and documentary in nature, using data from IBGE, INEP, DATASUS, and financial reports submitted to the Court of Accounts of the State of Piauí. The results indicate that although the creation of new municipalities has enabled specific improvements in education, its impact on health and the economy has been limited, with continued dependence on public resources and persistent challenges in retaining the population.

Keywords: effectiveness; municipal emancipation; new municipalities; local development; Picos region, Piauí..

1 INTRODUÇÃO

No estado do Piauí, especificamente na cidade de Picos, situada no Vale do Guariba, a área territorial inicial foi definida pelas Divisões Administrativas, abrangendo 4.756 km². Ao longo do tempo, vários municípios foram desmembrados de Picos, resultando na criação de novos centros urbanos em diferentes períodos históricos, conforme as respectivas leis estaduais.

Observa-se que, nos municípios que se emanciparam nas décadas de 1940 e 1950, antes da Constituição Federal de 1988, como Itainópolis, Monsenhor Hipólito, Francisco Santos, Santo Antônio de Lisboa, Bocaina e São José do Piauí, a distância até a cidade de Picos era superior a 20 km, chegando a 64,8 km. Assim, a longa distância percorrida pelos moradores desses povoados para acessar direitos sociais básicos, como saúde e educação, somada à falta de infraestrutura adequada no local, justificava o processo de emancipação desses, naquele contexto histórico.

Quanto aos povoados que se emanciparam após a Constituição Federal de 1988, o processo de emancipação pode ser visto como uma “janela de oportunidade” para que a população desses distritos garantisse direitos como educação, saúde e melhores condições de vida. Dessa forma, a reivindicação de se separar politicamente e administrativamente do município-sede se tornava legítima.

Inicialmente, o novo município não tem a obrigação de indenizar o município-sede pela infraestrutura já existente, como escolas, unidades de saúde e outras benfeitorias que possam ter sido realizadas. Consequentemente, o município-sede também não tem mais a responsabilidade de manter esses serviços públicos ou fazer novos investimentos na área emancipada.

Assim, para os novos municípios recém-criados, existe espaço e oportunidade para mudar a realidade econômica e social dos cidadãos que residem nessas localidades, a partir de sua maior autonomia política e administrativa. Já para o município-sede, abre-se a disponibilidade de recursos financeiros que podem ser aplicados na própria cidade, na melhoria da infraestrutura e na qualidade dos serviços públicos oferecidos a sua população.

Discutir a efetividade da criação de novos municípios é refletir, a partir da ótica dos cidadãos, se esse fenômeno político-eleitoral ocorrido no meio e no final no século XX conseguiu alterar a realidade concreta da população. Para tanto, avaliar a efetividade da criação de novos municípios consiste em verificar se os recursos públicos utilizados para implementar políticas públicas foram capazes de melhorar a qualidade de vida das pessoas que nascem, vivem e morrem nessas novas cidades.

O estado do Piauí teve seu povoamento e ocupação territorial do interior para o litoral, ao contrário que aconteceu no restante do Brasil, que seguiu do litoral para o interior. Esse processo de ocupação territorial está relacionado com a atividade pecuária e o avanço da produção pelo interior do Nordeste brasileiro, seguindo o rio São Francisco. Por isso, a ocupação das novas terras possibilitou a atual configuração do estado do Piauí, a partir da região do Vale do Guariba e de Picos, em função da sua proximidade com a bacia do rio São Francisco.

A área de influência da cidade de Picos-PI vivenciou, no século XX, um processo de emancipações em que foram criados 12 novos municípios, sendo seis criados após a Constituição de 1946, cinco depois da Constituição de 1988, e, entre estes, houve um desmembramento que originou mais um município. Dessa forma, o objeto de estudo da presente pesquisa consiste em examinar se os recursos públicos utilizados para realizar as políticas públicas foram capazes de transformar a realidade das pessoas que vivem nessas novas localidades, criadas entre 2014 e 2023.

Partindo dessa explanação, este trabalho levanta o seguinte questionamento: a emancipação política dos povoados é capaz de garantir o direito à educação, à saúde e, principalmente, promover o desenvolvimento econômico e social dessas localidades, ou a criação de um novo município representa apenas um desperdício de recursos públicos, resultando em gastos desnecessários com a implementação de uma estrutura burocrática (servidores públicos, secretários, assessores) e política (prefeito, vice-prefeito e vereadores)?

Assim, o objetivo geral do presente estudo de caso consiste em avaliar se a criação de novos municípios na região de Picos empreendeu mudanças na vida de seus habitantes. Para tanto, são estabelecidos os seguintes objetivos específicos: analisar o desempenho da educação através da relação entre o gasto público *per capita* atualizado, destinado à Função Educação, e a nota do IDEB, entre 2014 e 2023; examinar o desempenho da saúde por meio da relação entre o gasto público *per capita* atualizado, destinado à Função Saúde, e a taxa de mortalidade bruta no período de 2014 a 2023; investigar a relação entre as despesas públicas e a economia local através da relação entre o valor adicionado fiscal e os gastos públicos no período de 2014 a 2023; avaliar a capacidade de tributação dos novos municípios por

meio da proporção entre a receita própria e a receita total durante o período de 2014 a 2023; e verificar se os municípios emancipados a partir de Picos foram capazes de reter a população em suas áreas geográficas entre 1990 a 2022.

A pesquisa, de natureza quantitativa, exploratória, documental e bibliográfica, foi desenvolvida a partir da análise dos registros contábeis dos balancetes das prefeituras enviados ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí, dos resultados do IDEB fornecidos pelo INEP, dos dados sobre mortalidade obtidos junto ao DATASUS/Ministério da Saúde e das informações populacionais do IBGE.

2 O HISTÓRICO DA EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE PICOS

No estado do Piauí, especificamente na cidade de Picos, situada no Vale do Guariba, a área territorial inicial foi definida pelas Divisões Administrativas, abrangendo 4.756 km². Ao longo do tempo, vários municípios foram desmembrados de Picos, resultando na criação de novos centros urbanos em diferentes períodos históricos, conforme as respectivas leis estaduais.

Entre os municípios que se tornaram independentes estão: Itainópolis, pela Lei Estadual Nº 925, de 12 de fevereiro de 1954; Monsenhor Hipólito, pela Lei Estadual Nº 1.445, de 30 de novembro de 1956; Francisco Santos, pela Lei Estadual Nº 1.963, de 9 de setembro de 1960; Santo Antônio de Lisboa, pela Lei Estadual Nº 2.560, de 19 de dezembro de 1963; Bocaina, São José do Piauí e São João da Canabrava, todos desmembrados pela Lei Estadual Nº 2.561 e Nº 2.562, de 19 de dezembro de 1963. Outros desmembramentos incluem Santana do Piauí (Lei Nº 4.477, de 1992), Geminiano (Lei Nº 4.680, de 1994), Sussuapara e São Luís do Piauí (Lei Nº 4.810, de 1995), e Aroeiras do Itaim, pela Lei Nº 5.094, de 1999.

Segundo Marco Antônio Nunes (2015, p. 110), em seu artigo científico “Surto emancipacionista no Brasil na década de 1990 e seu reflexo no balanço migratório dos municípios recém-criados”, destaca que “na Constituição

de 1946, renasceu o municipalismo no Brasil, que foi caracterizado pela autonomia política, administrativa e financeira do ente municipal. A União transferiu parte de seus tributos e os dos estados para os municípios”.

Sob a vigência dessa Constituição, surgiram novos municípios em todos os estados. De acordo com Cretella Jr. (1981), citado por Nunes (2015), o Brasil possuía apenas 1.574 municípios até 1940, número que aumentou para 1.889 em 1950. Ainda segundo Nunes (2001, p. 5),

“As décadas subsequentes registrariam as maiores taxas de crescimento do número de municípios”. O surto emancipacionista verificado durante as décadas de 1950 e 1960 derivou da possibilidade de os municípios arrecadarem recursos federais por conta das cotas do Imposto de Renda, que a União deveria restituir às unidades em que fosse arrecadado. No Governo Militar, a Constituição de 1967, apesar de ter mantido o princípio da autonomia municipal, limitou a criação de municípios e estabeleceu novos critérios para não cometer os excessos verificados após a Constituição de 1946 – o que explica o baixo crescimento de emancipações na década de 1970.

Tal exposto corrobora com o entendimento de Nunes (2015, p. 110), em relação à propriedade em autonomia dos municípios no que diz respeito à política de suas histórias, a qual permitiu que estes passassem a serem reconhecidos como unidades federativas. Assim afirma o autor:

“Por fim, a Constituição Federal de 1988 transferiu aos municípios brasileiros a mais ampla autonomia política de sua história, e concedeu-lhes o status de ente federativo”. Além de assegurar aos municípios a transferência de outros impostos, esta Constituição reconheceu o poder de auto-organização e a reafirmação de um governo próprio, mediante o voto popular. Assim, vários distritos iniciaram uma corrida rumo à emancipação, o que resultou na criação de mais de mil municípios na década de 1990 (Nunes, 2015, p. 110).

Com o novo ordenamento jurídico, a legislação do estado do Piauí estabeleceu sete leis estaduais que criaram novos municípios. As leis responsáveis por essas criações são: Lei nº 4.89/1991, Lei nº 4477/1992, Lei nº 4680/1994, Lei nº 4810/1995, Lei nº 4904/1997, Lei nº 5094/1999 e Lei nº 4811/1995.

De acordo com Bremaeker (1996 *apud* Nunes, 2015, p. 113),

Um estudo realizado junto aos municípios emancipados indicou que as principais razões para a criação de municípios eram: o descaso da administração do município de origem (54,2% dos casos); a existência de uma forte atividade econômica local (23,6%); a grande extensão territorial do município de origem (20,8%); e o grande aumento da população local, apontado por 1,4% dos municípios emancipados.

Ao analisar a Tabela 1, nota-se que muitos dos municípios hoje emancipados estavam localizados a distâncias relativamente significativas da cidade de Picos, chegando a mais de 60 km em alguns casos, como Monsenhor Hipólito (64,8 km) e Itainópolis (50,7 km). Em contextos históricos marcados pela precariedade de infraestrutura e pela ausência de serviços públicos essenciais, essas distâncias justificavam a busca pela autonomia administrativa, como forma de assegurar a implantação de serviços públicos essenciais e promover o desenvolvimento local. A qualidade de vida da população nos distritos afastados da sede, aliada à falta de atividades econômicas que gerem emprego e renda, são fatores que se inter-relacionam e contribuem para a migração dos moradores desses povoados ou distritos.

Tabela 1: Distância em km entre os municípios emancipados e a cidade de Picos

MUNICIPIO	PICOS	TERESINA
Aroeiras do Itaim	27,70	338,60
Bocaina	23,20	321,40
Francisco Santos	52,30	364,00
Geminiano	16,60	329,10
Itainópolis	50,70	365,50
Monsenhor Hipólito	64,80	377,50
Picos	0,00	313,40
Santana do Piauí	21,70	302,00
Santo Antonio de Lisboa	36,90	341,00
São João da Canabrava	38,00	302,00
São José do Piauí	30,60	288,60
São Luís do Piauí	42,60	432,00
Sussuapara	13,30	311,50

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Nos municípios emancipados nas décadas de 1940 e 1950, como Itainópolis e Monsenhor Hipólito, a distância de até 64,8 km de Picos justificava a emancipação para garantir acesso a serviços básicos, em um contexto de falta de infraestrutura. Nos municípios criados após 1988, a separação visava a melhorar as condições de vida e direitos básicos.

Após a emancipação, o novo município não mais precisa indenizar o município-sede pelas infraestruturas existentes, e este deixa de ser responsável pelos serviços na área emancipada. A região de Picos teve 12 municípios criados ao longo do século XX, seis após 1946 e cinco após 1988, com um desmembramento subsequente. Posto isso, a análise concentra-se nos efeitos dos investimentos públicos realizados entre 2014 e 2023 sobre aspectos como educação, saúde, economia e demografia nas localidades desmembradas de Picos.

A Constituição de 1988, em seu art. 1º, estabelece a República Federativa do Brasil como formada pelos estados, municípios e Distrito Federal, constituindo um Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos são explicitados nos incisos seguintes:

- I — A soberania;
- II — A cidadania;
- III — A dignidade da pessoa humana;

- IV — Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V — O pluralismo político. (Brasil, 1988).

Em seu Parágrafo Único, a mesma norma determina que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, conforme os termos estabelecidos pela própria Constituição. Já o art. 3º da CF/88 dispõe que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I — construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II — garantir o desenvolvimento nacional;
- III — erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV — promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (Brasil, 1988).

Portanto, de acordo com a Magna Carta, compete também ao município a responsabilidade de colaborar para a concretização desses objetivos fundamentais da República, na medida de sua competência e autonomia (Brasil, 1988). O art. 6º da Constituição Federal garante os direitos sociais, como educação, saúde, alimentação, moradia, entre outros. De acordo com Badr e Soares Junior (2022), cabe aos municípios, juntamente com o Estado e a União, garantir esses direitos, contribuindo para os princípios do Estado Democrático.

Ao incluir o município como ente da República Federativa, a Constituição de 1988 consagrou sua responsabilidade de promover uma sociedade livre, justa e solidária, reduzir desigualdades sociais e regionais e garantir o bem de todos, sem discriminação. Assim, os municípios têm a corresponsabilidade de cumprir os objetivos fundamentais previstos na Constituição (Badr; Soares Junior, 2022). Isso consolida o princípio republicano e o torna parte da federação, conforme estabelecido por Inman e Rubinfeld (1977, p. 45), por Lima (2015, p. 131) citado:

O princípio do federalismo econômico prefere a estrutura mais descentralizada de governo capaz de internalizar todas as externalidades econômicas, sujeita à restrição constitucional de que todas as políticas de um governo central sejam decididas por um “planejador central” nomeado ou eleito.

Nesse contexto, Lima (2015, p. 151) diz:

Destaca-se a valorização da eficiência econômica, priorizando esse valor em relação a outras considerações, como democracia, proteção individual ou qualquer outra. O princípio da subsidiariedade, em que se aponta que as atividades governamentais devem ser deixadas a cargo da esfera de governo mais próxima do cidadão, só transferindo responsabilidades para esferas mais altas quando estiverem presentes externalidades relevantes, é central para entender o federalismo econômico.

Sob esse viés, o modelo de federalismo econômico prioriza a eficiência como conceito básico. Quanto mais próxima do cidadão estiver a aplicação dos recursos escassos, maiores serão as chances de gerar resultados efetivos. Assim, a execução de serviços tende a ser mais eficiente quando realizada por quem está mais perto dos beneficiários diretos (Lotta, 2019).

Nesse sentido, Lotta (2019) ressalta que a eficiência econômica deve orientar os gastos públicos, considerando fatores como economia de escala e externalidades positivas. Ou seja, os serviços públicos devem ser executados por aquele que puder fazê-lo com mais eficiência no uso dos recursos e mais eficácia quanto nos resultados.

Dentro dessa concepção, Lima (2015, p. 151) destaca:

Os serviços públicos que implicam significativas economias de escala ficam melhor se providos por esferas mais altas de governo e aqueles cujo fornecimento pode ser eficientemente realizado em pequena escala podem ser realizados por esferas de governo mais baixas. No último caso, estão escolas e postos de saúde, no primeiro, obras de infraestrutura de grande porte.

Portanto, segundo o autor, a eficiência e a eficácia no uso dos recursos públicos devem orientar a escolha da esfera governamental mais adequada para a intervenção. Essa decisão deve considerar, logicamente, as externalidades positivas e as economias de escala envolvidas.

Ao abordar o Federalismo Cooperativo, Inman e Rubinfeld (1997 *apud* Lima, 2015; p. 48, tradução nossa) afirmam que

o princípio do federalismo cooperativo prefere a mais descentralizada estrutura de governo capaz de internalizar todas as externalidades econômicas, sujeito à restrição constitucional de que as políticas do governo central que são tomadas por unanimidade pelo representante eleito de cada esfera de governo.

Constata-se uma diferença entre federalismo cooperativo e o federalismo econômico. Por um lado, ambos partem do princípio que a descentralização é o eixo condutor da ação da intervenção pública. Por outro, no federalismo econômico, o melhor executor é aquele que conhece as preferências dos entes federados ou dos usuários dos serviços públicos e tem capacidade de maximizar a eficiência no uso dos recursos (Lotta, 2019).

Sendo assim, Zardin (2016) complementa afirmando que as decisões, nesse modelo, são fruto de um consenso amplo, o que, em tese, pode tornar o processo de decisão mais lento, já que se busca a eficiência para todos os envolvidos, sem prejuízos para nenhuma das partes. Dessa forma, o que se estabelece não é o conflito, mas sim uma cooperação mútua.

Por fim, Inman e Rubinfeld (1997) por Lima citados (2015, p. 153), tratam do federalismo democrático, também denominado federalismo baseado na regra da maioria:

O princípio do federalismo democrático (ou regra da maioria) é preferir a mais descentralizada estrutura de governo capaz de internalizar as externalidades econômicas, sujeita à restrição constitucional de que as políticas do governo central são acordadas por uma maioria simples (51%) dos representantes eleitos nas demais esferas de governo.

O modelo de federalismo democrático é relevante para definir o grau de centralização ou descentralização das decisões. Um modelo com poucos participantes e com decisões muito hierarquizadas se aproxima do

federalismo econômico. Dessa forma, o poder de estabelecer a agenda de decisões tende a ser um processo restrito aos líderes, sendo conduzido de acordo com a oportunidade política mais adequada (Nunes, 2014).

Nesses termos, o município, como ente público e integrante da República Federativa do Brasil, ao lado dos estados e da União, é o nível mais descentralizado e mais próximo das demandas dos cidadãos. Assim, torna-se um sujeito público ativo, com a responsabilidade de desenvolver ações, intervenções e políticas públicas capazes de garantir os direitos sociais previstos constitucionalmente, considerando suas atribuições, bem como suas limitações econômicas e financeiras – portanto, dentro de um federalismo político com restrições econômicas (Nunes, 2014).

Gláucia Silva (2022), citando Boneti (2007, p. 74), ao tratar do tema em “Políticas públicas: conformação e efetivação de direitos”, afirma:

Entende-se por política pública o resultado do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos, políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento e/ou o redirecionamento dos rumos das ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou investimentos.

Assim sendo, se por um lado as políticas públicas visam a garantir os direitos sociais dos cidadãos por meio do Estado, por outro lado, elas resultam das disputas e articulações entre forças e grupos sociais que se estabelecem e se consolidam na estrutura de poder do próprio Estado.

Silva (2022, p. 24) comenta:

Políticas públicas representam, assim, a constante relação política existente entre o Estado – governo e oposição – e sociedade. Essa relação é facilmente reconhecida no momento da formação da agenda política (agenda setting) onde o jogo de interesses é mais visível, assim com a tensão na defesa dos interesses defendidos pelos atores envolvidos.

Assim sendo, uma questão que até então não era considerada um problema pode, a partir de determinada agenda política, passar a ser reconhecida como tal, devendo ser mediada pelo Estado e viabilizada pelo

governo – seja a União, os estados ou os municípios, através das prefeituras. A partir do momento em que o problema passa a fazer parte da agenda política, a discussão deixa de ser apenas o que fazer, passando a incluir como fazer, quando fazer e qual o custo envolvido na escolha (Boneti, 2007).

Conforme afirma Boneti (2007), toda ação pública desenvolvida para solucionar determinado problema envolve um custo e, portanto, envolve recursos, seja financeiro ou não. Assim, toda política pública implica escolhas, recursos limitados, prioridades e, portanto, custos. Nenhum projeto de política pública ou ação pública pode ser formulado sem considerar os custos envolvidos, devendo, portanto, observar o orçamento público e os recursos disponíveis.

Segundo Capella (2018), as políticas públicas estão submetidas não apenas às questões orçamentárias, mas também às restrições e limitações financeiras impostas ao Poder Público, seja na esfera nacional, estadual ou municipal. Dessa forma, a definição de prioridades escolhidas pelo gestor, ao formular e definir a agenda pública, deve considerar tanto os custos envolvidos quanto as variáveis financeiras, dentro do quadro de limitação dos recursos públicos.

Fuks (2000 *apud* Nascimento Neto, 2021, p. 23) aponta para a relação entre a definição da agenda e a dinâmica do debate público em si, questionando por que alguns assuntos ganham papel de destaque na arena pública e quais atores participam desse processo. De forma concomitante, também interessa compreender os assuntos que não são incluídos na agenda pública, seja pela fragilidade dos atores envolvidos em sua promoção, seja pela estratégia deliberada de determinados grupos, interessados em excluí-los do debate público, e uma última instância da ação pública.

Ou seja, o que passa a compor ou não a agenda pública está diretamente relacionado aos interesses do tomador de decisão – no caso, o gestor público – em priorizar determinados temas como forma de iniciar o processo de sua resolução, enquanto outros são deixados de fora. No caso, é preciso compreender quais variáveis estão envolvidas nas escolhas realizadas

no processo de tomada de decisão, especialmente quando se busca superar gargalos administrativos ou atender a demandas que envolvem a efetivação dos direitos sociais (Nascimento Neto, 2021).

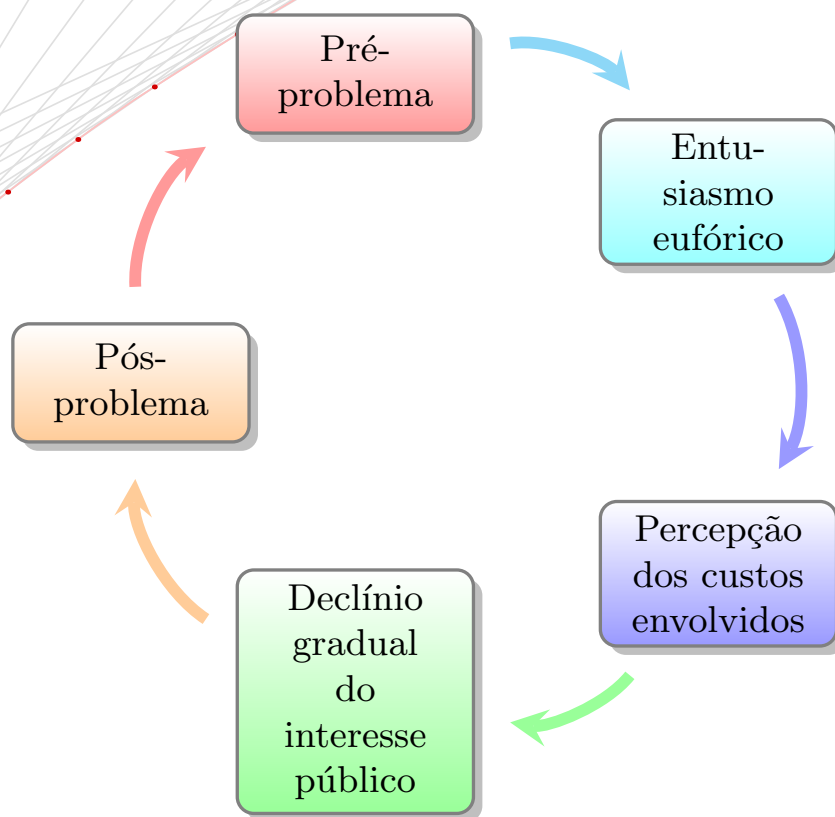
Sob esse prisma, Parada (2006 *apud* Nascimento Neto, 2021, p. 74) observa:

Quais ideias são as vencedoras na discussão social? É indiscutível que algumas pessoas e corporações possuem maior capacidade de incluir, hierarquizar e excluir temas da discussão social. Assim a agenda pública se constitui como um jogo de poder no qual as legitimidades (e ilegitimidades) são formadas, bem como se organizam valores específicos, ainda que de maneira implícita.

Uma das formas de abordar um problema no âmbito da administração pública é por meio da construção de uma “árvore de problemas”. Essa metodologia parte de uma escolha racional e articulada, com o objetivo de evidenciar as principais causas e consequências associadas a um problema central, delimitado como foco da atenção e das decisões públicas (Capella; Brasil; Sudano, 2016).

Downs (1972 *apud* Nascimento Neto, 2021, p. 78) aponta que a concentração de atenção sobre a maior parte dos problemas públicos é cíclica, organizando-se em cinco momentos que influenciam o comportamento do público em relação às questões colocadas de acordo com o Ciclo de Downs.

Figura 1: Ciclo de Downs



No ciclo da atenção desenvolvido por Downs (1972), apontado por Nascimento Neto (2021), as questões são apresentadas nas seguintes ordens de percepção: Pré-Problema – Entusiasmo eufórico – Percepção dos custos envolvidos – Declínio gradual do interesse público – Pós-problema.

Na fase denominada de “pré-problema”, uma determinada condição social, apesar de existente, não captura a atenção pública. Mas, em razão de uma série de eventos mais dramáticos ou por outros motivos, ocorre uma ampliação do debate público sobre problemas já existentes. Em seguida, instala-se o que Downs (1972 *apud* Nascimento Neto, 2021) chama de “entusiasmo eufórico”: situação em que predomina uma postura otimista no tocante à possibilidade de solução do problema, com a crença de que sua superação é plenamente viável.

A fase final do ciclo de questões é denominada “pós-problema”, ou seja, quando o tema sai do foco das atenções e migra para um estado de esquecimento ou desinteresse público. Nesse estágio, há uma diminuição significativa da atenção e do engajamento em torno do tema. Assim, os problemas socialmente construídos passam pelo crivo e juízo de valor dos tomadores de decisão, os quais farão escolhas entre determinados assuntos em detrimento de outros. Em consequência, somente alguns desses problemas se tornarão objeto de políticas públicas (Downs, 1972 *apud* Nascimento Neto, 2021).

Assim, após a tomada de decisão, o problema passa a fazer parte da agenda institucional ou agenda formal. Com isso, nem todas as demandas existentes para a administração pública ou para a sociedade são incluídas na agenda formal da agenda formal dos tomadores de decisão.

Segundo Nascimento Neto (2021, p. 13), “as questões reconhecidas como de maior importância alcançam a agenda e transformam-se em objeto de formulação de políticas públicas; esse momento corresponde à segunda etapa do ciclo da política pública”. O autor prossegue: “neste estágio são definidos os objetivos das políticas públicas e estratégia de intervenção sobre o problema, selecionada entre as diversas alternativas disponíveis” (Nascimento Neto, 2021, p. 13).

Nesse contexto, a formulação das políticas públicas tem a ver com “o que fazer”: quais serão as ações que atenderão à busca pela resolução dos problemas postos na agenda. No entanto, esse processo de escolha não envolve somente a análise técnica das alternativas, mas também a mediação de conflitos de interesse, tanto dentro do setor público quanto entre este, a iniciativa privada e os atores da sociedade civil (Souza, 2022).

Ao se reconhecer a existência de conflitos de interesses, sejam eles internos (entre servidores, secretarias e secretários) ou externos (com o setor privado e a sociedade civil), tem-se como pano de fundo a limitação dos recursos públicos, o que torna o debate ainda mais complexo e conflituoso. Isso ocorre porque os recursos não são apenas escassos, mas limitados. Diante dessa limitação econômica e da situação de conflito, a principal busca passa a ser a definição do que é prioridade. Nesse contexto, os grupos sociais mais organizados tendem a impor suas pautas como prioritárias (Cardoso, 2019).

Portanto, a escolha das ações a serem adotadas para enfrentar os problemas incluídos na agenda pública não é neutra. Trata-se de um processo permeado por complexidade, conflito e discricionariedade. Em vista disso, os tomadores de decisão agem, em geral, com base em compromissos previamente negociados entre os principais atores políticos (Cardoso, 2019).

Diante do exposto, a formulação e a tomada de decisão estão interligadas, pois as políticas públicas nem sempre são formalizadas por meio de programas individualizados. Consequentemente, não consegue separar o que é compromisso com grupo social ou com as obrigações previstas constitucionalmente ou leis que controlam e regulamentam a administração pública (Lotta, 2019).

A formulação das políticas públicas envolve um processo decisório complexo, pois está relacionada a valores, crenças, à percepção do Estado, do mercado e da sociedade, além dos diversos interesses envolvidos nas escolhas diante da limitação dos recursos públicos. Desse modo, o processo decisório para a implementação das políticas públicas ocorre em uma arena política conflituosa, com múltiplos atores e interesses em jogo (Lima; Silva, 2023).

A fase de implementação de políticas públicas corresponde a sua execução. Nessa fase, “o fazer” envolve a especificação dos detalhes do programa, a alocação de recursos e a tomada de decisões complementares e específicas. Sob essa ótica, Frey (2000) e Werner e Wergrich (2007), citados por Nascimento Neto (2021, p. 92), destacam:

A etapa de implementação é crítica tanto em sua dimensão política quanto administrativa, pois declarações de intenções, programas e normas legais não garantem, por si só, uma ação integralmente controlada. Por vezes, as intenções originais são alteradas ou distorcidas, a execução é postergada ou mesmo impedida, gerando déficits de implementação.

Com isso, entre a intenção do tomador de decisão governamental em promover determinada ação e o impacto final sobre a realidade, ocorrem conflitos e interações entre os diversos agentes envolvidos internamente e externamente. Portanto, o processo de implementação transforma-se, de fato, em política pública, pois envolve mediação entre diferentes atores e

grupos de interesse, em um contínuo processo de negociação, no qual estão em disputa recursos limitados, sejam eles financeiros, políticos, cognitivos ou de tempo (Frey, 2000; Werner; Wergrich, 2007 *apud* Nascimento Neto, 2021).

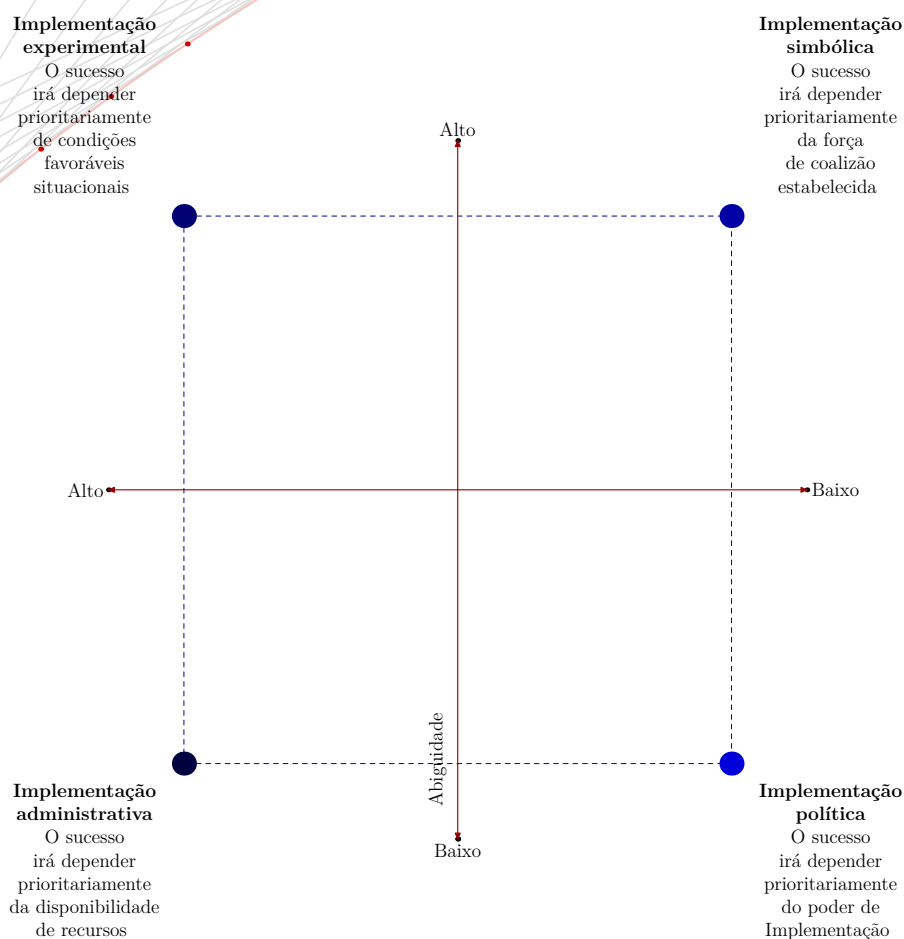
Dentro desse contexto conflituoso, o modelo de implementação de políticas públicas “de cima para baixo” (top-down), é centrado num modelo de gestão concentrado num fluxo de processos a partir de uma hierarquia de governança em que a autoridade é centralizada, concentrada e hierarquizada em uma estrutura de cima para baixo. Já o modelo de implementação de políticas públicas de “baixo para cima” (bottom-up) leva em consideração os sujeitos e as variáveis como parte fundamental do processo. Consequentemente, as demandas passam a ser definidas no nível de rua.

Martland (1995) *apud* Nascimento Neto (2021, p. 95) destaca:

O modelo desenvolvido busca sintetizar as abordagens top-down e bottom-up e auxilia na realização de um primeiro mapeamento das demandas centrais de cada caso. O sucesso ou o fracasso da implementação de políticas públicas dispõe de dois fatores fundamentais: (1) grau de ambiguidade, relacionado à (falta de) clareza de objetivos e aos meios de uma política pública; (2) grau de conflito, relacionado a divergências de interesses entre os diversos atores. Estes fatores influenciam mutuamente, e a correlação de graus de ambiguidade e de conflito condiciona possíveis estratégias de implementação.

Nesse contexto, o modelo de análise de implementação segundo as categorias de Matland (1995) classifica os processos de implementação de políticas públicas em quatro tipos, com base na interação entre o nível de conflito e o grau de ambiguidade. São eles: implementação administrativa (baixo conflito e baixa ambiguidade), política simbólica (baixo conflito e alta ambiguidade), implementação experimental (alto conflito e alta ambiguidade) e implementação conflitante (alto conflito e baixa ambiguidade). Esse modelo ajuda a entender como diferentes fatores podem influenciar a eficácia na implementação de políticas públicas.

Figura 2: Modelo de análise de implementação segundo categorias de Matlhana (1995)



O modelo é estruturado a partir de dois eixos – ambiguidade e conflito –, que formam quatro quadrantes. No quadrante da implementação experimental, a ambiguidade é alta e o conflito é baixo. Nesse cenário, o sucesso está condicionado principalmente a condições situacionais favoráveis. Na implementação simbólica, em que tanto a ambiguidade quanto o conflito são elevados, o êxito estará ligado à capacidade de articulação e força de coalizão formada (Lima; Schabbach, 2020).

Já na implementação administrativa, marcada por baixos níveis de ambiguidade e conflito, o desempenho dependerá essencialmente da disponibilidade e gestão adequada dos recursos. Por fim, na implementação

política, o conflito é alto e a ambiguidade é baixa. Nesse caso, o sucesso será determinado prioritariamente pelo poder de implementação (Lima; Schabbach, 2020).

De acordo com o que Nascimento Neto (2021, p. 97) destaca,

A implementação de políticas públicas desenvolve-se justamente sobre esse processo, a partir de atividades capilares, de natureza ambígua, incerta e complexa. Conceber as diferentes dimensões envolvidas nesse tema permite que tenhamos condições de nos antecipar e de planejar uma ação estruturada, seja como gestor de políticas públicas, seja como analista, seja como cidadão.

Lima e Schabbach (2020) afirmam que a implementação das políticas públicas ocorre em um ambiente concreto, no qual gestores e servidores utilizam recursos financeiros, tecnológicos, cognitivos e temporais para interagir e transformar essas políticas em um bem ou serviço público posto à disposição do cidadão, agregando valor à sociedade. Após a fase de implementação de uma política pública – que visa a resolver problemas sociais –, a etapa de avaliação é de fundamental importância. Trata-se de verificar os resultados alcançados e identificar os motivos que envolvem uma disfuncionalidade na implementação.

Conforme destaca Nascimento Neto (2021, p. 98),

a avaliação não se limita a uma etapa conclusiva do ciclo. Ao perpassar por diferentes momentos do ciclo da política pública, a avaliação constitui uma atividade regular e vinculante ao processo político. O entendimento é de que a política pública não se produz no vácuo, mas percorre um caminho acumulado de experiências e abordagens, nas quais usualmente o final de um ciclo é claramente identificável.

Nessa perspectiva, Madeira (2014) observa que muitas avaliações de políticas públicas são realizadas no final das gestões de governo, o que nem sempre coincide com o final do ciclo de cada política. Ainda assim, a avaliação e a mensuração da intervenção do estado na tentativa de resolver problemas devem considerar três dimensões principais: efetividade, eficiência e eficácia da política adotada.

Por fim, ao analisar o processo avaliativo com base nos resultados obtidos, é possível concluir que ele deve apontar para a continuidade, a reformulação ou uma combinação de ambas, mas nunca para a extinção total da política. A descontinuidade de uma política pública nem sempre está vinculada a sua eficácia ou capacidade resolutiva, mas, sim, decorre de limitações orçamentárias, da ausência de janelas de oportunidade e de mudanças no governo (Madeira, 2014).

Considerando que o Estado dispõe de autonomia relativa e recursos limitados – sejam eles financeiros, humanos ou tecnológicos –, a sociedade civil e a iniciativa privada desempenham papel relevante na concepção, formulação e implementação de políticas públicas. Em suma, são importantes na busca de um pacto entre as partes que vise a buscar alterações no curso de seu desenvolvimento ao longo do processo construtivo (Raichelis; Wanderley, 2004).

De acordo com Raichelis e Wanderley (2004), a política pública não é estática; ao contrário, é dinâmica, pois se transforma num constante processo moldada pelo jogo político e pelas circunstâncias concretas enfrentadas no dia a dia da administração pública municipal. Sendo o ente federativo mais próximo do cidadão, o município representa o espaço ideal e o mais adequado para maximizar os resultados das políticas públicas, promovendo o uso mais eficiente, eficaz e efetivo dos recursos públicos, que são limitados.

A análise da efetividade da criação de novos municípios na região de Picos, no estado do Piauí, com base nos dados apresentados nas tabelas, revela tanto aspectos positivos quanto desafios a serem enfrentados. Os dados indicam que a criação de novas municipalidades contribuiu para a descentralização política e administrativa, melhorando o acesso a serviços públicos essenciais, como saúde e educação.

Analisando o desempenho da educação através da relação gasto público *per capita* – atualizado monetariamente e registrado na Função Educação – e a nota do IDEB no período de 2010 até 2023, observa-se, com base na Tabela 2, a evolução da média de gastos referente aos intervalos de 2014 a 2016 (média 1), de 2017 a 2020 (média 2) e de 2020 a 2023 (média 3), além da média geral entre 2014 a 2023.

Tabela 2: Gasto da Educação *per capita* valor médio

MUNICÍPIO	MEDIA 1	MEDIA 2	MEDIA 3	MEDIA	MEDIA 3/MEDIA 1	MEDIA 3/MEDIA 2
Aroeiras do Itaim	1.500,38	1.747,64	2.572,70	1.940,24	71,47	47,21
Bocaina	1.964,89	1.212,72	808,00	1.328,54	-58,88	-33,37
Francisco Santos	1.150,29	1.014,14	1.273,03	1.145,82	10,67	25,53
Geminiano	2.484,42	1.338,02	853,38	1.558,61	-65,65	-36,22
Itainópolis	1.343,48	1.086,93	1.458,05	1.296,15	8,53	34,14
Monsenhor Hipólito	2.567,75	1.863,68	1.029,13	1.820,18	-59,92	-44,78
Picos	756,64	727,12	866,65	783,47	14,54	19,19
Santana do Piauí	1.603,69	1.594,35	3.499,09	2.232,38	118,19	119,47
Santo Antonio de Lisboa	1.067,45	999,77	1.098,17	1.055,13	2,88	9,84
São João da Canabrava	1.436,48	1.292,23	1.901,73	1.543,48	32,39	47,17
São José do Piauí	926,42	879,59	1.184,52	996,84	27,86	34,67
São Luís do Piauí	1.455,59	1.452,95	1.901,42	1.603,32	30,63	30,87
Sussuapara	1.116,74	1.041,18	1.275,77	1.144,56	14,24	22,53

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Conforme a análise da Tabela 2, o município de Picos apresentou, no período de 2014 a 2023, o montante de gasto *per capita* de R\$ 783,47. Entre os períodos de 2014/2016 e 2021/2023, o gasto médio registrou um aumento real de 14,43%. Já entre 2017/2020 e 2023, o acréscimo foi de 19,19%. Portanto, observa-se um aumento continuado na destinação de gastos *per capita* em educação ao longo dos anos analisados.

Além de Picos, somente o município de São José do Piauí teve uma média de gasto *per capita* abaixo de R\$ 1.000,00. Nos demais municípios da região, os valores são acima de R\$ 1.000,00, sendo que o município de Santana do Piauí apresentou o maior valor médio no período, R\$ 2.232,38. Nos demais, os valores ficaram no intervalo de R\$ 1.000,01 a 2.000,00.

O município de Santana do Piauí apresentou um aumento substancial de 118,19% nos gastos *per capita* na educação, passando de R\$ 1.603,69 (2014/2017) para R\$ 3.499,09 (2020/2023). Por outro lado, os municípios de Bocaina, Geminiano e Monsenhor Hipólito tiveram uma redução desses gastos de, respectivamente, 58,88, 65,65%, 59,92%, ou seja, mais da metade dos gastos entre 2014/2017 a 2020/2023.

Os municípios de Francisco Santos, Itainópolis, Santo Antônio de Lisboa, São João da Canabrava, São José do Piauí, São Luís do Piauí e Sussuapara aumentaram os gastos *per capita* com educação em 10,67%, 8,53%, 2,88%, 32,39%, 27,86%, 27,86% e 30,63%, no período de 2014 a 2017 para 2020 a 2023. Todos esses acréscimos foram menores que 50%.

Ao se analisar o período 2017/2020 a 2021/2023, excetuando-se os municípios de Bocaina e Geminiano, que tiveram redução de gastos *per capita* por aluno de 33,37 e 36,22, respectivamente, os demais municípios tiveram aumento na destinação de recursos para a educação. No município de Santana do Piauí, entre a média do período 2 (2017/2020) para a média do período 3 (2021/2023), o incremento no volume de recursos foi de expressivos 119,47%.

Os municípios Aroeiras do Itaim, Francisco Santos, Itainópolis, Santo Antônio de Lisboa, São João da Canabrava, São José do Piauí, São Luís do Piauí e Sussuapara registraram aumentos nos gastos *per capita* com educação de 47,21%, 25,53%, 34,14%, 9,84%, 47,17%, 34,67%, 30,87% e 22,53%.

Com exceção dos dois municípios em destaque, Bocaina e Monsenhor Hipólito, todos os demais municípios da região de Picos, inclusive o próprio município Picos, apresentaram elevação dos gastos *per capita* destinados à educação, considerando a inflação do período. Portanto, trata-se de um crescimento real nos investimentos educacionais.

Tabela 3: Índice de Educação Básica (IDEB) entre o período de 2015 a 2023

MUNICÍPIO	2015	2017	2019	2021	2023	IDEB MÍDIO	2015/2023	2021/2023
Aroeiras do Itaim		3,7	4,1	4,6	4,8	4,3		0,2
Bocaina	4,3	4,4	4,0		4,2	4,2	-0,1	
Francisco Santos	4,7	4,8	4,9	5,4	5,2	5,0	0,5	-0,2
Geminiano	4,5	3,6	4,2		4,4	4,2	-0,1	
Itainópolis	2,7	3,8	4,5	4,6	5,6	4,2	2,9	1,0
Monsenhor Hipólito	4,5	4,4	5,1	5,6	4,9	4,9	0,4	-0,7
Picos	4,0	3,6	4,3	4,4	4,4	4,1	0,4	0,0
Santana do Piauí	4,1	4,4	4,8	4,4	5,1	4,6	1,0	0,7
Santo Antonio de Lisboa	2,8	3,2				3,0		
São João da Canabrava	4,7	4,5	5,8	5,3	5,8	5,2	1,1	0,5
São José do Piauí		3,9	4,0	3,8	4,1	4,0	4,1	0,3
São Luís do Piauí	4,2		5,2		5,1	4,8	0,9	
Sussuapara	3,7	3,2	3,5	3,9	3,4	3,5	-0,2	-0,5

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica das séries finais do ensino fundamental no município de Picos foi de 4,1. A menor nota ocorreu no IDEB de 2015, que foi de 4,0, e a maior foi de 4,4 nos anos de 2021 e 2023, portanto, uma variação positiva de 0,5 pontos. Mas, quando se observa o

IDEB de 2021 para 2023, a nota apontou um aumento de 0,4 pontos, passando de 4,0 para 4,4 pontos. Por sua vez, no IDEB de 2021 para 2023 não houve variação.

O município com a maior média entre os IDEBs na região de Picos foi São João da Canabrava, com 5,2 pontos, e a menor nota média foi do município de Sussuapara, com 3,5 pontos. Cabe destacar que o município de Santa Antônio de Lisboa não apresentou as notas do IDEB de 2019, 2021 e 2023.

Os municípios de Francisco Santos (5,0), Monsenhor Hipólito (4,9), Santana do Piauí (4,6), São João da Canabrava (5,2) e São Luís do Piauí (4,8) apresentaram desempenho médio superior ao de Picos (4,1). Além desses, Aroeiras do Itaim (4,3), Bocaina (4,2), Geminiano (4,2) e Itainópolis (4,2) também tiveram notas superiores a de Picos. Somente os municípios de São José do Piauí (4,0) e Sussuapara (3,5) apresentaram nota menor que a média de Picos. O município de Santo Antônio de Lisboa não tem notas nos IDEB de 2019, 2021 e 2023.

Ao analisar a evolução do IDEB nos municípios que se emanciparam de Picos, observa-se que Itainópolis apresentou um avanço significativo, passando de 2,7 para 5,6, com um aumento de 2,9 pontos entre 2015 e 2023. Por outro lado, os municípios de Bocaina, Geminiano e Sussuapara registraram uma queda em suas notas do IDEB, com reduções de 0,2, 0,3 e 0,2, respectivamente, resultando nas seguintes notas: Bocaina passou de 4,3 para 4,1, Geminiano de 4,5 para 4,2 e Sussuapara de 3,7 para 3,5. Nos demais municípios, como Francisco Santos, Monsenhor Hipólito, São José do Piauí e São Luís do Piauí, houve crescimento nas notas do IDEB entre 2015 e 2023, com aumentos de 0,5, 0,4, 0,2 e 0,9 pontos, respectivamente.

Os municípios de Itainópolis e Santana do Piauí mostraram um acréscimo na nota do IDEB de 2021 para 2023, com aumento de 1,0 ponto (de 4,6 para 5,6) e 0,7 ponto (de 4,4 para 5,1), respectivamente. Já os municípios de Aroeiras do Itaim, São João da Canabrava e São José do Piauí apresentaram crescimentos de 0,2, 0,5 e 0,3 pontos no mesmo período.

Em contrapartida, houve queda nas notas nas séries finais do IDEB entre 2021 e 2023, nos municípios de Francisco Santos (redução de 0,2, passando de 5,4 para 5,2), Monsenhor Hipólito (queda de 0,7) e Sussuapara (queda de 0,5). Apesar da redução, a nota de Francisco Santos (5,2) permaneceu

acima da média histórica do município, que foi de 5,0. Por fim, ao analisar o município de Picos, constata-se que não houve variações substanciais no gasto per capita ao longo dos últimos dez anos, e, da mesma forma, a nota do IDEB também se manteve relativamente estável, sem crescimento significativo.

O município de Aroeiras do Itaim apontou um aumento constante na destinação de recursos públicos destinados de educação. Paralelamente, observá-se que as notas do IDEB, ao longo do período analisado, apresentam uma melhora no desempenho ao longo do período, alcançando, em 2023, mesma nota de Picos: 4,8 pontos.

Por outro lado, o município de Bocaina, que registrou redução dos recursos *per capita* destinados à educação em valores reais, também reduziu sua nota. No entanto, a média ao longo do período foi de 4,2 pontos, sem variações significativas, e abaixo da média de Picos, que foi de 4,5. Já o município de Francisco Santos aumentou o volume de recursos *per capita* destinados à educação entre 2014 e 2023 e apresentou boa performance do IDEB, mesmo com um pequeno decréscimo entre 2021 e 2023.

O município de Santana do Piauí apresentou um aumento substancial no gasto *per capita* com educação – variação *per capita* de 118,19% –, o que foi acompanhado pelo aumento de um ponto na nota do IDEB, passando de 4,1 para 5,1. Por sua vez, o município de Itainópolis teve um aumento modesto de apenas 8,53% no gasto *per capita* com educação, mas obteve um expressivo aumento na nota do IDEB, que passou de 2,7 em 2015 para 5,6 em 2023 – desempenho superior ao de Picos no mesmo ano.

Cabe destacar que, em 2015, a nota do IDEB de Itainópolis foi de 2,7 e de Santana do Piauí de 4,1, passando no ano de 2023 para 5,6 e 5,1, nessa ordem. No entanto, o volume de recursos destinados à educação *per capita* atualizado no período de 2014 a 2023 desses municípios apresentaram quantitativos diferentes, pois, em média, esses valores passaram de R\$ 1.296,15 em Itainópolis e de R\$ 2.232,28 em Santana do Piauí – uma diferença de 72,23% o que representa R\$ 936,23 por pessoa.

No município de São João da Canabrava, o gasto *per capita* em educação entre o período aumentou 32,39% entre os períodos de 2014/2017 e 2021/2023. Paralelamente, a nota do IDEB passou de 4,7 em 2015 para 5,8 em 2023 – uma nota superior a do município de Picos no IDEB de 2021 e 2023.

Os municípios de Bocaina e Geminiano apresentaram uma queda acentuada na média de gasto *per capita* em educação, com reduções de 58,88% e 65,65%, respectivamente, entre os períodos de 2014/2017 e 2021/2023. No mesmo intervalo, as notas do IDEB apresentaram uma variação modesta: Bocaina teve um acréscimo de 0,1 ponto, enquanto Geminiano apresentou uma queda de 0,1 ponto entre 2015 e 2023.

O município de Monsenhor Hipólito registrou uma queda substancial de 59,92% no gasto *per capita* com educação entre 2014/2017 e 2021/2023. Ainda assim, houve um aumento da nota do IDEB de 2015 para 2023 de 0,4, passando de 4,5 para 4,9, sendo que, em 2021 apresentou uma nota de 5,6, mesmo com queda no gasto *per capita* com educação.

Em São Luís do Piauí, registraram-se aumentos na destinação de recursos *per capita* na educação ao longo do período de 2014 a 2023. Por outro lado, a nota do IDEB, em alguns anos, foi maior que a de Picos. Em 2019, por exemplo, foi de 5,2 contra 4,7. Já o município de Sussuapara, mesmo com um pequeno acréscimo na destinação de recursos ao longo do período de 2021/2023, com valor médio de R\$ 1.144,56, registrou notas do IDEB inferiores às de Picos, com uma diferença de até 1,0 ponto: 4,5 contra 3,5.

O município de São José do Piauí, embora também tenha registrado notas do IDEB inferiores às do município de Picos, destinou mais recursos *per capita* à educação no período analisado. Entre 2014 a 2023, a média dos recursos destinados foi de R\$ 996,85, enquanto Picos destinou R\$ 783,47.

As notas do IDEB para as séries finais do ensino fundamental indicaram uma tendência de crescimento nos municípios de Aroeiras do Itaim, Francisco Santos, Itainópolis, Monsenhor Hipólito, Santana do Piauí, São João da Canabrava, São José do Piauí e São Luís do Piauí. Em contrapartida, os municípios de Bocaina, Geminiano e Sussuapara apresentaram uma tendência de queda nas notas entre 2015 a 2023. O município de Picos, por sua vez, não registrou grandes variações em torno da nota média do IDEB ao longo do período analisado.

Assim, cabe destacar o município de Monsenhor Hipólito, que apresentou uma queda na destinação de recursos *per capita* para a educação, no entanto a nota apresentada no IDEB para as séries finais sinalizou um crescimento. Por sua vez, não consta registro de notas do IDEB no município

de Santo Antônio de Lisboa nos anos de 2019, 2021 e 2013, não permitindo se fazer análise. Ressalta-se que, nas duas participações, 2015 e 2017, a nota foi baixa: 2,8 e 3,2.

Ao verificar se o gasto público *per capita*, atualizado monetariamente e destinado à Função Saúde, tem alguma conexão com o comportamento da taxa de mortalidade bruta nos municípios de Picos e região, no período de 2014 a 2023, foi possível chegar às informações apresentadas na Tabela 4 abaixo. Nessa tabela, constam os gastos públicos registrados na Função Saúde no município de Picos e nos municípios dele emancipados, no período de 2014 a 2023, com valores atualizados monetariamente pelo INPC da FGV.

Tabela 4: Gastos da Saúde
per capita atualizados pelo INPC

MUNICÍPIO	MEDIA 1	MEDIA 2	MEDIA 3	MEDIA TOTAL	MEDIA 3/MEDIA 1	%	MEDIA 3/MEDIA 2	%
Aroeiras do Itaim	1.305,71	1.482,29	1.871,84	1.553,48	566,12	43,36	388,94	26,23
Bocaina	1.157,09	1.261,09	1.669,37	1.362,52	516,65	44,27	408,27	32,37
Francisco Santos	705,28	829,77	1.057,29	864,12	344,36	49,91	227,51	27,42
Geminiano	760,35	839,85	1.106,30	902,16	323,00	45,50	266,44	31,73
Itainópolis	748,53	866,14	1.072,37	895,68	372,89	43,26	206,23	23,81
Monsenhor Hipólito	914,12	989,69	1.114,65	1.006,15	99,80	21,94	124,96	12,63
Picos	1.080,86	1.162,70	1.323,26	1.188,94	204,65	22,43	160,56	13,81
Santana do Piauí	833,35	1.101,10	1.424,84	1.119,76	616,00	70,98	323,74	29,40
Santo Antonio de Lisboa	697,22	926,92	1.114,53	912,89	309,38	59,85	187,61	20,24
São João da Canabrava	851,14	1.103,83	1.230,75	1.061,91	349,18	44,60	126,91	11,50
São José do Piauí	737,55	936,99	1.291,30	988,61	433,05	75,08	354,31	37,81
São Luís do Piauí	1.081,69	1.406,74	1.911,42	1.466,62	682,69	76,71	504,68	35,88
Sussuapara	707,15	946,51	1.171,18	941,61	446,87	65,62	224,67	23,74

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

O município de Picos-PI, no período entre 2014 e 2023, teve um gasto médio *per capita* atualizado na Função Saúde de R\$ 1.188,94. A taxa de acréscimo no período 2014/2016 em relação ao período de 2021 a 2023 foi de 204,65%, o que perfaz um aumento de 22,43%. Entre o intervalo de 2017/2020 para 2021/2023, o aumento foi de 13,81%, o que equivale a R\$ 160,51 de acréscimo.

Ao se analisar o valor médio *per capita* destinado à Função Saúde entre os períodos de 2014/2016 e 2021/2023, percebe-se que os municípios São Luís do Piauí e Santana do Piauí registraram um acréscimo R\$ 682,69 e

R\$ 616,00, ou seja, uma variação positiva de 76,71% e 70,98%. No sentido contrário, o município de Monsenhor Hipólito apresentou um acréscimo de 21,94%, muito próximo do valor de Picos, que foi de 22,43%.

Os municípios de Santo Antônio de Lisboa, São José do Piauí e Susuapara tiveram crescimento acima de 50% entre os períodos de 2014/2017 e 2021/2023, com os seguintes percentuais, respectivamente: 59,85%, 75,71% e 65,62%. Já os municípios de Bocaina (44,27%), Francisco Santos (44,27%), Geminiano (45,50%), Itainópolis (43,26%), Monsenhor Hipólito (21,94%) e São João da Canabrava (44,60%) registraram acréscimos abaixo de 50% no montante de recursos financeiros destinados à Função Saúde, no período em análise.

Entre os períodos de 2017/2020 e 2021/2023, todos os municípios analisados tiveram acréscimos no valor médio *per capita* destinado à saúde. Destacam-se São José do Piauí, com um aumento de 37,81% (passando de R\$ 936,99 para R\$ 1.291,30) e São Luís do Piauí, que registrou um aumento de 35,88%, passando de R\$ 1.406,74 para R\$ 1.911,43.

Por outro lado, as menores taxas de acréscimo de recursos destinados à saúde *per capita* entre os períodos de média 2 e média 3 foram observadas nos municípios de São João da Canabrava (11,50%) e Monsenhor Hipólito (12,63%), pouco abaixo do percentual de Picos, registraram uma variação positiva neste intervalo no percentual de 11,5% e 12,63%, que foi de 13,81%. Esses dados estão representados na Tabela 5.

Tabela 5: Taxa de mortalidade bruta

MUNICÍPIO	MÉDIA 1	MÉDIA 2	MÉDIA 3	MÉDIA TOTAL	MÉDIA 3/MÉDIA 1	%	MÉDIA 3/MÉDIA 2	%
Aroeiras do Itaim	13,41	10,63	7,57	10,64	-5,85	-43,60	-3,07	-28,85
Bocaina	9,54	9,42	12,49	10,48	2,94	30,82	3,06	32,52
Francisco Santos	5,41	5,66	7,24	6,11	1,83	33,76	1,58	27,93
Geminiano	6,89	7,66	8,25	7,60	1,35	19,65	0,59	7,65
Itainópolis	6,81	7,08	8,25	7,38	1,43	21,06	1,17	16,49
Monsenhor Hipólito	6,68	7,87	8,87	7,80	2,19	32,75	1,00	12,65
Picos	6,30	6,82	7,53	6,88	1,23	19,51	0,72	10,49
Santana do Piauí	8,44	8,83	7,24	8,17	-1,20	-14,17	-1,59	-17,98
Santo Antonio de Lisboa	7,05	7,05	8,84	7,64	1,79	25,39	1,79	25,37
São João da Canabrava	7,81	8,39	10,10	8,77	2,29	29,26	1,71	20,37
São José do Piauí	7,11	8,57	9,56	8,41	2,45	34,50	0,99	11,57
São Luís do Piauí	6,29	6,16	10,44	7,63	4,15	65,87	4,28	69,56
Sussuapara	6,02	7,80	9,52	7,78	3,51	58,29	1,72	22,11

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

No município de Aroeiras do Itaim, constata-se uma queda na taxa de mortalidade bruta a cada mil habitantes, passando da média 1 (2014/2016) de 13,41 para 10,63 na média 2 (2017/2020) e 7,57 na média 3 (2021/2023). Essa redução representa uma queda percentual de 43,60% entre os períodos de 2014/2016 e 2021/2023. Em Santana do Piauí, a média 1 foi 8,44, a média 2 de 8,83 e a média 3 de 7,24, indicando uma redução de 17,98% na taxa de mortalidade entre 2014/2017 e 2021/2023.

Ademais, a taxa de mortalidade bruta na cidade de Picos, foi em média, entre 2014 a 2023, de 6,88 a cada mil habitantes. Essa foi a menor taxa entre os municípios da região, com exceção de Francisco Santos, que registrou uma taxa média de 6,11 por mil.

Por outro lado, foi constatado no município de Picos que, entre a média dos períodos 2014/2016 e a de 2021/2023, ocorreu um aumento de 1,23 a cada mil habitantes, o que equivale a 19,51%. Já no intervalo entre 2017/2020 e 2021/2023, em termos percentuais, o aumento foi de 0,72 por mil, correspondendo a um aumento percentual de 10,49%. Apesar do aumento, esse dado significa uma diminuição da taxa de crescimento da mortalidade.

Em contraponto, o município Aroeira do Itaim, embora tenha uma taxa de mortalidade média de 10,54 por mil entre 2014 e 2023 – valor acima da média do município de Picos (6,88 a cada mil) – constata-se uma queda de 5,85 por mil no período analisado. Logo, equivale dizer que, entre a média

dos períodos de 2014/2016 e 2021/2023, houve uma queda da mortalidade de 43,60%, passando de 13,41 a cada mil para 7,57 a cada mil e entre as médias de 2017/2020 e 2021/2023, a redução da taxa de mortalidade foi de 3,07 por mil, o que representa uma queda percentual de 28,85%.

Além de Aroeiras do Itaim, o município de Santana do Piauí também teve uma queda na taxa de mortalidade a cada mil, passando de 8,44 para 7,24 da média 1 para a média 3, o que evidencia uma queda absoluta de 1,2 a cada mil. Do período da média 2 para a média 3, houve uma redução de 17,98%, equivalente a 1,59 por mil.

Já os municípios de Bocaina, Monsenhor Hipólito, São João da Canabrava e São José do Piauí apresentaram taxas médias de mortalidade entre 2014 e 2023 de 10,48, 7,80, 8,77 e 8,41 por mil habitantes, respectivamente – todas superiores à de Picos. Esses municípios também registraram aumento nas taxas de mortalidade, com as seguintes variações entre a média 1 e a média 3: Bocaina (30,82%, aumento de 2,94), Monsenhor Hipólito (31,75%, aumento de 2,19), São João da Canabrava (29,26%, aumento de 2,29) e São José do Piauí (34,50%, aumento de 2,45).

No intervalo comparativo entre 2017/2020 e 2021/2023, os mesmos municípios apresentaram um aumento percentual na taxa de mortalidade bruta de 32,52%, 12,65%, 20,37% e 11,57%, em comparação com 10,49% em Picos. Esses percentuais correspondem a um acréscimo de 3,06, 1,00, 1,71 e 0,99 mortes por mil habitantes, respectivamente, enquanto Picos registrou um aumento de 0,72.

Os municípios de Francisco Santos, Geminiano, Itainópolis e Santana de Lisboa apresentaram taxas de mortalidade bruta de 1,83, 1,35, 1,43 e 1,79 por mil habitantes, respectivamente, entre o período da média 1 (2014/2016) e a média 3 (2021/2023). Esses valores estão acima da taxa de Picos, que foi de 1,23. Esses aumentos representam variações de 33,76%, 19,65%, 21,06% e 25,39%, em comparação com o acréscimo de 19,51% registrado em Picos.

Monsenhor Hipólito apresentou um valor médio *per capita* destinado à saúde de R\$ 1.006,15 entre 2014 e 2023, valor inferior ao de Picos, que foi de R\$ 1.188,94. A taxa média de mortalidade no município foi de 7,8 por mil habitantes. Comparando a média 1 com a média 3, houve um aumento de R\$ 99,90 nos recursos *per capita* destinados à saúde, representando um acréscimo de 21,94%. Entre os períodos de 2017/2020 (média 2) e 2021/2023

(média 3), o valor destinado à saúde aumentou em R\$ 124,94, o que equivale a 12,63%. Nesse mesmo período, a taxa de mortalidade subiu de 7,87 para 8,87 por mil habitantes, representando um aumento de 12,65%.

O município de Picos destinou uma média de gastos *per capita* atualizada para a saúde de R\$ 1.188,95 entre 2014 e 2023, com uma variação positiva de 22,43% entre os períodos de 2014/2016 e 2020/2021. No mesmo intervalo, a taxa de mortalidade aumentou 19,51%, passando de 6,30 para 6,88 por mil habitantes.

Aroeiras do Itaim e Santana do Piauí elevaram substancialmente os recursos destinados à saúde *per capita* entre 2014/2016 e 2021/2023, com aumentos de 43,36% e 70,98%, respectivamente. Paralelamente, verificou-se uma redução significativa nas taxas de mortalidade, que caíram de 13,41 para 7,57 em Aroeiras do Itaim e de 8,44 para 7,24 em Santana do Piauí.

Ademais, Bocaina, Francisco Santos, Geminiano, Itainópolis, Santo Antônio de Lisboa, São João da Canabrava, São José do Piauí, São Luís do Piauí e Sussuapara aumentaram seus gastos *per capita* em saúde em percentuais entre 40% e 80%, bem acima da média de 21,94% registrada em Picos. No entanto, também foi constatado um aumento nas taxas de mortalidade bruta por mil habitantes: 2,94 em Bocaina, 1,83 em Francisco Santos, 1,35 em Geminiano, 1,43 em Itainópolis, 1,79 em Santo Antônio de Lisboa, 2,29 em São João da Canabrava, 2,45 em São José do Piauí, 4,15 em São Luís do Piauí e 3,51 em Sussuapara. Esses acréscimos correspondem a variações percentuais de 30,82%, 33,46%, 19,65%, 21,06%, 25,39%, 34,50%, 65,87% e 58,29%, respectivamente.

Nessa perspectiva, a Tabela 6 tem como objeto de estudo da relação entre economia local e gastos públicos através do valor adicionado fiscal e as despesas públicas no período de 2014 a 2023.

Tabela 6: Relação Valor Adicional Fiscal/Despesas Públicas

MUNICÍPIO	MEDIA 1	MEDIA 2	MEDIA 3	MEDIA GERAL	MEDIA 3/MEDIA 1
Aroeiras do Itaim	5,82	9,87	8,00	4,25	72,92
Bocaina	27,16	33,48	-7,00	-7,30	-26,87
Francisco Santos	43,54	48,64	21,00	21,26	48,81
Geminiano	80,71	39,80	-40,00	-40,64	-50,35
Itainópolis	42,33	42,91	-2,00	-2,81	-6,63
Monsenhor Hipólito	33,59	34,77	-2,00	-2,45	-7,29
Picos	346,70	308,38	-54,00	-54,30	-15,66
Santana do Piauí	25,26	22,36	-12,00	-12,21	-48,35
Santo Antonio de Lisboa	57,82	47,87	-23,00	-23,17	-40,08
São João da Canabrava	21,77	17,21	-4,00	-4,46	-20,48
São José do Piauí	121,26	155,74	44,00	44,88	37,01
São Luís do Piauí	9,74	11,30	0,00	0,35	3,58
Sussuapara	86,18	77,49	-33,00	-33,13	-38,44

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

O município de Picos, entre 2014 e 2024, apresentou uma relação média de 346,70% entre o Valor Adicionado Fiscal (VAF) e a Despesa Pública (DP). Isso indica que a economia de Picos supera os gastos públicos em 315,83%. No entanto, ao analisarmos as extremidades desse período, nota-se uma diminuição na relação VAF/DP, que caiu de 346,70% para 315,83%, representando uma redução de 15,66%.

Por sua vez, Santo Antônio de Lisboa registrou a segunda maior relação média entre VAF e DP durante o período de 2014 a 2023, com um índice de 147,71%. Isso significa que, para cada real gasto pelo município, o valor adicionado fiscal alcança R\$ 1,4771. Ao observar as extremidades de 2014 a 2017 e de 2020 a 2023, verifica-se que a participação do valor adicionado em relação às despesas públicas aumentou em 37,01%.

Nos municípios de Aroeiras do Itaim, Francisco Santos e São Luís do Piauí, a relação média entre 2014 e 2023 foi de 8,58%, 52,33% e 10,38% entre o valor adicionado fiscal e a despesa total. No entanto, ao observar as variações entre os extremos, considerando a média 3 (2021/2023) e a média 1 (2014/2016), nota-se um aumento significativo na relação, com incrementos de 72,92% (passando de 5,82% para 10,07%), 48,81% (de 43,54% para 64,80%) e 3,58% (de 9,74% para 10,38%). Assim, isso evidencia um crescimento do valor adicionado em relação aos gastos públicos.

O município de Picos, durante o período analisado, apresentou uma participação relativa entre o valor adicionado fiscal e as despesas públicas superiores a 100%. Especificamente, essa participação foi de 346,70% no período de 2014/2016, 308,38% de 2017 a 2020 e 292,40% de 2021 a 2023. No entanto, constata-se uma tendência de queda na participação relativa. Isso indica que os valores adicionados pela produção e comercialização de bens e serviços têm diminuído ao longo do tempo, o que, por sua vez, eleva a participação dos gastos públicos na economia local.

Em contrapartida, o município de Santo Antônio de Lisboa demonstra um aumento na relação entre o valor adicionado fiscal e as despesas públicas (VAF/DP). Essa relação evidencia um crescimento na produção de bens e serviços, que superou os gastos públicos, apresentando uma alta significativa ao passar de 121,26% para 166,14%, resultando em um aumento de 44,88%.

No caso do município de Aroeiras do Itaim, a participação entre o valor adicionado fiscal e as despesas públicas (VAF/DP) evoluiu de 5,82% no período de 2014 a 2016 para 9,87% entre 2017 e 2020, e atingiu 10,07% de 2021 a 2023. Isso significa que, ao analisar as extremidades, considerando a média 1 e a média 3, o crescimento foi de 72,93%, um valor substancial. Esse resultado evidencia que, embora o gasto público tenha contribuído para o aumento do Valor Adicionado Fiscal do município, sua participação ainda é considerada pequena.

Em relação aos municípios de Geminiano, Itainópolis, São José do Piauí e Sussuapara observa-se que apresentaram uma relação entre o Valor Adicionado Fiscal e as Despesas Públicas (VAF/DP) acima de 40% e abaixo de 100% no período de 2013 a 2017, com percentuais de 80,71%, 42,33%, 57,82% e 86,18%, respectivamente. Contudo, no período de 2021 a 2023, esses percentuais passaram a ser 40,07%, 39,53%, 46,78% e 53,05%, na mesma ordem. Essa redução na participação demonstra que a economia local, medida pelo VAF dos municípios, tem produzido e comercializado menos a cada período analisado.

Nos demais municípios, como Bocaina, Monsenhor Hipólito, São João da Canabrava e Santana do Piauí, a relação VAF/DP também apresentou quedas significativas, passando de 27,16% para 19,86%, de 33,59% para 31,14%, de 25,26% para 13,04% e de 21,77% para 17,31%. Dessa forma, esses municípios vêm reduzindo sua participação na produção local, medida pelo valor

adicionado em relação às despesas públicas, para patamares inferiores a 40%. Essa baixa participação, associada ao crescimento negativo da relação VAF/DP, evidencia uma acentuada queda no nível de atividade econômica.

Além disso, ao analisar a relação entre os impostos municipais (como IPTU, ITBI e ISS) e a receita total, observa-se não apenas o grau de dependência da receita própria em relação ao total, mas também as diversas condições necessárias para garantir a cobrança e o recolhimento desses impostos. Para tanto, é fundamental contar com uma estrutura burocrática que inclua servidores públicos efetivos com carreiras específicas, além de um sistema de legislação tributária. Também são necessários um cadastro imobiliário eficiente, uma planta genérica de valores e um sistema de controle dos impostos imobiliários (como ITBI e IPTU) e mobiliários (ISSQN), assim como uma gestão eficaz da dívida ativa.

A Tabela 7 ilustra a participação da receita própria em relação à receita total no período de 2014 a 2023. São apresentados três intervalos de tempo distintos: de 2014 a 2016, que representa a média 1; de 2017 a 2020; e de 2021 a 2023, denominado média 3. A análise desses percentuais permite observar as variações na capacidade de arrecadação dos municípios ao longo dos anos, destacando como a dependência de receitas externas ou transferências governamentais pode ter mudado ao longo do tempo. Essa informação é crucial para compreender a saúde financeira dos municípios e a sustentabilidade de suas políticas públicas.

Tabela 7: Participação da receita própria/receita total – período 2014 a 2023

MUNICÍPIO	MÉDIA 1	MÉDIA 2	MÉDIA 3	MÉDIA	MÉDIA 3/MÉDIA 1	%
Aroeiras do Itaim	0,12	0,40	0,36	0,29	0,24	199,87
Bocaina	1,00	1,35	1,23	0,19	0,22	22,21
Francisco Santos	1,33	0,65	0,72	0,90	-0,61	-45,86
Geminiano	0,87	0,69	1,06	0,87	0,19	21,32
Itainópolis	0,59	0,52	0,78	0,63	0,19	32,41
Monsenhor Hipólito	1,40	0,75	0,97	0,04	-0,43	-30,85
Picos	5,75	6,35	6,55	0,22	0,81	14,06
Santana do Piauí	0,71	0,99	0,98	0,89	0,27	38,62
Santo Antonio de Lisboa	0,67	0,83	0,75	0,75	0,08	12,69
São João da Canabrava	0,35	0,93	0,65	0,64	0,30	85,23
São José do Piauí	1,40	1,11	0,91	0,14	-0,49	-34,79
São Luís do Piauí	0,31	0,31	0,75	0,56	0,44	140,15
Sussuapara	0,16	0,50	0,73	0,47	0,57	348,83

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

O município de Picos, no período de 2014 a 2023, registrou uma participação média de 6,22% entre a receita própria (RP) e a receita total (RT). Isso significa que, a cada R\$ 100,00 de receita municipal, R\$ 6,22 eram provenientes de impostos municipais. A média 3, correspondente ao período de 2021 a 2023, apresentou um crescimento de 14,06% em relação à média 1, que abrangeu o período de 2014 a 2016. Essa tendência indica um aumento na arrecadação própria do município.

Durante esse intervalo de 2014 a 2023, o município de Picos apresentou um aumento na receita própria em relação à receita total. Essa tendência crescente indica que os impostos municipais têm potencial para reduzir a dependência em relação à receita total. A relação RP/RT demonstrou um aumento contínuo, passando de 5,75% para 6,35% e, finalmente, para 6,55%, sinalizando uma possível consolidação da arrecadação própria.

Com um aumento de 140,15%, a participação da receita própria no município de São Luís do Piauí passou de R\$ 0,31 para R\$ 0,75 a cada R\$ 100,00 de receita total, entre os períodos de 2014/2016 e 2021/2023. Isso indica um crescimento significativo na arrecadação dos impostos municipais, refletindo uma maior contribuição para o financiamento das despesas públicas ao longo desse intervalo.

O município de Bocaina, entre 2014 e 2023, também registrou um crescimento contínuo da receita própria em relação à receita total, aumentando de 1% na média da relação RP/RT no período de 2014/2016 para 1,23% em 2021/2023. Esse aumento se deve à elevação da arrecadação dos tributos municipais. No entanto, é importante notar que, ao comparar os períodos de 2017/2020 e 2021/2023, a participação relativa teve uma redução de 0,12%, passando de 1,35% para 1,19%.

Embora tenha apresentado um crescimento positivo, o município de Bocaina registrou uma variação inferior a 100% entre 2014/2016 e 2021/2023, com um aumento de 0,22 na participação relativa. Por sua vez, o município de Geminiano obteve um crescimento de 0,87% na média 1, elevando-se para 1,06% na média 3, o que representa uma variação positiva de 22,21%.

Os municípios de Itainópolis, São João da Canabrava, São José do Piauí e Santana do Piauí também apresentaram um saldo positivo na participação da receita própria em relação à receita total, com variações de 0,59 para 0,78; de 0,71 para 0,89; de 0,67 para 0,75; e de 0,35 para 0,65, respectivamente, entre a média 1 (2014/2023) e a média 3 (2021/2023). Contudo, ao analisar o intervalo de 2017/2020, em comparação com 2021/2023, os percentuais de participação da receita própria e da receita total registraram um aumento inferior a 50%, com acréscimos de 32,41%, 38,62%, 12,69% e 85,23% entre esses períodos.

Já o município de Santo Antônio de Lisboa, nas médias 1, 2 e 3, apresentou os percentuais 1,40, 1,11 e 0,91, respectivamente, na relação entre receita própria e receita total. Isso indica uma tendência decrescente ao longo do período, pois os percentuais diminuem a cada média observada. Em outras palavras, a contribuição dos impostos municipais (IPTU, ISSQN e ITBI) para a receita total tem reduzido sua eficácia.

Entre 2014 e 2023, o município de São Luís do Piauí registrou um aumento na relação entre receita própria e receita total, passando de 0,31 na média 1 (2014/2016) para 0,50 na média 2 (2017/2020) e, finalmente, para 0,75 na média 3 (2021/2023). Essa taxa de crescimento contínuo sugere que a participação dos impostos municipais tem se expandido na composição da receita do município.

Nos municípios de Francisco Santos e Monsenhor Hipólito, as médias para os períodos de 2014/2016, 2017/2020 e 2021/2023 foram de 1,33/0,65/0,72 e 1,40/0,75/0,97, respectivamente. Observa-se que, na média 1 (2014/2017), a participação da receita própria em relação à receita total foi superior a 1%. No entanto, ambos os municípios experimentaram uma queda na participação durante o período de 2017/2020, seguida por uma recuperação em 2021/2023, embora não tenham conseguido retornar aos níveis de 2014/2017.

O item 5 do objetivo específico visa a analisar se os municípios emancipados de Picos conseguiram reter a população em suas áreas geográficas entre 1991 e 2022. A Tabela 8 abaixo apresenta a população do estado do Piauí, de Picos e dos municípios emancipados. Vale destacar que os municípios de Bocaina, Francisco Santos, Itainópolis, Monsenhor Hipólito, Santo Antônio de Lisboa e São José foram emancipados após a Constituição Federal de 1946. Após a Constituição de 1988, surgiram os municípios de Aroeiras do Itaim, Geminiano, Santana do Piauí, São João da Canabrava e Sussuapara, enquanto o município de São Luís do Piauí se emancipou de São João da Canabrava.

Tabela 8: População

UF/MUNICÍPIO	1991	2000	2010	2022	2000/1991	2010/2000	2022/2010	2022/2010
Piauí	2.581.215	2.843.278	3.118.360	3.271.199	10,15	9,67	4,90	15,05
Aroeiras do Itaim			2.440	2.690			10,25	
Bocaina	3.890	4.208	4.369	4.078	8,17	3,83	-6,66	-3,09
Francisco Santos	7.040	7.043	8.592	8.237	0,04	21,99	-4,13	16,95
Geminiano		4.790	5.475	5.445		14,30	0,55	13,67
Itainópolis	13.596	10.381	11.109	10.790	-23,65	7,01	-2,87	3,94
Monsenhor Hipólito	6.276	6.764	7.391	7.577	7,78	9,27	2,52	12,02
Picos	78.409	68.974	73.414	83.090	-12,03	6,44	13,18	20,47
Santana do Piauí		4.595	4.917	4.125		7,01	-16,11	-10,23
Santo Antônio de Lisboa	5.073	5.154	6.007	5.839	1,60	16,55	-2,80	13,29
São João da Canabrava		4.240	4.445	4.242		4,83	-4,57	0,05
São José do Piauí	6.525	6.706	6.591	6.597	2,77	-1,71	0,09	-1,63
São Luís do Piauí		2.488	2.561	2.309		2,93	-9,84	-7,19
Sussuapara		5.042	6.229	6.220		23,54	-0,14	23,36
Total	120.809	00.000	143.540	151.239	7,93	10,09	5,36	15,99

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Os municípios emancipados após a Constituição Federal de 1988, conhecidos como de segunda geração – Aroeiras do Itaim, Geminiano, Santana do Piauí, São João da Canabrava e Sussuapara – experimentaram

variações populacionais, entre 2000 e 2022, de 15,05%, 13,67%, –10,23% e –7,19%, respectivamente. Por sua vez, o município de São Luís do Piauí, que se emancipou de São João da Canabrava, é considerado um município de terceira geração e apresentou um crescimento negativo de –7,19% em relação a Picos.

Antes da Constituição de 1988 e até 1990, Picos contava com uma população de 78.409 habitantes. Em 2000, esse número caiu para 68.974, resultando em uma perda de 9.435 habitantes, o que representa uma variação negativa de 12,03%. No entanto, entre 1991 e 2000, a população da região de Picos teve um acréscimo de 7,93%. Dessa forma, o crescimento do Estado do Piauí em relação a Picos foi de 22,19%, enquanto na região de Picos a diferença foi apenas de 2,23%.

Em Itainópolis, a população também apresentou uma queda de 12,03%, o que corresponde a uma diminuição de 3.215 habitantes. Os municípios de Bocaina, Francisco Santos, Monsenhor Hipólito, Santo Antônio de Lisboa e São José do Piauí tiveram crescimento populacional abaixo da média do Estado (10,15%), apresentando variações de 8,17%, 0,04%, 7,78%, 1,6% e 2,77%, respectivamente.

Entre 2000 e 2010, enquanto o Estado do Piauí cresceu 9,67%, a cidade de Picos registrou um crescimento de 6,44%. Em termos absolutos, a população do estado aumentou em 275.082 habitantes, enquanto Picos ganhou apenas 4.440 habitantes. Os municípios de Francisco Santos, Itainópolis, Monsenhor Hipólito e Santo Antônio de Lisboa mostraram crescimento populacional positivo de 21,99%, 7,01%, 9,28% e 16,55%, respectivamente, superando Picos. Por outro lado, Bocaina teve um crescimento de 3,83%, enquanto São José do Piauí registrou uma queda de 1,71%.

Analisando o período de 2000 a 2022, o Estado do Piauí registrou um crescimento populacional de 15,05%, enquanto o município de Picos cresceu 20,47%. Isso significa que Picos teve uma taxa de variação positiva 5,42% superior à do Estado. Em contraste, os municípios da região de Picos tiveram uma variação de crescimento populacional de apenas 0,94%.

Os municípios que se emanciparam de Picos após a Constituição Federal de 1946, conhecidos como de primeira geração (Bocaina, Francisco Santos, Monsenhor Hipólito, Santo Antônio de Lisboa e São José do Piauí), apresentaram as seguintes variações no crescimento populacional durante esse período: -3,09%, 16,95%, 3,94%, 12,02%, 13,29% e -23,36%.

A região de Picos apresenta uma taxa de crescimento levemente superior à do Estado, com 15,99% contra 15,05%, resultando em uma variação de 0,94% entre 2000 e 2022. Entretanto, entre 2010 e 2022, vários municípios enfrentaram crescimento negativo, ou seja, a população em 2022 é menor do que em 2010, em diferentes graus. Isso indica que as cidades que se emanciparam não estão conseguindo reter a população local.

Em contraste, a cidade de Picos demonstrou uma evolução populacional significativa, superando tanto o crescimento do Estado quanto o da região. Esse dinamismo reflete a maior capacidade da cidade de atrair moradores de pequenos municípios.

Em síntese, a análise do crescimento populacional na região de Picos revela uma tendência positiva para o município de Picos, que tem se destacado na atração de moradores em comparação com os municípios emancipados. Embora a região como um todo apresente desafios, como o declínio populacional em diversas cidades, Picos mostra um potencial significativo de desenvolvimento e retenção de sua população. Esse dinamismo pode ser crucial para impulsionar a economia local e fortalecer a estrutura social da região.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo geral analisar os efeitos da emancipação municipal sobre o desenvolvimento socioeconômico e a sustentabilidade fiscal dos municípios da microrregião de Picos, com ênfase nas áreas de educação, saúde e economia. A partir dessa proposta, buscou-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: a emancipação municipal promoveu melhorias no desenvolvimento socioeconômico e na sustentabilidade fiscal

dos municípios da microrregião de Picos, especialmente em comparação com o município de origem? Com base na análise dos dados coletados entre 2014 e 2023, conclui-se que o município de Picos, embora continue a atrair população, apresenta sinais de desaceleração econômica e crescente dependência dos gastos públicos. Os investimentos em educação e saúde oscilaram pouco, o que pode limitar avanços significativos nessas áreas. Contudo, identificou-se potencial para ampliar a arrecadação de receitas próprias, apesar de sua atual limitação na capacidade de tributação frente a uma economia com relevante valor adicionado.

Entre os municípios emancipados, como Itainópolis e Monsenhor Hipólito, observou-se uma melhoria nos indicadores educacionais, especialmente nas séries finais. Esses avanços demonstram que o aumento dos investimentos em educação, aliado a uma estrutura administrativa consolidada, é fator importante para a melhoria contínua dos resultados. Na saúde, ainda que os investimentos tenham aumentado, sobretudo durante a pandemia de 2020, a elevação da taxa de mortalidade bruta indica a insuficiência das políticas adotadas para enfrentar os desafios da área.

Outro ponto relevante foi o declínio na atividade econômica medido pelo valor adicionado fiscal, refletindo a dependência dos municípios em relação aos gastos públicos para manter sua base produtiva. A baixa arrecadação de tributos municipais, como o IPTU e o ISSQN, reforça essa dependência, deixando as finanças locais vulneráveis às transferências constitucionais, como o FPM e o ICMS, cuja distribuição está diretamente ligada ao tamanho populacional. A redução da população em alguns desses municípios, entre 2010 e 2022, tende a agravar esse cenário, com impactos futuros sobre os repasses.

Dessa forma, a análise permite afirmar que a emancipação municipal produziu efeitos mistos. Se, por um lado, fortaleceu a capacidade institucional de planejamento e execução de políticas públicas – especialmente na educação –, por outro, não assegurou, de forma uniforme, avanços em saúde ou sustentabilidade fiscal. Os municípios emancipados ainda enfrentam o desafio de diversificar suas economias, reduzir a mortalidade e ampliar a arrecadação local. Assim, embora a criação de novos municípios não tenha solucionado integralmente os problemas estruturais da região, ela contribuiu

para fortalecer a autonomia local e ampliar o acesso a políticas públicas, configurando um caminho relevante para o enfrentamento dos desafios sociais e econômicos e para a promoção da cidadania.

REFERÊNCIAS

BADR, Eid; SOARES JUNIOR, Cid da Veiga. O reflexo dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro (art. 3º da CF) na interpretação e aplicação das normas do art. 37 da Constituição Federal. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 24, n. 131, p. 63-77, jan./fev. 2022. Disponível em: [https://www.tjam.jus.br/joomlatools-files/fileman-attachments/Confira a íntegra do Artigo.pdf](https://www.tjam.jus.br/joomlatools-files/fileman-attachments/Confira%20a%20%C3%ADn%20tegra%20do%20Artigo.pdf). Acesso em: 10 set. 2024.

BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. 2. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jan. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves; SUDANO, Andréia Cristina Pires Gonçalves. O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39., 2015, Caxambu. *Anais [...]*. Caxambu, MG: ANPOCS, 2015. Disponível em: [https://www.academia.edu/18235771/O_estudo_da_agenda_governamental_Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas](https://www.academia.edu/18235771/O_estudo_da_agenda_governamental_Reflexões_metodológicas_e_indicativos_para_pesquisas). Acesso em: 20 set. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formulação de políticas públicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf). Acesso em: 20 set. 2024.

CARDOSO, Suliane da Silva. O processo de desligamento institucional e suas problemáticas. In: SEMINÁRIO DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 2., 2019, Porto Alegre. *Anais* [...]. Porto Alegre: PUCRS, 2019. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/anais/1422/assets/edicoes/2019/arquivos/8.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2015.

LIMA, Julian Israel; SILVA, Luis Carlos Alves da. Políticas públicas e processos decisórios: uma abordagem sob a perspectiva do desenvolvimento regional. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 11., 2023, Santa Cruz do Sul-RS. *Anais* [...]. Santa Cruz do Sul-RS: Unisc, 2023. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/23512/1192614465>. Acesso em: 20 set. 2024.

LIMA, Luciana Leite; SCHABBACH, Letícia. *Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes*. [Recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020. Disponível em: <https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/ppgpp/files/2021/08/capitulo-davide-obra-politicas-publicas-ufrgs.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

LOTTA, Gabriela. *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias_e_An%C3%A1lises_sobre_Implementa%C3%A7%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas_no_Brasil.pdf). Acesso em: 10 set. 2024.

MADEIRA, Lígia Mori. *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CE-GOV, 2014.

NASCIMENTO NETO, Paulo. Gestão de políticas públicas: conceitos, aportes teóricos e modelos analíticos. *InterSaberes*, Curitiba, v. 16, n. 1, p. 45-62, 2021.

NUNES, Andrine Oliveira. *Poder judiciário e mediação de conflitos: a possibilidade da aplicação do sistema de múltiplas portas na prestação jurisdicional*. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/09/f4af83174a3a8f42efaf3fd10256ab04.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024.

NUNES, Marcos Antônio. *Estruturação e reestruturações territoriais da região do Jequitinhonha em Minas Gerais*. 2001. 206 f. Dissertação (Mestrado em Geografia e Organização Humana do Espaço) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/geografias/article/view/13395/10627>. Acesso em: 02 set. 2024.

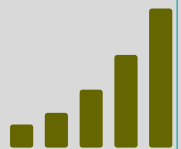
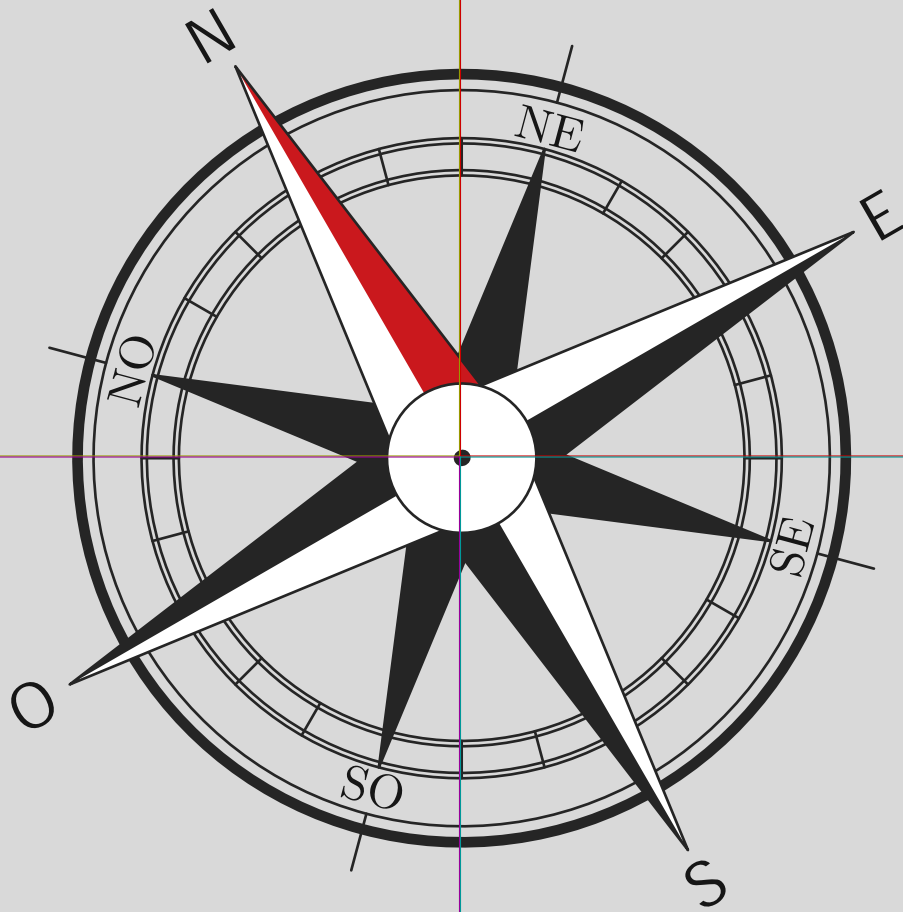
NUNES, Marcos Antônio. Surto emancipacionista no Brasil na década de 1990 e seu reflexo no balanço migratório dos municípios recém-criados. *Geografias*, Belo Horizonte, v. 11, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/geografias/article/view/13395/10627>. Acesso em: 02 set. 2024.

RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 78, p. 5-32, 2004. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

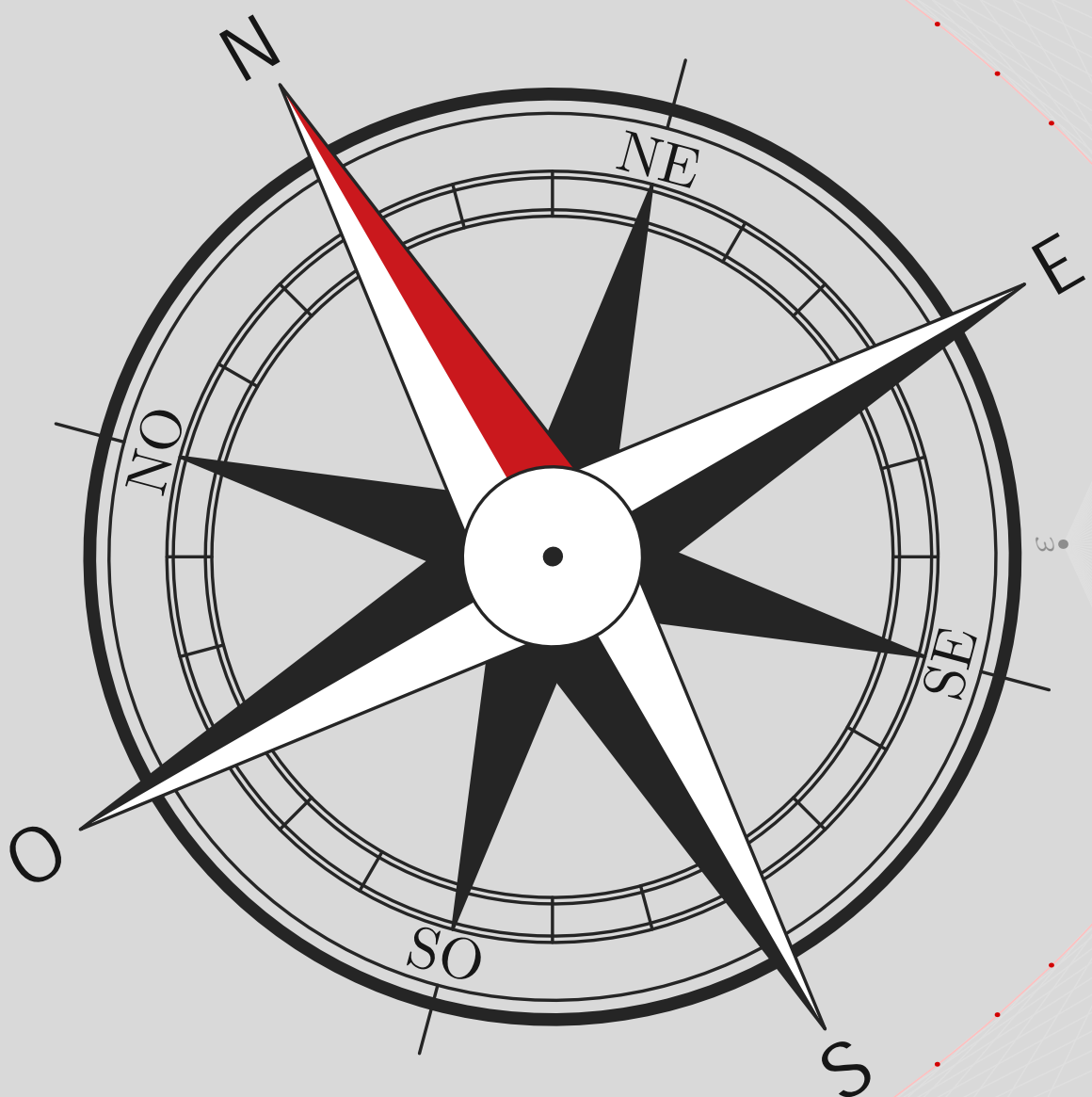
SILVA, Vládia Pompeu. *Políticas públicas: conformação e efetivação de direitos*. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas*. Goiânia: PUC Goiás, 2022. Disponível em: <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-A-POLITICAS PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

ZARDIN, Débora Sangalli. *Os desafios à consolidação do federalismo cooperativo no Brasil: uma leitura a partir das competências constitucionais materiais comuns*. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/2825/Zardin_Debora_Sangalli.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 set. 2024.



100



DIALOGICIDADE NÃO PUNITIVA NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS:

A EFICÁCIA DAS AÇÕES INDUTIVAS DO TCE/PI

NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL DE SAÚDE

NON-PUNITIVE DIALOGIC APPROACH IN THE SCOPE OF AUDIT COURTS:

THE EFFECTIVENESS OF INDUCTIVE ACTIONS BY

THE TCE/PI IN MUNICIPAL HEALTH PLANNING

Rafaella Pinto Marques Luz

Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI)

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Tribunal de Contas da União (TCU)

Sumário

1	INTRODUÇÃO	102
2	FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E JURÍDICOS DO PLANEJAMENTO EM SAÚDE E DO CONTROLE INSTITUCIONAL	104
3	CONTEXTUALIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DOS MUNICÍPIOS DO PIAUÍ QUE LEVARAM À ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	112
4	METODOLOGIA DA ABORDAGEM ADOTADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ PARA A ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PELOS MUNICÍPIOS DO ESTADO	113
5	RESULTADOS ALCANÇADOS	117
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
	REFERÊNCIAS	121

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a eficácia de uma abordagem não punitiva adotada pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) na indução à melhoria do planejamento municipal de saúde. A partir de um estudo de caso, foi investigada a atuação do TCE/PI por meio de um Processo de Acompanhamento – instrumento de fiscalização previsto no artigo 182 do Regimento Interno da Corte –, com enfoque na utilização de estratégias dialógicas e colaborativas, em substituição a práticas coercitivas. A metodologia da pesquisa é de natureza bibliográfica e documental, com base na legislação brasileira, especialmente a Constituição Federal, e em dados oficiais do próprio Tribunal. A ação fiscalizatória se desenvolveu através de reuniões remotas com gestores de saúde dos 224 municípios piauienses, com o objetivo de orientar e estabelecer prazos para a finalização do Plano Municipal de Saúde (PMS) 2022–2025 e da Programação Anual de Saúde (PAS) 2023. Como resultado, observou-se um expressivo avanço na elaboração dos instrumentos de planejamento: o percentual de municípios com PMS finalizado passou de 16,07% para 85,26%, enquanto o índice de finalização da PAS 2023 aumentou de 0,00% para 48,21%. Os dados demonstram que a atuação dialógica do TCE/PI contribuiu para o fortalecimento da gestão pública municipal na área da saúde, promovendo a governança e o cumprimento de políticas públicas por meio do diálogo institucional.

Palavras-chave: planejamento em saúde; controle externo; atuação indutiva; diálogo institucional; Tribunal de Contas..

ABSTRACT

This article aims to analyze the effectiveness of a non-punitive approach adopted by the Court of Accounts of the State of Piauí (TCE/PI) in inducing improvements in municipal health planning. Based on a case study, the paper investigates the Court's actions through a Monitoring Process—an oversight instrument established in Article 182 of its Internal Regulations—with a focus on dialogic and collaborative strategies as an alternative to coercive practices. The research methodology is bibliographic and documentary, grounded in Brazilian legislation, especially the Federal Constitution, and in official data from the Court itself. The oversight action was carried out through remote meetings with health managers from all 224 municipalities of Piauí, aiming to guide and establish deadlines for the completion of the Municipal Health Plan (PMS) 2022–2025 and the Annual Health Program (PAS) 2023. The results showed significant progress in the preparation of these planning tools: the percentage of municipalities with a finalized PMS increased from 16.07% to 85.26%, while the completion rate of the PAS 2023 rose from 0.00% to 48.21%. The data demonstrate

that the TCE/PI's dialogic approach contributed to strengthening public management in the health sector, fostering governance and the implementation of public policies through institutional dialogue.

Keywords: health planning; external control; inductive action; institutional dialogue; Court of Accounts..

1 INTRODUÇÃO

A Lei Orgânica da Saúde (Brasil, 1990a) define o processo de planejamento como fundamental para o financiamento e a disponibilização de ações e serviços de saúde à população, devendo ser realizado de forma integrada e ascendente, do nível local até o federal, compatibilizando as necessidades das políticas de saúde com a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, por meio dos planos de saúde municipais, estaduais e federal.

Ressalte-se que os planos de saúde têm início a partir das necessidades de saúde em cada instância federativa, tendo por base o perfil epidemiológico, demográfico e socioeconômico, sendo a sua elaboração e aprovação pelo Conselho de Saúde, condição necessária para o recebimento dos recursos de forma automática pelos entes federados

Tem-se, portanto, que o principal instrumento de planejamento em saúde é o plano de saúde, no caso dos municípios, o Plano Municipal de Saúde (PMS), que possui duração de 4 anos, iniciando no segundo ano do mandato do gestor municipal e finalizando no primeiro ano do mandato subsequente. O Plano deve conter a descrição das prioridades, dos objetivos, diretrizes, metas e indicadores, como também uma descrição dos processos de monitoramento e avaliação municipal, devendo essas informações estarem devidamente inseridas no Plano Plurianual do Município.

Para execução das ações e serviços de saúde definidos nos planos, tem-se a Programação Anual de Saúde, instrumento que operacionaliza e anualiza o Plano Municipal de Saúde, definindo as metas para cada exercício, os indicadores e respectivos índices de referência, a fonte de recursos e os valores a serem aplicados.

Em que pese a determinação legal e a importância estratégica dos planos de saúde para a implementação das ações e serviços no setor, constatou-se uma baixa adesão dos municípios piauienses ao processo de elaboração desses instrumentos de planejamento. Dessa forma, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, após reiteradas decisões no sentido de assegurar, sem sucesso, o cumprimento da legislação, optou por inovar no desenvolvimento de novas abordagens de fiscalização. Em face, ainda, da alternância de poder em nível municipal, cuja renovação compromete o aprendizado da gestão e a continuidade administrativa, O TCE-PI passou a adotar iniciativas não punitivas, com o intuito de sensibilizar e induzir os gestores municipais à elaboração dos instrumentos de planejamento em saúde.

O objetivo do presente artigo é apresentar, por meio de estudo de caso aplicado, os resultados do trabalho realizado pelo TCE-PI e sua metodologia, com vistas a demonstrar que a utilização, pelo controle externo, de abordagens de fiscalização não punitivas de caráter dialógico e colaborativo, mostrou-se eficaz no aperfeiçoamento da administração pública na consecução de políticas públicas, tendo em vista a sua contribuição para fomentar melhorias no processo de planejamento em saúde.

Para tanto, após esta introdução, apresenta-se nos itens a seguir, uma discussão principiológica do planejamento como etapa fundamental para concretização do direito à saúde; seguido de uma explanação sobre o ciclo de elaboração dos instrumentos de planejamento em saúde dos municípios; segue-se com uma discussão sobre a atuação não punitiva dos Tribunais de Contas, com foco na dialogicidade; inicia-se, então, a abordagem do TCE/PI nos instrumentos de planejamento dos municípios, partindo da contextualização do problema encontrado no Estado do Piauí, até a descrição da metodologia de abordagem e os resultados alcançados.

2 FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E JURÍDICOS DO PLANEJAMENTO EM SAÚDE E DO CONTROLE INSTITUCIONAL

O planejamento constitui etapa essencial para a efetivação de políticas públicas e, no campo da saúde, representa uma das bases para garantir a efetivação do direito fundamental previsto na Constituição Federal. Este capítulo aborda os fundamentos teóricos e normativos que sustentam a centralidade do planejamento na gestão pública em saúde, recorrendo sobre os instrumentos legais utilizados pelos municípios para organizar suas ações e serviços. Além disso, apresenta o papel dos tribunais de contas, com foco nas práticas fiscalizatórias de caráter dialógico e não punitivo, como instrumentos eficazes de indução de melhorias na administração pública e na qualidade das políticas de saúde.

2.1 O planejamento como etapa fundamental para concretização do direito à saúde

O direito fundamental à saúde se tornou também, em nosso ordenamento jurídico, uma obrigação quando o texto constitucional dispõe que a “saúde é direito de todos e dever do Estado” (Brasil, 1998). Concebeu-se, a partir daí, ao Estado, uma dimensão prestacional *lato sensu* no dever de promoção à saúde, concretizada pelas normas e políticas públicas de regulamentação e organização do Sistema Único de Saúde (SUS), e uma dimensão de natureza política, como a elaboração e implementação de políticas públicas acrescidas da necessidade de alocação de recursos orçamentários (Sarlet; Figueiredo, 2008, p. 6).

A incorporação à Constituição Federal dos princípios e objetivos a serem observados para execução das ações e serviços públicos de saúde (Brasil, 1998) elevaram ainda mais o papel institucional do SUS como garantidor

da saúde como direito fundamental. Seguiu-se, a partir daí, a edição da Lei nº 8.080 de 1990, que materializou o direito à saúde através da normatização de diretrizes, estrutura e funcionamento do Sistema Único de Saúde. Este normativo também definiu o processo de planejamento e orçamento do SUS para disponibilização de ações e serviços em saúde através dos planos de saúde dos municípios, estados, Distrito Federal e União (Brasil, 1990a).

O planejamento na Administração Pública funciona como instrumento de ação governamental para a formação de políticas públicas buscando intervir nos processos socioeconômicos com maior chance de sucesso (Costa; Pinho, 2015, p. 22).

No cumprimento do mister da gestão em saúde, têm-se o planejamento como uma ferramenta direcionadora de recursos materiais, humanos e financeiros para dar cumprimento aos objetivos das políticas públicas de saúde, de forma a garantir os direitos constitucionais, visto que permite que as organizações e seus agentes executem suas atribuições com base em propósitos claros e explícitos, propiciando aos gestores públicos o controle e monitoramento da execução das ações e serviços que se encontram sob a sua responsabilidade (Albert; Magalhães; Costa, 2020, p. 48).

O planejamento em saúde também deve estabelecer critérios para alocação de recursos e definição de prioridades, baseadas em padrões epidemiológicos, perfil demográfico, características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área, desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior, níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais, previsão do plano quinquenal de investimentos da rede e ressarcimento por atendimentos a serviços prestados a usuários de outras esferas de governo (Brasil, 1990a).

Partindo do pressuposto de que as necessidades de saúde são mais bem identificadas pelos gestores municipais e que as ações para seu atendimento devem ser propostas com base na gestão local (Berretta; Lacerda; Calvo, 2011, p. 2143), justifica-se que o processo de planejamento em saúde seja ascendente, partindo do nível local até o federal, ouvindo os órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos municípios, estados, Distrito Federal e União (Brasil, 1990b). À direção nacional do SUS cabe a elaboração do Planejamento Estratégico Nacional, em cooperação

técnica com os estados, municípios e o Distrito Federal (Brasil, 1990b). Os entes subnacionais, por sua vez, terão de elaborar periodicamente os Planos de Saúde, que servirão de base para as atividades de programação, com financiamento devidamente previsto na respectiva proposta orçamentária (Brasil, 1990b).

A efetivação do direito à saúde necessita de políticas públicas efetivas, o que pressupõe um eficaz planejamento das ações públicas por parte das diferentes esferas do Estado (Milani *et al.*, 2020, p 267). Isso posto, o processo de planejamento deve seguir princípios orientadores comuns às três esferas da Federação, contidos especialmente no Decreto nº 7.508, de 2011, na Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, e na Portaria de Consolidação nº 1, de 2017. Tais princípios podem ser assim resumidos: o planejamento consiste em uma atividade obrigatória e contínua; deve estar integrado ao planejamento governamental geral; deve respeitar os resultados das pactuações entre os gestores nas Comissões Intergestoras Regionais, Bipartite e Tripartite; deve estar articulado constantemente com o monitoramento, a avaliação e a gestão do SUS; deve ser ascendente e integrado; deve contribuir para a transparência e a visibilidade da gestão da saúde; e deve partir das necessidades reais de saúde da população (São Paulo, 2017).

2.2 Os instrumentos de planejamento em saúde dos municípios

A gestão é identificada como um elemento central para as políticas de saúde. Nela se opera a execução do planejamento em todas as esferas de governo. Assim, em sua execução, o planejamento ganha o aspecto de processo de trabalho “e permite abordá-lo como organizador de saberes e práticas, que sistematiza outros trabalhos para a realização dos propósitos institucionais” (Brasil, 2016).

Nos municípios, o instrumento básico do planejamento no SUS é o Plano de Saúde, que, além de ser condição para o recebimento de transferências do Fundo Nacional de Saúde (FNS) (Brasil, 1990b), consolida as políticas e compromissos de saúde numa determinada esfera de governo. Sua ela-

boração se inicia a partir da análise situacional das necessidades de saúde da população, considerando as peculiaridades locais (Brasil, 2017) e deve conter a descrição das prioridades, objetivos, diretrizes, metas e indicadores, bem como dos processos de monitoramento e avaliação municipal.

A elaboração do PMS, conforme o art. 96 da Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017, deve ser orientada pelas necessidades de saúde da população, considerando a análise situacional resumida no Mapa de Saúde, que deve conter: a estrutura do sistema de saúde, as redes de atenção à saúde, as condições socio sanitárias, os fluxos de acesso, os recursos financeiros, a gestão do trabalho e da educação na saúde, assim como ciência, tecnologia, produção e inovação em saúde e gestão. Também devem ser definidas, de forma clara, as diretrizes, os objetivos, as metas e os indicadores, além do processo de monitoramento e avaliação. A transferência de recursos financeiros federais só pode ser realizada para as ações e serviços públicos de saúde devidamente contemplados no PMS. A exceção se dá em situações emergenciais ou de calamidade pública, na área de saúde (Brasil, 1990b).

É importante incluir no Plano de Saúde uma breve análise da compatibilidade do planejamento de médio prazo contido no Plano Plurianual (PPA), tendo em vista harmonizar o planejamento setorial com o planejamento geral. Durante o processo de elaboração, devem ser obedecidos os princípios da transparência e da visibilidade, mediante o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas. Nesse contexto, torna-se obrigatória a realização da Conferência Municipal de Saúde, que deve ocorrer a cada 4 anos por convocação do Poder Executivo (Brasil, 1990b). Os Conselhos Municipais de Saúde são atores importantes no processo de planejamento, uma vez que devem ser ouvidos inicialmente durante a elaboração do PMS (Brasil, 2012), e, ao final, são responsáveis por sua apreciação e aprovação. Após essa etapa, o documento deve ser disponibilizado em meio eletrônico no sistema DigiSUS Gestor - Módulo Planejamento (DGMP).

As metas expressas nos planos municipais de saúde são operacionalizadas e anualizadas por meio das Programações Anuais de Saúde, que detalham, assim, a alocação dos recursos a serem executados, as ações e serviços; as metas anuais; os indicadores e a previsão de alocação de recursos orçamentários no exercício. A PAS é elaborada no ano em curso, sendo

executada no ano subsequente, coincidindo com o período definido para o exercício orçamentário e a Lei Orçamentária Anual, devendo, portanto, servir de subsídio para sua formulação (Brasil, 2016).

Dessa forma, o ciclo de elaboração do planejamento no SUS, em cada esfera de governo, precisa estar harmonizado com a elaboração das peças orçamentárias, a fim de permitir que haja sincronia entre os instrumentos de planejamento e orçamento, bem como entre as políticas de saúde e as demais políticas governamentais, ao longo do tempo.

A Programação Anual de Saúde, por exemplo, deve ser encaminhada ao respectivo Conselho de Saúde para aprovação antes da data de envio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ao Legislativo, de modo a garantir que o setor saúde esteja contemplado nas regras dispostas na LDO aplicáveis ao ano subsequente (Brasil, 2012). Nesse sentido, destaca-se a Nota Técnica do Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (CONASS) nº 05, de 2013, a respeito do art. 36, § 2º da Lei Complementar nº 141/2012, que orienta a elaboração e encaminhamento da Programação Anual de Saúde em duas etapas distintas: a primeira se refere à PAS para orientar a LDO, e a segunda se refere ao detalhamento da PAS após aprovação da LDO (CONASS, 2013). A harmonização entre o planejamento em saúde e o planejamento municipal como um todo permite que as metas estabelecidas nos planos das políticas públicas, garantam uma maior coerência e efetividade na sua implementação (Lima, 2023, p. 29).

Findada a elaboração do PMS e da PAS, deve-se periodicamente se proceder à elaboração dos seus instrumentos de monitoramento, iniciando-se pelo Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA). Esse relatório deve ser entregue nos meses de maio, setembro e fevereiro, sempre referente ao quadrimestre anterior, contendo, no mínimo, as seguintes informações: montante e fonte dos recursos aplicados no período; auditorias realizadas ou em fase de execução no período, com suas recomendações e determinações; oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação (Brasil, 2012) e conforme estrutura prevista pela resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 459, de 10 de outubro de 2012.

O Relatório Anual de Gestão (RAG), previsto no Título IV, Capítulo I, da Portaria de Consolidação nº 1 de 28 de setembro de 2017, apresenta os resultados alcançados com a execução da PAS e orienta eventuais redirecionamentos necessários no Plano de Saúde. Esse relatório deve contemplar as diretrizes, objetivos e indicadores do Plano de Saúde, as metas previstas e executadas na PAS, a análise da execução orçamentária, além das recomendações necessárias, incluindo eventuais redirecionamentos no próprio Plano de Saúde. O RAG deve ser enviado ao respectivo Conselho de Saúde até o dia 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira, cabendo ao Conselho emitir parecer conclusivo (Brasil, 2017).

Todos esses instrumentos de planejamento são disponibilizados por meio do DigiSUS Gestor – Módulo Planejamento, ferramenta que possui como objetivos o aperfeiçoamento da gestão em saúde, a facilitação do acompanhamento das políticas de saúde, o aprimoramento do uso dos recursos públicos, o apoio aos gestores na elaboração dos instrumentos de planejamento em saúde e a transparência das políticas de saúde e do uso dos recursos públicos em saúde (Brasil, 2021).

2.3 Dialogicidade e atuações não punitiva dos tribunais de contas como indutor de melhorias nas políticas públicas

Em seu texto original, a Constituição Federal já atribuiu aos Tribunais de Contas brasileiros o papel de fiscalizar (Brasil, 1988). Os art. 70 e 71 da Carta Magna atribuem às Cortes de Contas o papel de exercer, em auxílio aos respectivos Poderes Legislativos, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. Essa fiscalização não se limita ao aspecto da legalidade, mas incorpora também os princípios da economicidade e da legitimidade, conforme destacam Machado e Hernany (2022, p. 6), tendo em vista a necessidade do estabelecimento de uma boa administração pública. Nesse

contexto, exige-se dos gestores públicos a prestação de contas – dever de *accountability* –, permanentemente, aos cidadãos, sobre os projetos e ações desenvolvidos.

A partir da Emenda Constitucional nº 109/2021, a fiscalização de políticas públicas se tornou compulsória, ao incluir, no art. 37, o § 16, segundo o qual os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com a divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, conforme previsto em lei. Embora ainda não exista norma regulamentadora específica para esse dispositivo constitucional, os Tribunais de Contas, no âmbito das auditorias operacionais, já realizam tais avaliações, sob a perspectiva do Controle Externo. Com base em sua independência funcional e competência constitucional, conforme mencionado anteriormente, essas instituições vêm acumulando expertise com a realização dessa modalidade de auditoria ao longo das últimas duas décadas (Lima; Sicca, 2023, p. 181).

O enfoque da fiscalização das políticas públicas por meio das auditorias operacionais, que objetivam examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, reforça o papel dos Tribunais de Contas para o desenvolvimento de ações não punitivas com vistas ao aperfeiçoamento da administração pública. As ações sancionatórias com aplicação de penalidades, por si sós, não possuem o condão de orientar os gestores públicos. Diferentemente, as auditorias operacionais abrem a possibilidade de diálogo com os gestores, ao promoverem melhorias na administração pública, visto que não se limitam a apontar problemas, mas fazem recomendações e determinações (Piauí, 2022) aos responsáveis pela política pública. As recomendações, com força quase obrigatória, têm força quase vinculante, pois impõem aos responsáveis por executar as respectivas políticas públicas o dever de apresentar justificativa detalhada, caso não as adotem, sob pena de responsabilização ao tomarem decisões. Já as determinações são de adoção obrigatória pelos órgãos auditados, uma vez que decorrem de exigência legal, cabendo ao gestor decidir apenas pontos em que a lei deixou possibilidades abertas (Lima; Diniz, 2018, p. 404).

Os Tribunais de Contas possuem diversas funções para representar a forma ou meio de exercitar as competências já estabelecidas pela Constituição Federal, a partir da interpretação de suas características, limites e possibilida-

des. Dentre essas diversas funções dos Tribunais de Contas, Motta e Godinho (2022) descreveram a fiscalizadora, julgadora, consultiva, sancionadora, corretiva, de ouvidoria e, ainda, normativa, pedagógica e reintegradora.

Dentre essas funções destacadas por Motta e Godinho (2022), é possível destacar atribuições não punitivas, como a exercida pela função pedagógica, que consiste na orientação sobre as melhores práticas de gestão, de caráter educativo, mediante a emissão de recomendação para adoção de providências; a edição de manuais e publicações; a realização de eventos e reuniões de trabalho, como audiências e mesas técnicas; e a expedição de alerta acerca de fatos que possam comprometer a boa gestão fiscal, o atendimento a deveres legais ou riscos às metas planejadas.

Com o processo de modernização do controle externo, foram atribuídas novas funções aos tribunais de contas, tais como a função articuladora, indutora, colaborativa e educadora. Mais uma vez, é possível reconhecer nestas a pretensão não punitiva como instrumento centrado em uma nova administração pública e no dever de priorizar o cidadão (Motta; Godinho, 2022).

A função articuladora se concentra na coordenação de instâncias interinstitucionais de diálogo e atuação conjunta dos diversos atores envolvidos no ciclo das políticas públicas, com a finalidade de incrementar a eficiência e garantir a atuação coerente e confiável da Administração Pública (Motta; Gotti, 2021). A função colaborativa ocorre quando o Tribunal de Contas, passa “a colaborar com a administração pública, em especial com o planejamento e execução das políticas e aquisições públicas, ao reunir, tratar e estruturar os dados e fornecer informações para a tomada de decisão nos mais variados setores governamentais” (Godinho; Marinot; Vaz, 2022, p. 234).

A função indutora é verificada quando o Tribunal de Contas promove incentivos à criação de evidências para a melhoria do processo de escolhas públicas (fornece elementos para a tomada de decisão) e da eficiência nas entregas (políticas públicas) (Motta; Gotti, 2021).

3 CONTEXTUALIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DOS MUNICÍPIOS DO PIAUÍ QUE LEVARAM À ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí deu novo enfoque à fiscalização de Políticas Públicas quando promoveu, em 2019, uma reestruturação das suas Secretarias e criou Divisões de Fiscalização destinadas à fiscalização de Políticas Públicas (TCE-PI, 2019), incluindo a Divisão de Fiscalização Especializada da Saúde (DFESP 2). Dado o surgimento, no ano seguinte, da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) causada pela COVID-19, a então DFESP 2 interrompeu seu trabalho de fiscalização de políticas públicas e voltou-se, até 2021, à fiscalização de ações de combate à COVID-19 e, somente em 2022, o TCE-PI pôde dar enfoque à fiscalização das políticas públicas em saúde.

No desenvolvimento das ações do Plano Anual de Controle Externo 2022-2023 do TCE/PI, verificou-se, em inúmeras ocasiões, a ausência de instrumentos de planejamento do município fiscalizado (TCE-PI, 2022). Dessa forma, em levantamento da situação geral dos municípios piauienses, a DFESP 2 se deparou com uma realidade de grande inexecução no campo do planejamento de tais entes. Segundo a Sala de Apoio à Gestão Estratégica – SAGE (Brasil, 2023) do Ministério da Saúde, em 05/07/2022, 83% (188) dos municípios piauienses não estavam com seu PMS 2022-2025 aprovado; e apenas 7,5% dos municípios haviam elaborado a PAS 2022.

Em consulta ao Portal do Fundo Nacional de Saúde, verificou-se que alguns municípios estavam sem PMS aprovado, e, a despeito disso, não se verificou nenhum deles que não estivesse recebendo recursos federais, em desacordo com o art. 22, parágrafo único, inciso II, da Lei 8.080/1990.

Naquele momento, o TCE-PI poderia, de pronto, exercer seu papel punitivo, dado o descumprimento do dever de elaboração do Plano Municipal de Saúde por 78,57% dos municípios piauienses. A punição, por si só, não garantiria a elaboração imediata do PMS, bem como esgotaria o papel do TCE-PI naquele momento.

Com base no seu papel fiscalizador de políticas públicas dado pela Resolução TCE-PI nº 12/2019 (que revogou a Resolução TCE-PI 01/2019), a DFESP 2 decidiu, então, pela utilização da função indutora e articuladora dos Tribunais de Contas, diante da relevância em garantir o direito à saúde, em se buscar por outro meio a elaboração do Plano Municipal de Saúde pelos municípios. Com o seu papel fiscalizador de políticas públicas dado pela Resolução TCE-PI nº 12/2019 (revogou a Resolução TCE-PI 01/2019), a DFESP 2 decidiu, então, pela utilização da função indutora e articuladora dos Tribunais de Contas, diante da relevância para garantir o direito à saúde, de se buscar por outro meio a elaboração do Plano Municipal de Saúde pelos municípios. Entendeu-se, precipuamente, que a execução de ações de saúde de forma impositiva, em dissonância com as reais necessidades da população local, poderia comprometer a efetividade das políticas públicas e, ainda, levar a um potencial corte nos repasses de recursos intergovernamentais, impactando negativamente nas condições sanitárias dos piauienses.

Dessa forma, conforme a seguir apresentado, buscou-se desenvolver nova abordagem de atuação do Controle, com vistas a assegurar o cumprimento da função planejamento em saúde pelos municípios do Estado do Piauí.

4 METODOLOGIA DA ABORDAGEM ADOTADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ PARA A ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PELOS MUNICÍPIOS DO ESTADO

O levantamento inicial da situação dos instrumentos de planejamento dos municípios através das informações disponibilizadas pela SAGE/MS considerou o modelo aprovado pela Resolução da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) 134/2015, reiterado na Resolução CIB nº 50/2018, de 11/07/2018, que previa a divisão dos 224 municípios piauienses em 4 (quatro) Macrorregiões de Saúde segregadas em 11 (onze) Regiões de Saúde. A aprovação do PMS 2022-2025 nessas 4 Macrorregiões era a seguinte: a Macrorregião do Litoral,

composta por 34 municípios, apresentava apenas 5 municípios com PMS 2022-2025 aprovado; a do Meio Norte, formada por 46 municípios, com 8 municípios; a do Semiárido, que congrega 70 municípios, com 4 municípios; e a do Cerrados, dos 74 municípios, observou-se que 19 contavam com PMS aprovado. Quanto à PAS 2022, a Macrorregião do Litoral contava com apenas 2 municípios com a PAS 2022 aprovada; 5 na Macrorregião do Meio Norte; 3 na Macrorregião do Semiárido; e 7 na Macrorregião do Cerrados.

Quanto à PAS 2023, considerando o que se destaca a Nota Técnica do CONASS nº 05, de 2013 – que orienta a elaboração e o encaminhamento da Programação Anual de Saúde em duas etapas distintas, sendo a primeira referente à orientação da LDO e a segunda ao detalhamento da PAS após a aprovação da LDO –, observa-se que, quando da apresentação da Lei Orçamentária Anual (LOA), geralmente em 31/08/2022, para compatibilização com os recursos disponíveis no orçamento municipal, ainda não se tinha nenhuma PAS 2023 aprovada pelos municípios, visto que estes estavam dentro do prazo de elaboração.

Diante desse cenário, e a partir das informações sobre a situação em que se encontravam os instrumentos de planejamento dos municípios, a DFESP 2 decidiu utilizar o Acompanhamento como instrumento de fiscalização, conforme previsto no art. 182 do Regimento Interno do TCE/PI (Resolução TCE/PI nº 13/2011), visto que esse mecanismo permite examinar, acompanhar e orientar, por período determinado, a elaboração do planejamento em saúde nos municípios do Piauí. Assim, em 28/06/2022, foi instaurado o Processo TC/009572/2022 pela DFESP 2 (Piauí, 2022a); e, em 15/07/2022, foi publicado o Relatório Inicial de Acompanhamento.

Esperava-se, com esse trabalho, que os municípios do Piauí cumprissem a elaboração dos instrumentos de planejamento da saúde e sua necessária alimentação no DigiSUS. O escopo do trabalho (Acompanhamento) abrangeu a elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2025 e a Programação Anual de Saúde para o exercício de 2023 nos 224 municípios piauienses. Excluiu-se a elaboração da PAS de 2022, visto que a execução das ações e serviços de saúde de 2022 já se encontrava em andamento.

No que tange às limitações, a verificação da elaboração dos instrumentos de planejamento da saúde, com foco na realidade de saúde do município, e de sua aderência ao Plano de Governo e aos instrumentos

de planejamento financeiro (PPA, LDO e LOA) tornar-se-ia complexa naquele momento, pois se tratava da compatibilização de vários instrumentos de planejamento dos 224 municípios do Piauí, cada um com sua peculiaridade de análise situacional, o que demandaria uma capacidade funcional além da disponível pela DFESP-2 para que se realizasse o trabalho em um espaço de tempo razoável.

Para execução do processo de Acompanhamento, foram realizadas reuniões individuais virtuais, de 13/07/2022 a 05/10/2022, por meio da plataforma *Teams*, com os 224 municípios do Estado. As reuniões foram pré-agendadas conforme disponibilidade dos gestores e da equipe de fiscalização, sendo formalizadas com envio de e-mail institucional contendo *link* da sala *on-line* de reuniões, data e horário do agendamento. Para as reuniões, estabeleceu-se duração máxima de 30 minutos e se contou com a participação do Secretário Municipal de Saúde e representante designado por este, seguindo a ordem por macrorregião: Cerrados, Litoral, Semiárido e, por fim, Meio-Norte.

As reuniões tiveram como finalidade apresentar a equipe designada para a realização do Acompanhamento e sensibilizar cada gestor quanto à importância de cada instrumento de planejamento em saúde e as determinações legais que norteiam a sua produção. Nessas ocasiões, oportunizou-se a exposição da situação individual de cada município quanto à elaboração dos instrumentos de planejamento, em especial do PMS 2022-2025 e da PAS de 2023. A equipe buscou dar voz aos gestores municipais, conhecer as causas dos problemas que comprometiam a elaboração dos instrumentos de planejamento em saúde, inseri-los no processo como protagonistas da política e elucidar possíveis dúvidas, com vistas à obtenção do comprometimento para finalização dos instrumentos. Ao final de cada reunião, solicitava-se do gestor prazo final para elaboração dos instrumentos de planejamento do município, o qual deveria finalizar dentro do tempo previsto para o encerramento do Acompanhamento, estabelecido para o início de dezembro de 2022.

As reuniões não foram gravadas, com o objetivo de assegurar aos gestores a natureza dialógica da abordagem adotada pelo TCE-PI. No entanto, foram registrados, em papel de trabalho individual, dados sobre: participantes de cada reunião, data e horário de realização, tópicos apresentados, objeto

e objetivo da fiscalização, além de uma síntese das iniciativas acordadas com os gestores em termos de cronograma para elaboração dos instrumentos de planejamento. Também foram feitos registros individuais de imagem por meio de capturas de tela (*prints*) da sala de reunião virtual com os respectivos participantes.

Ressalte-se que a abordagem utilizada reforça a natureza cooperativa do Tribunal no desempenho das funções articuladora, indutora, colaborativa e educadora, buscando atuar como indutor de mudanças no comportamento dos gestores municipais.

Oportunamente, a Divisão Técnica produziu relatórios parciais de cada macrorregião com as informações do Painel referente à Situação dos Instrumentos de Planejamento da Sala de Apoio à Gestão Estratégica do Ministério da Saúde. O intuito foi evidenciar, ao longo do tempo, a evolução do processo por parte dos municípios, acompanhando a mesma sequência da realização dos grupos de reuniões. Dessa forma, foram publicados os Relatórios Parciais de Acompanhamento das Macrorregiões de Cerrados e Litoral (ambos em 30/09/2022), Semiárido (em 30/11/2022) e Meio-Norte (em 05/12/2022), culminando na publicação do Relatório Final de Acompanhamento, em 15/12/2022. O processo foi submetido à apreciação do TCE-PI em sessão do plenário em 02/02/2023.

Importante esclarecer que as informações constantes nos relatórios parciais também se limitaram à verificação do cumprimento da obrigação de elaboração dos instrumentos, incluindo a devida inserção no DigiSUS com o status “aprovado”, juntamente com a respectiva Resolução de Aprovação pelo CMS.

5 RESULTADOS ALCANÇADOS

Ao final do Acompanhamento, 191 municípios (85,26%) possuíam PMS 2022-2025 com status “aprovado” na SAGE/MS. Os resultados apresentados por Macrorregião de Saúde em 15/12/2022, em comparação com a situação inicial verificada em 05/07/2022, encontram-se demonstrados na Tabela 1.

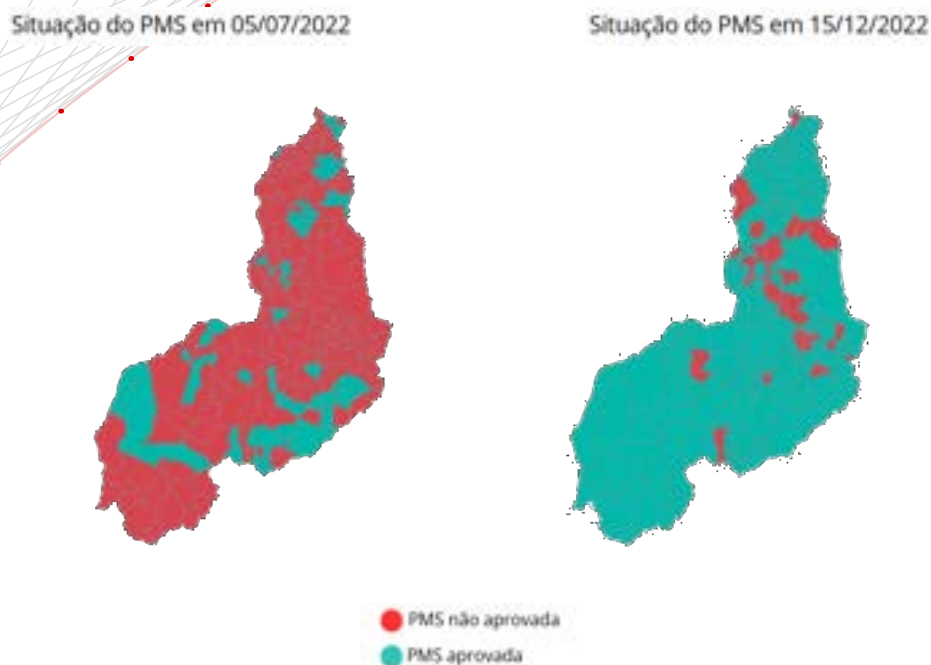
Tabela 1: Situação dos instrumentos de Planejamento nos municípios do Estado do Piauí, no início (05/07/2022) e fim do Acompanhamento (15/12/2022) realizado pelo TCE-PI

Macrorregião	Situação PMS 2022-2025 em 05/07/2022	Situação PMS 2022-2025 em 15/12/2022	Situação PAS 2023 em 05/07/2022	Situação PAS 2023 em 15/12/2022
Cerrados	19 (25,67%)	71 (95,95%)	0 (0,00%)	38 (51,35%)
Meio Norte	8 (17,39)	32 (69,57%)	0 (0,00%)	16 (34,78%)
Litoral	5 (14,70%)	33 (97,06%)	0 (0,00%)	16 (47,06%)
Semi-Árido	4 (5,71%)	55 (78,57%)	0 (0,00%)	38 (54,29%)

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Na Figura 1 são apresentados, à esquerda, a representação gráfica no mapa do Estado do Piauí, dos municípios que possuíam Plano Municipal de Saúde 2022-2025 com status “aprovado” na SAGE/MS (em verde), em relação aos municípios que não possuíam esse instrumento de planejamento aprovado (em vermelho), em 05/07/2022, e após a finalização do Acompanhamento, em 15/12/2022 (à direita).

Figura 1: Representação gráfica dos municípios do Piauí com PMS 2022-2025 com status “aprovado” na SAGE/MS em 05/07/2022 e em 15/12/2022

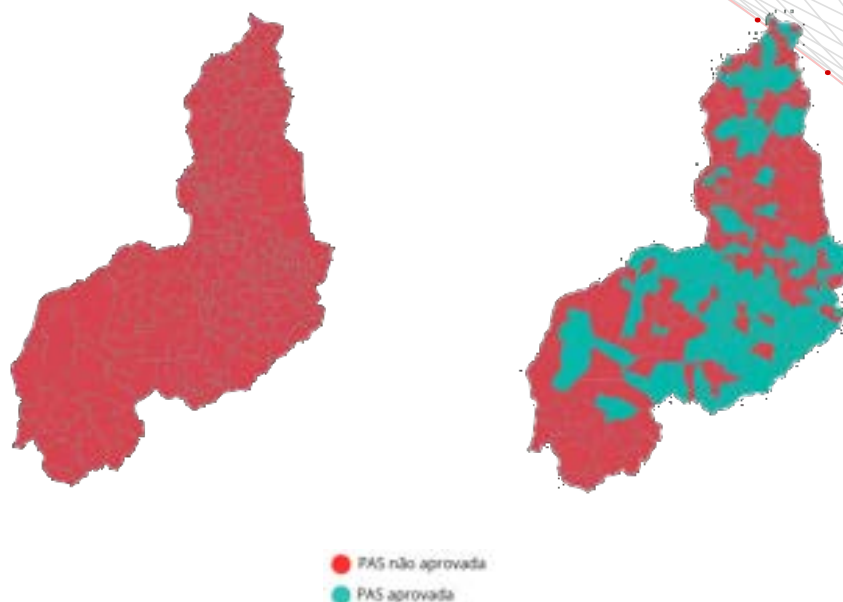


Do mesmo modo, a Figura 2 mostra, à esquerda, a representação gráfica no mapa do Estado do Piauí dos municípios que possuíam Programação Anual de Saúde 2023 com status “aprovado” na SAGE/MS (em verde), em relação aos municípios que não possuíam esse instrumento de planejamento aprovado (em vermelho), em 05/07/2022. À direita, observa-se a situação dos mesmos municípios após a finalização do Acompanhamento realizado pelo TCE-PI, em 15/12/2022.

Figura 2: Representação gráfica dos municípios do Piauí com PAS 2023 com status “aprovado” na SAGE

Situação da PAS em 05/07/2022

Situação da PAS em 15/12/2022



Observa-se uma melhora significativa na adesão dos municípios piauienses à formalização da Programação Anual de Saúde no período analisado. A mudança de status, visível na predominância da cor verde no mapa da direita, indica o impacto positivo da ação indutora do TCE-PI no fortalecimento da cultura de planejamento e no cumprimento das normas legais de gestão do SUS.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tomando-se por base a essencialidade da função de planejamento no ciclo das políticas públicas, principalmente no âmbito da saúde e as competências dos Tribunais de Contas brasileiros, o presente artigo se debruçou sobre o caso do TCE-PI e o planejamento municipal das políticas de saúde, buscando

demonstrar os impactos positivos decorrentes da adoção de abordagem dialógica, em detrimento de atuações coercitivas voltadas para a aplicação de penalidades. Após a abordagem individual dos gestores municipais de saúde dos municípios piauienses, com utilização das funções indutora, articuladora e colaborativa do TCE-PI, pôde-se obter melhorias significativas nos índices de elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2025 e na Programação Anual de Saúde.

A abordagem dialógica adotada pelo Tribunal buscou evidenciar o propósito do trabalho realizado, demonstrando por meio da postura dos auditores, a natureza cooperativa – indutora e articuladora, de atuação da Corte, dando voz aos gestores públicos como protagonistas das políticas públicas, discutindo as causas dos problemas que comprometiam a elaboração dos instrumentos de planejamento, contribuindo com informações úteis para as questões e dúvidas apresentadas pelos gestores, construindo pontes entre o Controle e a Gestão na promoção da governança pública com vistas ao cumprimento das políticas públicas.

Uma limitação do trabalho desenvolvido foi a impossibilidade da verificação dos instrumentos de planejamento em saúde com foco na realidade de saúde do município, bem como sua compatibilização com os instrumentos de planejamento do município (PPA, LDO e LOA), dada a capacidade funcional da Divisão de Fiscalização para a realização do trabalho em um espaço de tempo razoável, mas, por óbvio, um primeiro passo foi dado em direção ao aperfeiçoamento do processo de prestação dos serviços públicos de saúde, tendo em vista a imprescindibilidade da fase de planejamento para o sucesso de qualquer política pública.

Fica claro, portanto, a necessidade das instituições de controle externo, em especial os Tribunais de Contas, de explorarem seu prestígio institucional perante outras instâncias administrativas, bem como em face da sociedade, para que, por meio de atuação diversa e menos traumática que a aplicação de penalidades a gestores, possa fomentar a consecução dos objetivos republicanos relacionados à gestão dos recursos públicos e ao atendimento das necessidades da população.

REFERÊNCIAS

ALBERT, C. E.; MAGALHÃES, D. F.; COSTA, B. F. *Saúde: Planejamento e Gestão Pública Municipal*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2020. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/Saude_planejamento-e-gestao-publica-municipal.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

BERRETTA, I. Q.; LACERDA, J. T.; CALVO, M. C. M. Modelo de avaliação da gestão municipal para o planejamento em saúde. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 11, p. 2143-2154, nov. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2011001100008>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. *Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Lei Orgânica da Saúde. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. *Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. *Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012*. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 29 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Manual de Planejamento no SUS*. 1ª ed. rev. (Série Articulação Interfederativa, v. 4). Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/articulacao_interfederativa_v4_manual_planejamento_atual.pdf. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Manual do Usuário: DigiSUS Gestor: Módulo Planejamento*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: <https://digisusgmp.saude.gov.br/storage/conteudo/va52fSwXLuX4mrhJCKZiVs4D1KleNXermnOHHtfo.pdf>. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Informação e Saúde Digital. *Sala de Apoio à Gestão Estratégica*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2023. Disponível em: <https://portalsage.saude.gov.br/painellInstrumentoPlanejamento>. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. *Portaria de Consolidação GM/MS 01, de 28 de setembro de 2017*. Consolidação das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001_03_10_2017.html. Acesso em: 16 set. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (CONASS). *Nota Técnica CONASS nº 05, de 2013: orientações para aplicação do § 2º do art. 36 da LC 141/12*. 2013. Brasília, DF: CONASS, 2013. Disponível

em: <https://www.conass.org.br/nt-n0513-orientacoes-para-aplicacao-do-s2o-do-artigo-36-da-lc-14112/>. Acesso em: 29 set. 2024.

COSTA, A. C. M.; PINHO, J. R. O (org.). *Processo de trabalho e planejamento em saúde*. São Luís: EDUFMA, 2015. Disponível em: [https://ares.unasus.gov.br/acervo/html/ARES/7463/1/Livro 3 - Processo de trabalho e planejamento em saúde.pdf](https://ares.unasus.gov.br/acervo/html/ARES/7463/1/Livro%203%20-%20Processo%20de%20trabalho%20e%20planejamento%20em%20saude.pdf). Acesso em: 04 out. 2024.

GODINHO, H. H. A.; MARINOT, M. B.; VAZ, W. Impactos da Lei do Governo Digital no controle externo. In: MOTTA, F.; VALLE, V. R. L. do (coord.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 221-238. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4343>. Acesso em: 20 out. 2024.

LIMA, E. C. P. *Os Tribunais de Contas e as políticas públicas: uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. (Coleção Fórum IRB, v. 5). Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca/>. Acesso em: 23 set. 2024.

LIMA, E. C. P.; DINIZ, G. M. Avaliação de políticas públicas pelos tribunais de contas: Fundamentos, Práticas e a Experiência Nacional e Internacional. In: IPEA (org.). *Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8750>. Acesso em: 19 out. 2024.

LIMA, L. H.; SICCA, G. S. Os Tribunais de Contas como indutores de soluções consensuais para a educação pública. In: LIMA, E. C. P. (org.). *Os Tribunais de Contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. (Coleção Fórum IRB, v. 5). Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca/>. Acesso em: 23 set. 2024.

MACHADO, B. R. S.; HERNANY, R. O papel dos tribunais de contas brasileiros como auxiliares para a concretização do direito fundamental à boa administração pública: uma análise do controle de políticas públicas no âmbito da governança multinível. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 18.; MOSTRA INTERNACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 14., 2022, Santa Cruz do Sul. *Anais [...]*. Santa Cruz do Sul-RS: UNISC, 2022.

MICROSOFT. O que é o Microsoft Teams? Disponível em: <https://support.microsoft.com/pt-br/topic/o-que-é-o-microsoft-teams-3de4d369-0167-8def-b93b-0eb5286d7a29#:~:text=O Microsoft Teams é o,quando, até mesmo um Emoji!>. Acesso em: 21 out. 2024.

MILANI, M. L.; ALMEIDA, H. A.; PEDRASSANI, D.; MARCHESAN, J. A gestão e o plano municipal de saúde do município de Caçador, Santa Catarina. *Revista Desenvolvimento em Questão*, v. 18, n. 53, p. 266-287, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2020.53.266-287>. Acesso em: 2 out. 2024.

MOTTA, F.; GODINHO, H. H. *Articulação: instrumento do Direito e das políticas públicas*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-04/interesse-publico-processo-modernizacao-novas-funcoes-tribunais-contas/>. Acesso em: 10 out. 2024.

MOTTA, F.; GOTTI, A. *Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-11/interesse-publico-articulacao-instrumento-direito-politicas-publicas/>. Acesso em: 10 out. 2024.

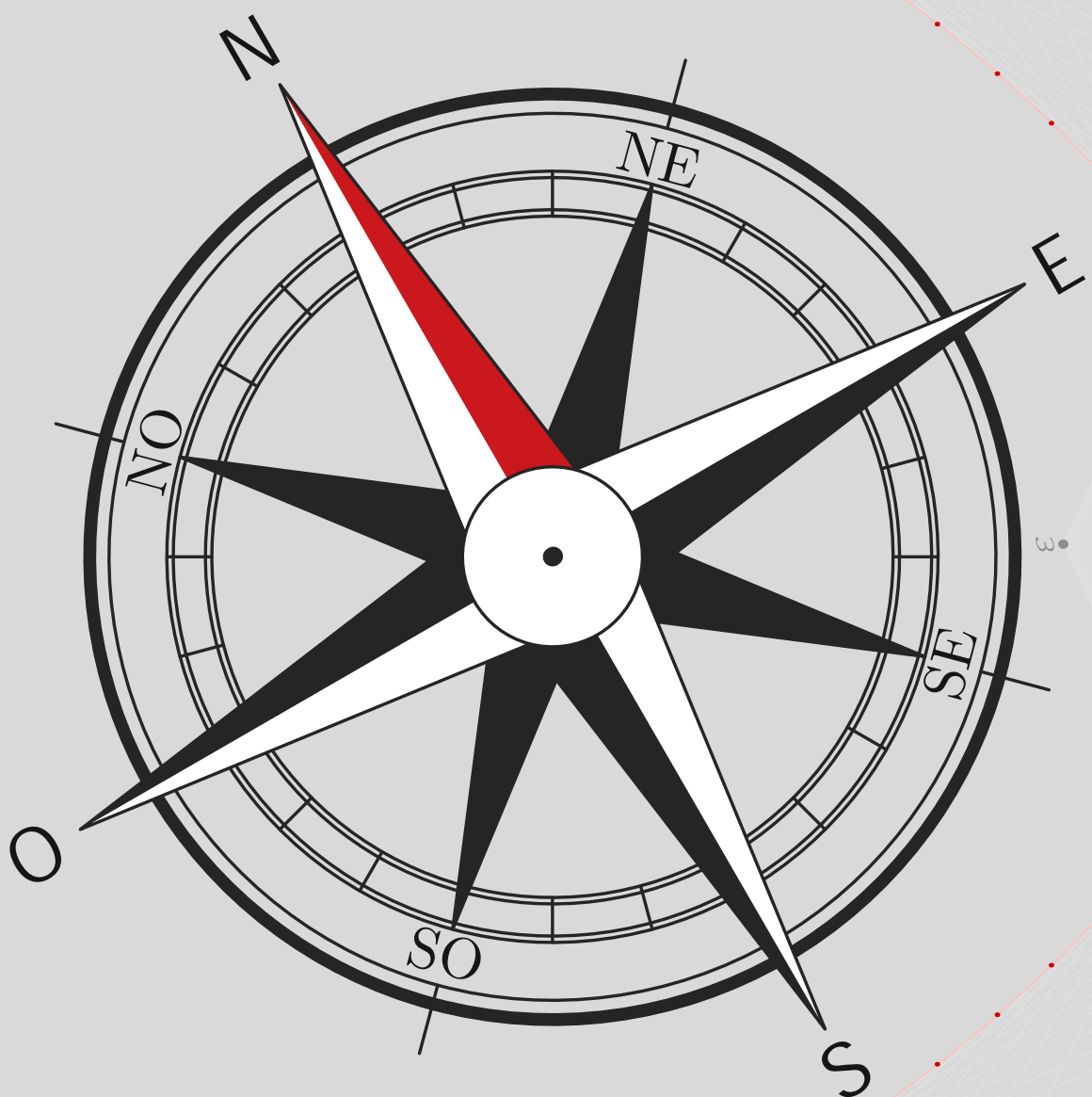
PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI). *Processo TC/009572/2022*. Acompanhamento – Elaboração dos instrumentos de planejamento em saúde dos municípios do Estado do Piauí. Teresina-PI: TCE/PI, 2022. Disponível em: <https://tcepi.tc.br/publicacao/183438.pdf>. Acesso em: 29 maio 2024.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI). *Plano Anual de Controle Externo – PACEX 2019/2020*. Teresina-PI: TCE/PI, 2019. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/wp-content/uploads/2019/08/PACEX-2019-2020-APROVADO.pdf>. Acesso em: 29 maio 2024.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI). *Plano Anual de Controle Externo – PACEX ano 23/24*. Teresina-PI: TCE/PI, 2022. Disponível em: https://www.tcepi.tc.br/wp-content/uploads/2022/03/PACEX_cartilha_FINAL-apos-aprovacao.pdf. Acesso em: 29 maio 2024.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Saúde. *Instrumentos de Planejamento de Saúde*. São Paulo: SES-SP, 2017. Disponível em: https://www.saude.sp.gov.br/resources/ses/perfil/gestor/documentos-de-planejamento-em-saude/instrumentos_de_planejamento.pdf. Acesso em: 16 set. 2024.

SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. Algumas considerações sobre o direito fundamental à proteção e promoção da saúde aos 20 anos da Constituição Federal de 19881. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 17, n. 67, p. 125-172, jul./set. 2008. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/84314>. Acesso em: 15 set. 2024.



LIDERANÇA DIGITAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

DESAFIOS E ESTRATÉGIAS NO CONTEXTO DA SEAD-PI

DIGITAL LEADERSHIP IN PUBLIC ADMINISTRATION:

CHALLENGES AND STRATEGIES IN THE CONTEXT OF SEAD-PI

Ana Carolina Pereira Alencar

Secretaria de Administração do Piauí (SEAD)

Garcias Guedes Rodrigues Júnior

Águas e Esgotos do Piauí S.A (Agespisa)

Sumário

1	INTRODUÇÃO	127
2	FUNDAMENTOS E ESTRATÉGIAS DA LIDERANÇA DIGITAL NO SETOR PÚBLICO	130
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
	REFERÊNCIAS	136

RESUMO

Este artigo analisa as possibilidades de aplicação da liderança digital no contexto da Secretaria de Administração do Estado do Piauí (SEAD-PI), considerando os desafios da transformação organizacional em tempos de mudanças constantes. O objetivo é compreender como práticas e competências relacionadas à liderança digital podem contribuir para a inovação, a eficiência e o engajamento das equipes no setor público. A metodologia adotada é qualitativa, com base em revisão bibliográfica sobre liderança digital e análise de experiências relevantes de transformação digital no setor público e privado. A discussão se estrutura em torno de dimensões como cultura organizacional, gestão da mudança, *mindset* digital e liderança exponencial, com destaque para os "6 Ds" das organizações exponenciais. Como resultado, a pesquisa propõe um conjunto de estratégias para o fortalecimento da cultura de inovação, do aprendizado contínuo e da liderança com propósito na SEAD-PI. Conclui que a liderança digital pode impulsionar uma gestão pública mais ágil, colaborativa e orientada para resultados.

Palavras-chave: liderança digital; transformação organizacional; inovação; setor público; SEAD-PI..

ABSTRACT

This article analyzes the potential application of digital leadership within the context of the Secretariat of Administration of the State of Piauí (SEAD-PI), considering the challenges of organizational transformation in times of constant change. The objective is to understand how practices and competencies related to digital leadership can contribute to innovation, efficiency, and team engagement in the public sector. The methodology is qualitative, based on a literature review on digital leadership and an analysis of relevant digital transformation experiences in both public and private sectors. The discussion is structured around dimensions such as organizational culture, change management, digital mindset, and exponential leadership, with emphasis on the “6 Ds” of exponential organizations. As a result, the research proposes a set of strategies to strengthen a culture of innovation, continuous learning, and purpose-driven leadership at SEAD-PI. It concludes that digital leadership can drive a more agile, collaborative, and results-oriented public administration.

Keywords: digital leadership; organizational transformation; innovation; public sector; SEAD-PI..

1 INTRODUÇÃO

A liderança tradicional estava vinculada a características como autoridade centralizada, tomada de decisões hierárquica e previsibilidade. Porém, no contexto digital, essas características perdem relevância. A digitalização e a globalização intensificaram a velocidade, impuseram mudanças constantes, rápidas e interconectadas, que demandam um novo estilo de liderança mais colaborativo, adaptativo e inovador, exigindo dos líderes novas posturas e competências.

O líder digital deve agir como um catalisador da mudança, promovendo uma cultura organizacional que abrace a incerteza como parte do processo. Em vez de oferecer respostas prontas, esse líder estimula a construção coletiva de soluções, valorizando a vulnerabilidade como sinal de autenticidade e abertura. Por essa abordagem experimental, é preciso liderar uma equipe, mesmo quando o líder admite que não sabe todas as respostas. Essa vulnerabilidade, se bem gerida, pode ser transformada em uma força. Um líder que se posiciona como aprendiz contínuo demonstra autenticidade e abre espaço para que as equipes se envolvam ativamente no processo de mudança. Na SEAD-PI, por exemplo, o líder não apenas gerencia, mas também conecta equipes multidisciplinares para alcançar um propósito comum.

Tal abordagem, desafiadora, pode facilitar o engajamento das equipes e inspirar a inovação, sobretudo em tempos de transformações constantes nas instituições. Um dos maiores desafios do líder digital é navegar em um ambiente de permanente mudança. Soluções tradicionais, lineares e rígidas tornam-se obsoletas em contextos que demandam flexibilidade e agilidade. Por isso, a liderança na era digital precisa incorporar práticas experimentais, como a prototipagem de soluções. O erro, que antes era visto como falha, é agora considerado uma oportunidade de aprendizado e refinamento de estratégias.

O papel do líder na era digital vai além da execução de tarefas; ele ou ela deve provocar uma mudança de mentalidade (*mindset*) dentro da organização. No contexto da SEAD-PI, isso pode significar a implementação de programas regulares de capacitação, mentorias e *workshops* que promovam habilidades, como resolução de problemas complexos, trabalho em equipe e pensamento crítico.

Outro aspecto relevante é o incentivo à autonomia dos liderados, desde que alinhada a objetivos claros e valores compartilhados. Quando os indivíduos têm liberdade para tomar decisões e experimentar soluções, eles se tornam mais engajados. No entanto, essa autonomia só é eficaz quando há clareza de objetivos e valores. A autonomia bem conduzida pode potencializar a criatividade e a responsabilidade, mas requer uma liderança capaz de equilibrar liberdade com direção estratégica. Nesse

sentido, a implementação de tecnologias na SEAD-PI deve ocorrer de forma estratégica e inclusiva, assegurando acesso e treinamento adequado a todos os servidores.

No contexto da SEAD-PI, o líder deve trabalhar para criar um propósito organizacional que inspire todos os servidores. Esse propósito deve estar relacionado não apenas à eficiência administrativa, mas também ao impacto positivo na vida dos cidadãos. Porém, a implementação de tecnologia na SEAD-PI precisa ser feita de forma estratégica e inclusiva, garantindo que todos os servidores tenham acesso e treinamento adequado.

Resistência à mudança é um fenômeno comum, especialmente em contextos de grande transformação. O líder digital é chamado a dialogar com os céticos, aproveitando sua visão crítica para aprimorar estratégias e engajar mais efetivamente os envolvidos. Em vez de tratar a resistência como um obstáculo, é necessário enxergá-la como uma oportunidade para ajustar estratégias e engajar mais pessoas. Assim, deve ser enfrentada de modo construtivo.

Ao contrário das mudanças tradicionais, que têm começo, meio e fim, a mudança na era digital é contínua. Isso exige que os líderes trabalhem para criar uma cultura de inovação sustentável, em que a melhoria constante seja uma prática organizacional.

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica sobre liderança digital, transformação organizacional e cultura de inovação. Complementarmente, realiza-se uma análise aplicada ao contexto da SEAD-PI, por meio da descrição de práticas internas, análise documental e referências a experiências exitosas em instituições públicas que adotaram modelos de liderança digital.

A partir disso, propõe-se a seguinte pergunta de pesquisa: como a liderança digital pode ser exercida de forma eficaz na SEAD-PI, diante de um cenário de constantes mudanças organizacionais e tecnológicas?

O objetivo geral do artigo é analisar como a liderança digital pode ser aplicada no contexto da SEAD-PI, com foco na promoção da inovação, da gestão da mudança e do desenvolvimento de competências organizacionais. Como objetivos específicos, busca-se: identificar práticas e competências associadas à liderança digital eficaz; compreender os desafios

enfrentados pelos gestores da SEAD-PI na implementação de mudanças organizacionais; propor estratégias para fortalecer uma cultura organizacional voltada à inovação e à transformação digital no setor público.

Este estudo justifica-se pela crescente necessidade de adaptação das instituições públicas às exigências da era digital, que impõem transformações nos processos, estruturas e formas de liderança. A liderança digital, nesse contexto, não se limita à adoção de ferramentas tecnológicas, mas representa um agente de mudança cultural, capaz de modernizar a administração pública e melhorar a qualidade dos serviços oferecidos à população. No caso da SEAD-PI, investir em um modelo de liderança digital pode representar um passo estratégico rumo a uma gestão mais eficiente, inclusiva e conectada às demandas sociais.

2 FUNDAMENTOS E ESTRATÉGIAS DA LIDERANÇA DIGITAL NO SETOR PÚBLICO

A liderança digital envolve uma série de competências, posturas e práticas que respondem às demandas de um ambiente organizacional em constante transformação. Esta seção aborda os principais fundamentos que caracterizam esse novo modelo de liderança, destacando sua relevância para o setor público. São discutidos o papel do líder digital, os desafios da gestão da mudança, as dimensões da transformação digital, o conceito de liderança

exponencial e a importância do novo *mindset* frente à nova economia. As reflexões aqui apresentadas fundamentam-se em estudos teóricos e em experiências práticas, com foco na aplicabilidade ao contexto da SEAD-PI.

2.1 O novo papel do líder digital

Na era digital, o papel do líder passa por uma profunda transformação. Ele deixa de ser a figura centralizadora que detém todas as respostas e assume a função de conector de pessoas, ideias e tecnologias em torno de um propósito comum (Souza; Nascimento, 2022). A liderança eficaz nesse novo contexto requer o desenvolvimento de competências voltadas para a gestão colaborativa, o estímulo à inovação e a valorização do capital humano. A liderança eficaz exige habilidades como:

- capacitar equipes multidisciplinares: em ambientes complexos e dinâmicos, equipes diversificadas – compostas por profissionais de diferentes formações e experiências – proporcionam soluções mais criativas e robustas para problemas complexos (Gratton, 2021);
- fomentar a adaptabilidade: líderes devem incentivar uma mentalidade de aprendizado contínuo. Essa postura inclui a capacidade de desaprender práticas obsoletas e de incorporar rapidamente novos conhecimentos, conforme destaca Schein (2017) ao tratar da cultura organizacional adaptativa;
- promover autonomia: dar espaço para decisões descentralizadas aumenta o engajamento e a inovação. Quando os profissionais têm liberdade para experimentar e errar, dentro de diretrizes estratégicas claras, o ambiente se torna mais propício à criatividade e à resolução ágil de problemas (Laloux, 2016).

Assim, o líder digital na administração pública, como no contexto da SEAD-PI, precisa cultivar um ecossistema de confiança, abertura e propósito compartilhado, no qual o protagonismo é distribuído e a transformação organizacional é contínua.

2.2 Gestão da mudança e o papel do líder

Toda mudança enfrenta resistências naturais, mas o líder digital deve ser um facilitador desse processo de transformação. O líder digital deve atuar como facilitador da transição, promovendo escuta ativa, engajamento e alinhamento ao propósito coletivo (Kotter, 2014). Para isso, é essencial identificar e compreender os diferentes perfis de colaboradores presentes na organização. Entre os principais, destacam-se:

- precursores, que antecipam tendências e contribuem ativamente para a formulação de estratégias; os inovadores, que aceitam mudanças com entusiasmo, desde que identifiquem um propósito claro;
- influenciadores, que promovem confiança e engajamento, mesmo sem ocuparem cargos formais de liderança; os massas positivas, que aderem às mudanças sem apresentarem resistências significativas;
- céticos, que se mostram inicialmente mais resistentes, no entanto podem trazer críticas construtivas e pontos de vista valiosos para a tomada de decisão (Heath; Heath, 2010).

O reconhecimento e a valorização desses diferentes perfis contribuem para uma estratégia de mudança mais humanizada e eficaz, especialmente no setor público, onde estruturas muitas vezes rígidas demandam uma abordagem mais sensível e colaborativa. No contexto da SEAD-PI, o líder digital precisa não apenas gerir a mudança, mas mobilizar as pessoas para que sejam protagonistas da transformação, promovendo um ambiente seguro para o diálogo, a experimentação e o aprendizado coletivo.

2.3 As dimensões da transformação digital

Líderes devem atuar com foco em três pilares fundamentais para promover a transformação organizacional: na cultura organizacional, ao promoverem colaboração, agilidade e inovação; nas pessoas e liderança, ao capacitarem equipes e criarem ambientes seguros para inovação; na tecnologia e processos, ao integrarem ferramentas digitais que impulsionem a eficiência e a competitividade.

Segundo Westerman, Bonnet e McAfee (2014), líderes eficazes concentram-se em três pilares interdependentes:

- Cultura organizacional: promove-se um ambiente favorável à colaboração, agilidade e inovação, substituindo estruturas hierárquicas por redes de trabalho horizontais e integradas.
- Pessoas e liderança: são investidos esforços na formação de equipes capacitadas, autônomas e seguras para inovar. O desenvolvimento de competências digitais e comportamentais torna-se estratégico.
- Tecnologia e processos: ferramentas digitais são adotadas não como fins, mas como meios para impulsionar a eficiência, a produtividade e a experiência do usuário.

No caso da SEAD-PI, esse tripé pode orientar a construção de uma cultura organizacional inovadora, preparando servidores e gestores para um cenário de mudanças contínuas e cada vez mais complexas.

2.4 Liderança exponencial e startups enxutas

O modelo das *startups* enxutas valoriza a eficiência, a agilidade e a experimentação contínua como estratégias centrais de inovação. O conceito de organização exponencial (Ismail, Malone; Van Geest, 2014) baseia-se em seis dimensões estruturantes:

- digitalização, em que pode fazer uso intensivo de tecnologias digitais para expandir processos e soluções;
- decepção, que possui uma fase inicial em que o crescimento pode parecer lento, mas que antecede uma curva exponencial;
- desmaterialização, em que há substituição de produtos físicos por soluções digitais (como apps em vez de dispositivos);
- desmonetização, para a redução ou eliminação de custos para o consumidor, por meio da tecnologia (ex: mapas digitais gratuitos);
- democratização, para acesso amplo e facilitado à informação, ferramentas e serviços; e
- disseminação, pela capacidade de expansão rápida e em larga escala, com alcance global.

Aliado a isso, o modelo *lean startup*, proposto por Ries (2012), enfatiza a aprendizagem validada, a experimentação rápida e o ajuste constante de rotas. Nesse contexto, o líder exponencial atua como um facilitador, promovendo alinhamento de propósito, criatividade e a auto-organização das equipes, essenciais para lidar com mudanças aceleradas e constantes.

2.5 A nova economia e o mindset do líder

Com a economia da inteligência artificial e a transdisciplinaridade, o líder precisa adotar uma abordagem flexível e inclusiva, promovendo um ambiente em que a diversidade de ideias impulse a inovação. Além disso, é crucial equilibrar valores éticos e o uso responsável da tecnologia para garantir que as mudanças sejam benéficas e sustentáveis.

Liderar na era digital é, acima de tudo, um exercício de humildade, empatia e aprendizado contínuo. A liderança digital desafia as estruturas tradicionais, valorizando a colaboração, a experimentação e a inclusão de diferentes perspectivas. Segundo Senge (2006), o novo líder é um “aprendiz mestre”: alguém que lidera por meio do exemplo, da escuta e do incentivo ao pensamento sistêmico.

No caso da SEAD-PI, a implementação de uma liderança digital efetiva pode ser um diferencial estratégico para enfrentar os desafios da transformação na administração pública, criando um modelo de gestão mais eficiente, ágil e humano. A liderança digital oferece benefícios que transcendem os limites da tecnologia. Ela redefine a relação entre líderes e equipes, promove a inovação e cria um ambiente de trabalho mais inclusivo, sustentável e eficiente. Na SEAD, adotar esse modelo de liderança não apenas moderniza a administração pública, mas também posiciona o Piauí como referência em gestão inovadora no Brasil.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um cenário de mudanças aceleradas e crescentes demandas por inovação no setor público, este estudo buscou refletir sobre os caminhos possíveis para uma liderança digital eficaz no contexto da SEAD-PI. Diante das transformações tecnológicas e organizacionais em curso, de que maneira a

liderança digital pode ser implementada com eficácia na SEAD-PI, contribuindo para a modernização da gestão e o fortalecimento da cultura de inovação no setor público? A resposta a essa questão exigiu a análise de práticas contemporâneas de liderança, o mapeamento de desafios institucionais e a identificação de competências essenciais para liderar em tempos de incerteza.

Os resultados obtidos permitiram a identificação de lacunas e oportunidades na gestão da SEAD-PI, especialmente no que diz respeito à necessidade de desenvolver um modelo de liderança que estimule o aprendizado contínuo, incentive a autonomia com responsabilidade e promova o uso estratégico de tecnologias digitais. A análise também possibilitou a sistematização de princípios e práticas que favorecem ambientes colaborativos, a experimentação segura e o engajamento das equipes públicas, rompendo com estruturas hierárquicas rígidas e fomentando uma cultura de inovação sustentável.

Por fim, como principal contribuição, propõe-se um modelo de liderança digital voltado à realidade da SEAD-PI, ancorado em três eixos: (i) aprendizado contínuo, com ênfase na formação crítica e reflexiva de lideranças públicas; (ii) autonomia com alinhamento ao propósito organizacional, promovendo engajamento com responsabilidade; e (iii) uso inteligente da tecnologia como ferramenta para otimização de processos e ampliação do impacto social das ações administrativas.

Portanto, mais do que modernizar práticas gerenciais, adotar a liderança digital no setor público significa redefinir a relação entre gestores, equipes e cidadãos. Na SEAD-PI, esse movimento tem o potencial de posicionar a instituição como referência em inovação, eficiência e compromisso com a transformação social por meio da gestão pública.

REFERÊNCIAS

GRATTON, Lynda. *The 100-year life: living and working in an age of longevity*. London: Bloomsbury, 2021.

HEATH, Chip; HEATH, Dan. *Switch: how to change things when change is hard*. New York: Broadway Books, 2010.

ISMAIL, Salim; MALONE, Michael S.; VAN GEEST, Yuri. *Organizações exponenciais*. São Paulo: HSM, 2018.

KOTTER, John P. *Leading change*. Boston: Harvard Business Review Press, 2014.

LALOUX, Frederic. *Reinventing organizations: a guide to creating organizations inspired by the next stage in human consciousness*. Brussels: Nelson Parker, 2016.

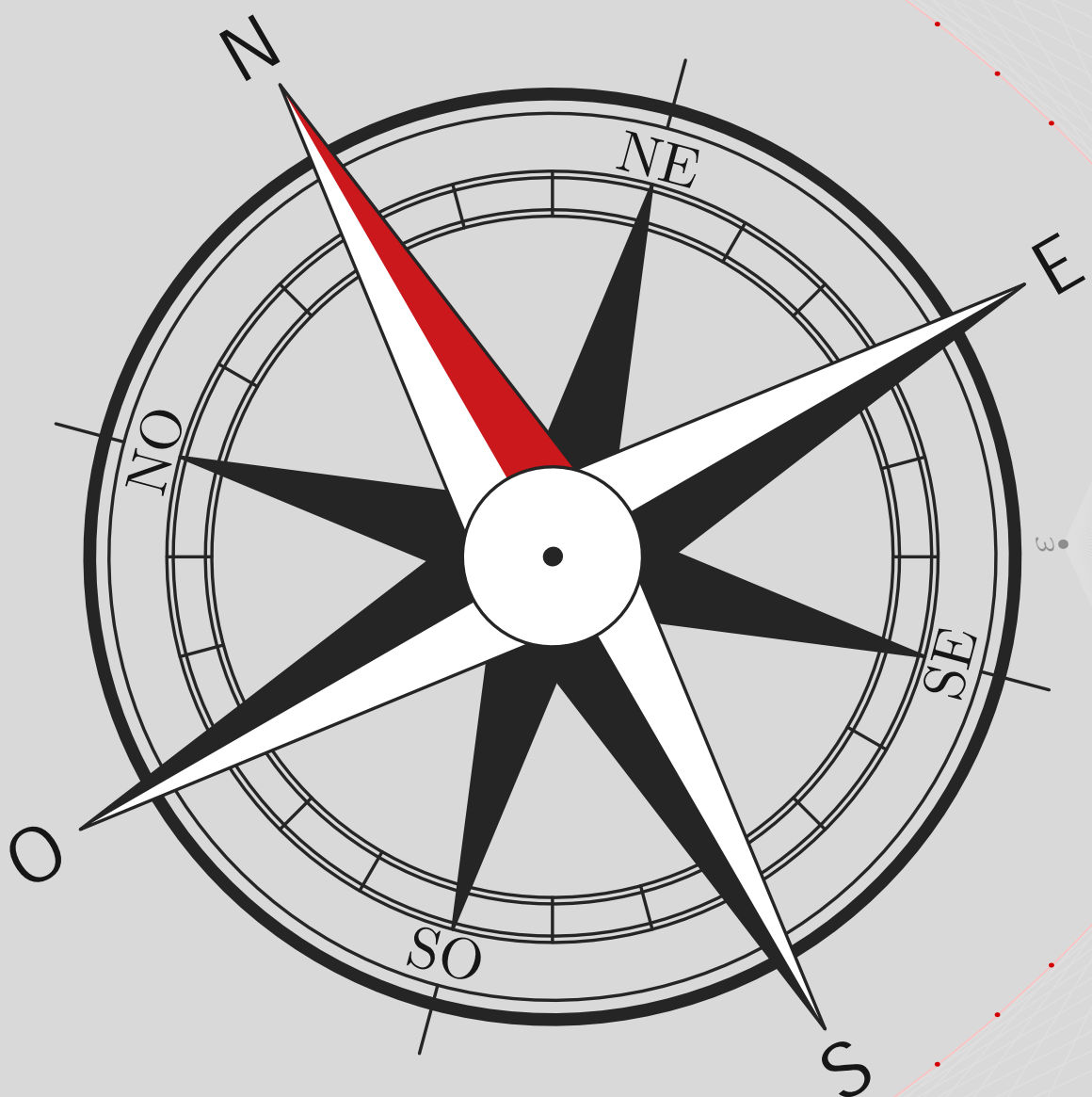
RIES, Eric. *A startup enxuta*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2012.

SCHEIN, Edgar H. *Organizational culture and leadership*. 5. ed. Hoboken: Wiley, 2017.

SENGE, Peter. *A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende*. São Paulo: BestSeller, 2006.

SOUZA, Carolina; NASCIMENTO, Rafael. Liderança digital e transformação cultural: desafios para gestores públicos. *Revista Gestão & Sociedade*, v. 16, n. 45, p. 145–168, 2022.

WESTERMAN, George; BONNET, Didier; McAFEE, Andrew. *Leading digital: turning technology into business transformation*. Boston: Harvard Business Review Press, 2014.



MESA ESTADUAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE (MENP):

UM MODELO DE DIÁLOGO E SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO PÚBLICA

STATE PERMANENT NEGOTIATION TABLE (MENP):

A MODEL OF DIALOGUE AND SUSTAINABILITY IN PUBLIC MANAGEMENT

Ana Carolina Pereira Alencar

Secretaria de Administração do Piauí (SEAD)

Karlyne Sa de Carvalho Melo Felix Araújo

Secretaria de Administração do Piauí (SEAD)

Garcias Guedes Rodrigues Júnior

Águas e Esgotos do Piauí S.A (Agespisa)

Sumário

1	INTRODUÇÃO	139
2	EIXOS DE ATUAÇÃO E CONTRIBUIÇÕES DA MENP PARA A GESTÃO PÚBLICA	142
3	DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO NO PIAUÍ	145
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	147
	REFERÊNCIAS	148

RESUMO

Este artigo analisa a Mesa Estadual de Negociação Permanente (MENP) como uma experiência inovadora de diálogo institucional entre o governo do Piauí e os sindicatos dos servidores públicos. O objetivo é compreender como esse modelo contribui para a construção de uma gestão pública mais sustentável, colaborativa e transparente. A metodologia incluiu revisão documental, entrevistas com atores institucionais, análise de atas e acordos pactuados, além do uso de ferramentas tecnológicas como *dashboards* interativos e uma plataforma digital de monitoramento em tempo real. Os resultados evidenciam que a MENP tem fortalecido a governança participativa ao possibilitar decisões mais ágeis, legitimadas

e fiscalmente responsáveis. A articulação entre capacitação, uso estratégico da tecnologia e valorização dos servidores demonstrou impacto positivo na formulação de políticas públicas e na qualificação dos serviços prestados. Foi possível concluir que a MENP constitui um instrumento efetivo para promover o equilíbrio entre os direitos dos trabalhadores e a sustentabilidade da administração pública, servindo de referência para outras esferas governamentais.

Palavras-chave: diálogo; negociação; gestão pública; sustentabilidade; sindicatos..

ABSTRACT

This article analyzes the State Permanent Negotiation Table (MENP) as an innovative experience of institutional dialogue between the government of Piauí and public servant unions. The objective is to understand how this model contributes to building more sustainable, collaborative, and transparent public management. The methodology included document review, interviews with institutional actors, analysis of meeting minutes and agreed terms, as well as the use of technological tools such as interactive dashboards and a real-time digital monitoring platform. The results show that MENP has strengthened participatory governance by enabling faster, more legitimate, and fiscally responsible decisions. The integration of training, strategic use of technology, and appreciation of public servants has had a positive impact on policy development and the quality of public services. The study concludes that MENP serves as an effective instrument to promote the balance between workers' rights and the sustainability of public administration, serving as a reference for other governmental spheres.

Keywords: dialogue; negotiation; public management; sustainability; unions..

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública contemporânea enfrenta desafios complexos que exigem soluções integradas e estratégias inovadoras para garantir a eficiência administrativa, a valorização dos servidores e a sustentabilidade fiscal. Nesse

cenário, o Estado do Piauí deu um passo significativo em 2023 ao implementar a Mesa Estadual de Negociação Permanente (MENP), uma iniciativa pioneira concebida para fortalecer o diálogo institucional entre o governo e os servidores públicos estaduais. Sob a liderança do governador Rafael Fonteles e a coordenação da Secretaria de Administração e Previdência (SEAD), capitaneada pelo Dr. Samuel Nascimento, a MENP se consolidou como um instrumento de governança participativa que alia transparência, justiça e responsabilidade financeira.

Inspirada na Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), a MENP adapta os princípios de negociação coletiva às necessidades locais, promovendo um espaço democrático em que representantes sindicais e governamentais discutem pautas relevantes, como condições de trabalho, reajustes salariais e benefícios. Esse modelo, regulamentado pelo Decreto nº 22.627/2023, é sustentado por tecnologias avançadas, como ferramentas de análise financeira e monitoramento digital em tempo real, que asseguram decisões baseadas em dados e alinhadas à realidade orçamentária do Estado (Piauí, 2023).

A implementação da MENP reflete o compromisso do governo do Piauí em promover uma administração pública mais eficiente, participativa e humanizada, priorizando o equilíbrio entre a valorização dos servidores e a entrega de serviços públicos de qualidade à população. Este artigo busca analisar os pilares estruturais, os resultados alcançados e os desafios enfrentados pela MENP, evidenciando sua contribuição para a modernização da gestão pública e a construção de um ambiente de trabalho mais justo e colaborativo.

Nessa perspectiva temática, este artigo busca esclarecer o seguinte questionamento: como a Mesa Estadual de Negociação Permanente, regulamentada no Estado do Piauí, tem contribuído para a consolidação de um modelo de gestão pública mais participativo, sustentável e eficiente, diante dos desafios contemporâneos da administração pública?

A análise da MENP foi conduzida com base em diversos métodos. Primeiramente, foi realizada uma revisão documental, examinando o Decreto nº 22.627/2023, que regulamenta a MENP no Piauí (Piauí, 2023), e a Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1978). Em seguida, foram realizadas entrevistas com envolvidos, com a coleta de

percepções de representantes sindicais, técnicos do governo e especialistas em negociação pública. Além disso, foi realizado um estudo de impacto financeiro e operacional, utilizando o “Impactômetro” e o sistema Power BI para medir os efeitos das decisões pactuadas na mesa. Também houve o monitoramento de reuniões, com análise de atas e termos de acordos firmados entre as partes. Por fim, foi feita uma análise comparativa com modelos similares, como a MNNP, para identificar adaptações e inovações específicas ao contexto piauiense.

O objetivo maior da pesquisa é analisar a Mesa Estadual de Negociação Permanente (MENP) como um modelo institucional voltado à promoção do diálogo social e da sustentabilidade na gestão pública do Piauí, examinando seus pilares estruturais, os resultados alcançados e os desafios enfrentados em sua implementação. Como objetivos específicos, busca-se: investigar como a MENP promove a governança participativa e a transparência nas relações entre governo e servidores; avaliar os impactos financeiros e operacionais das decisões pactuadas no âmbito da MENP; identificar os instrumentos tecnológicos utilizados na mensuração e monitoramento das ações da mesa; comparar a MENP do Piauí com modelos similares, buscando evidenciar inovações e limitações; compreender os efeitos da atuação da MENP na qualidade dos serviços públicos e nas condições de trabalho dos servidores.

Assim sendo, o artigo foca na análise da Mesa Estadual de Negociação Permanente (MENP) do Estado do Piauí, instituída pelo Decreto nº 22.627/2023, como instrumento de governança participativa e sustentabilidade na gestão pública, considerando os eixos: diálogo institucional, impacto fiscal, capacitação contínua, uso da tecnologia e melhoria dos serviços públicos.

2 EIXOS DE ATUAÇÃO E CONTRIBUIÇÕES DA MENP PARA A GESTÃO PÚBLICA

A atuação da Mesa Estadual de Negociação Permanente (MENP) no Estado do Piauí tem se estruturado a partir de pilares que refletem um modelo de gestão pública orientado pelo diálogo social, pela sustentabilidade e pela inovação. Este capítulo apresenta os principais eixos de atuação da MENP, com destaque para os avanços obtidos na promoção da governança participativa, no fortalecimento da transparência, na busca do equilíbrio fiscal, na valorização da capacitação contínua e no uso estratégico da tecnologia. Além disso, são discutidos os impactos concretos da atuação da mesa na qualidade dos serviços públicos e nas condições de trabalho dos servidores, a partir de dados, entrevistas e análises comparativas realizadas ao longo da pesquisa.

2.1 Governança participativa e transparência

A MENP estabeleceu um canal efetivo de diálogo entre o governo estadual e os servidores. Por meio de reuniões ordinárias e extraordinárias, foram discutidas e aprovadas pautas relacionadas a reajustes salariais, melhoria das condições de trabalho e políticas de valorização profissional. A transparência foi fortalecida pela disponibilização de atas e acordos no Portal da Transparência.

Além disso, a composição paritária da mesa, com representantes das categorias profissionais e da administração pública, contribuiu para a legitimidade das decisões tomadas. A lógica da corresponsabilidade no processo decisório permitiu que os atores compartilhassem não apenas demandas, mas também soluções, o que reforça os princípios da democracia deliberativa e da governança colaborativa.

2.2 Sustentabilidade fiscal

A introdução de ferramentas como o “Impactômetro” permitiu que todas as decisões fossem avaliadas quanto ao impacto fiscal e operacional, garantindo o equilíbrio das contas públicas. A análise técnica das propostas priorizou a responsabilidade financeira, alinhando as demandas dos servidores à capacidade orçamentária do Estado.

Esse cuidado técnico contribuiu para a institucionalização de uma cultura de negociação responsável, em que benefícios concedidos são sustentáveis ao longo do tempo e compatíveis com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, a MENP fortalece o princípio da eficiência na administração pública ao evitar acordos que comprometam a saúde financeira do Estado.

2.3 Capacitação contínua

A realização de workshops e treinamentos para os representantes das bancadas qualificou as negociações. Essa capacitação não apenas aprimorou a condução das reuniões, mas também promoveu o entendimento técnico necessário para análises mais profundas e fundamentadas.

Os ciclos formativos abordaram temas como legislação orçamentária, direitos dos servidores, práticas de mediação de conflitos e uso de ferramentas digitais. Como resultado, os participantes demonstraram maior autonomia técnica e argumentativa, elevando o nível das discussões e contribuindo para uma cultura de profissionalização na gestão pública.

2.4 Uso da tecnologia

A MENP integrou tecnologias como o Power BI e uma ****Plataforma Digital de Monitoramento em Tempo Real****, que centralizou demandas, acompanhou o progresso das negociações e assegurou acessibilidade às informações por todas as partes.

O uso de ***dashboards*** interativos viabilizou a visualização de indicadores estratégicos relacionados às negociações, permitindo maior previsibilidade e controle dos resultados. Essa digitalização dos processos fortaleceu a transparência ativa, otimizou a comunicação entre os envolvidos e tornou o acompanhamento dos acordos mais ágil e eficiente.

2.5 Impacto nos serviços públicos

O diálogo eficiente resultou em ganhos para os servidores e para a população. Melhorias nas condições de trabalho e valorização salarial refletiram-se na motivação dos servidores, impactando positivamente a qualidade dos serviços públicos oferecidos.

Além disso, a criação de um ambiente organizacional mais equilibrado e respeitoso favoreceu a redução de conflitos trabalhistas e a diminuição da rotatividade de profissionais em setores estratégicos. A pactuação de metas conjuntas também contribuiu para alinhar os interesses das partes com os objetivos institucionais do governo, promovendo maior coesão e eficácia na entrega dos serviços públicos.

3 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO NO PIAUÍ

A implementação da Mesa Estadual de Negociação Permanente (MENP) na Secretaria de Administração e Previdência (SEAD) do Piauí representa um marco na modernização da gestão pública estadual, reforçando práticas de diálogo social e inovação administrativa. Inspirada em modelos de sucesso nacional e internacional, a MENP é mais do que uma ferramenta de negociação: trata-se de um projeto inovador que alinha tecnologia, governança participativa e responsabilidade fiscal.

A principal contribuição da MENP é o fortalecimento das relações entre governo, servidores públicos e sociedade. Por meio de canais tecnológicos, como uma plataforma digital de monitoramento em tempo real, a iniciativa oferece transparência, eficiência e agilidade ao processo de negociação. Essa abordagem tecnológica permite a centralização das demandas, garantindo que cada etapa seja rastreável e acessível às partes interessadas. Essa inovação não apenas evita gargalos na comunicação, mas também eleva a confiança mútua entre os envolvidos. Ao promover a participação democrática e capacitar representantes sindicais e governamentais por meio de workshops e treinamentos regulares, a MENP estimula um ambiente de cooperação em que as decisões são fundamentadas em análises técnicas e considerações orçamentárias robustas. Com o uso de ferramentas como o “Impactômetro” e o Power BI, é possível calcular, de forma precisa, os impactos financeiros de cada decisão, assegurando a sustentabilidade fiscal do Estado sem comprometer a valorização dos servidores.

Como todo projeto inovador, a MENP enfrentou desafios iniciais, como a integração das diversas entidades sindicais, a adaptação ao uso de tecnologias digitais e a implementação de um modelo de gestão mais dinâmico e participativo. No entanto, esses obstáculos foram superados com estratégias que incluíram a mediação imparcial de especialistas externos, a capacitação contínua das partes envolvidas e a ampla divulgação dos objetivos e benefícios do projeto.

A mediação imparcial, realizada por consultores especializados, é um dos pilares que garantem o equilíbrio nas decisões, evitando impasses que poderiam comprometer o andamento das negociações. Além disso, o comprometimento do governo estadual em manter uma postura transparente, com a divulgação pública de atas, termos de acordo e relatórios no Portal da Transparência, reforçou a credibilidade do processo perante os servidores e a sociedade civil.

Os resultados da MENP já podem ser observados em diversos aspectos da administração pública estadual. A valorização dos servidores, por meio da melhoria nas condições de trabalho e da negociação de benefícios, tem impacto direto na qualidade dos serviços prestados à população. Áreas críticas, como saúde, educação e segurança pública, têm se beneficiado da maior motivação e engajamento dos profissionais, resultando em um atendimento mais eficiente e humanizado.

A sociedade, como cliente final do serviço público, também é impactada positivamente. A redução de conflitos entre governo e servidores e o alinhamento das demandas às possibilidades fiscais garantem que os recursos públicos sejam utilizados de forma mais eficaz, ampliando o alcance e a qualidade das políticas públicas.

A MENP transcende o caráter de um simples mecanismo de negociação. Sua estrutura tecnológica e abordagem inclusiva podem servir de inspiração para outros estados e até para o governo federal, demonstrando que é possível combinar inovação, diálogo e eficiência em projetos que envolvam múltiplos atores. O sucesso da MENP destaca o Piauí como pioneiro na adoção de práticas modernas de gestão pública, reafirmando o compromisso do governo estadual com a transformação e a sustentabilidade.

Em síntese, a MENP não apenas responde aos desafios imediatos de negociação coletiva, mas estabelece um novo padrão para a gestão pública participativa, mostrando que é possível conciliar inovação, equilíbrio fiscal e valorização dos servidores em benefício de toda a sociedade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implantação da Mesa Estadual de Negociação Permanente (MENP) no Estado do Piauí, a partir de 2023, representa um marco na consolidação de práticas modernas de governança participativa, com foco na valorização do servidor e na sustentabilidade da gestão pública. Ao criar um espaço institucional de diálogo permanente entre o governo e os representantes sindicais, a MENP promoveu avanços significativos em áreas estratégicas como transparência, equilíbrio fiscal, inovação tecnológica e qualificação dos processos de negociação.

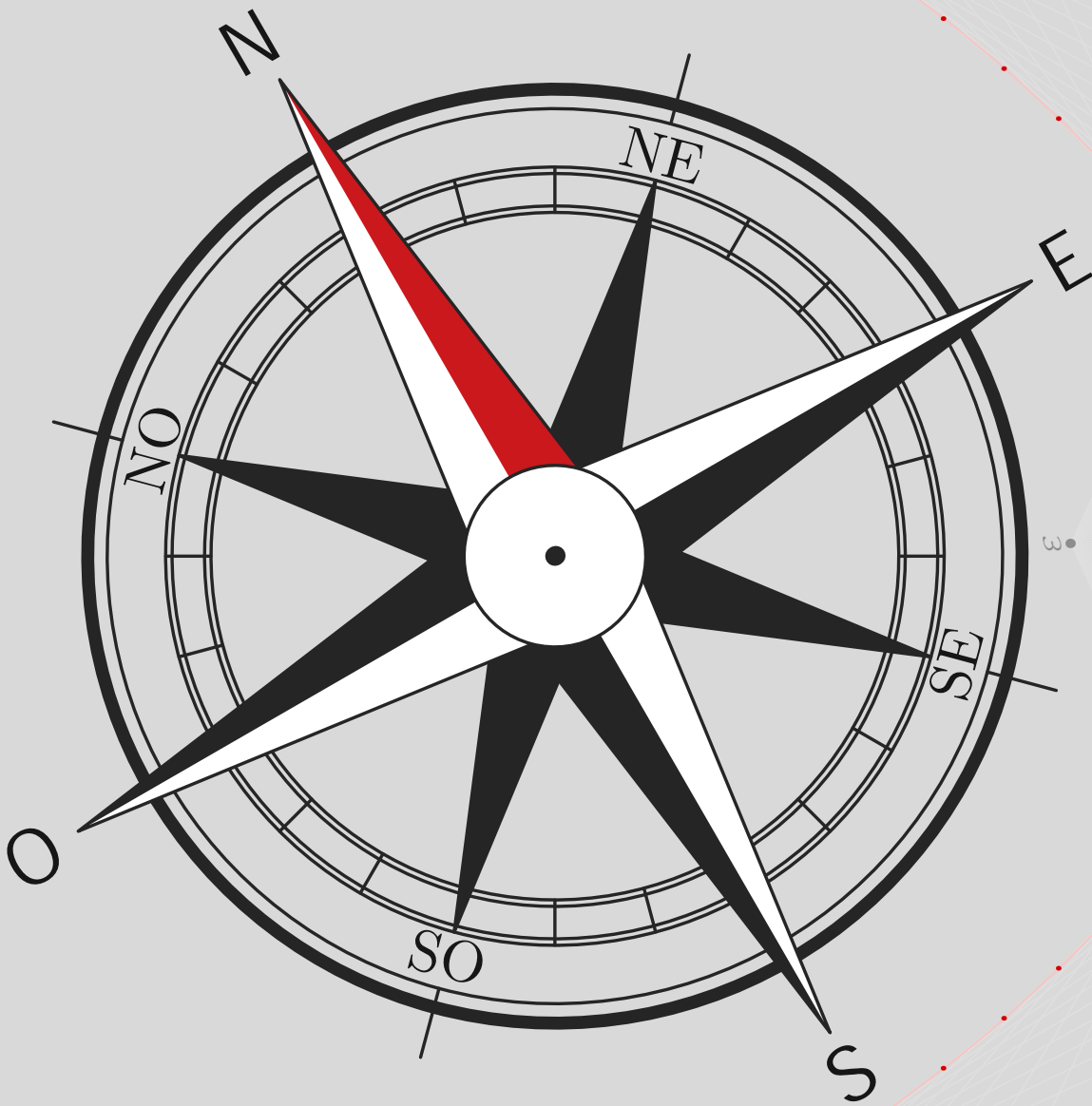
Dentre os resultados observados, destacam-se a adoção de instrumentos técnicos para avaliação do impacto fiscal das decisões, como o Impactômetro; a implementação de plataformas digitais que viabilizam o monitoramento das pautas em tempo real; a capacitação contínua dos representantes das bancadas; e o fortalecimento da cultura de corresponsabilidade e escuta qualificada entre as partes. Tais ações contribuíram para a redução de conflitos, a melhoria das condições de trabalho e o aumento da motivação dos servidores públicos, com impactos positivos na qualidade dos serviços prestados à população.

O modelo adotado, liderado tecnicamente pela Secretaria de Administração (SEAD/PI), e impulsionado por um compromisso coletivo com o diálogo qualificado, demonstra que é possível conciliar inovação, responsabilidade fiscal e justiça social. A experiência da MENP, ao fortalecer o protagonismo dos servidores e assegurar a previsibilidade das decisões, posiciona o Piauí como referência nacional em mecanismos institucionais de negociação no setor público.

REFERÊNCIAS

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção nº 151: Relações de Trabalho na Administração Pública*. Genebra: OIT, 1978. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312296. Acesso em: 29 maio 2024.

PIAUÍ. *Decreto nº 22.627, de 21 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre a Mesa Estadual de Negociação Permanente - MENP e sobre o Conselho de Participação Social da Governadoria do Estado do Piauí, estabelecendo as diretrizes de organização e funcionamento. Teresina, PI: Palácio de Karnak, 2023. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pi/decreto-n-22627-2023-piaui-dispoe-sobre-a-mesa-estadual-de-negociacao-permanente-menp-e-sobre-o-conselho-de-participacao-social-da-governadoria-do-estado-do-piaui-estabelecendo-as-diretrizes-de-organizacao-e-funcionamento>. Acesso em: 12 jul. 2024.



QUEBRANDO O CICLO DO ANALFABETISMO:

OS FILHOS DOS JOVENS E ADULTOS ANALFABETOS NOS

MUNICÍPIOS COM AS MAIORES TAXAS DE ANALFABETISMO DO PAÍS

BREAKING THE CYCLE OF ILLITERACY:

THE CHILDREN OF YOUNG AND ADULT ILLITERATES IN MUNICIPALITIES

WITH THE HIGHEST ILLITERACY RATES IN THE COUNTRY

Cunha

Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI)

Sumário

1	INTRODUÇÃO	151
2	PRIMEIRA INFÂNCIA: UMA JANELA DE OPORTUNIDADES	152
3	O ANALFABETISMO ENRAIZADO NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES	159
4	ATUANDO NA CAUSA DO PROBLEMA PARA QUEBRAR O CICLO DO ANALFABETISMO	165
5	A PRIMEIRA INFÂNCIA NO PLANEJAMENTO E NO ORÇAMENTO MUNICIPAL	172
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	177
	REFERÊNCIAS	179

RESUMO

Este artigo analisa o ciclo intergeracional do analfabetismo nos cinco municípios do país que apresentaram as maiores taxas de jovens e adultos não alfabetizados, todos localizados no Estado do Piauí. Parte da hipótese de que a escolaridade dos pais, especialmente das mães, influencia diretamente o desempenho educacional dos filhos, o que perpetua o analfabetismo por gerações. Com base em abordagem bibliográfica, documental e estudo de caso, foram investigadas as características demográficas e socioeconômicas dos municípios, bem como a evolução de suas taxas de analfabetismo. O estudo identificou a necessidade

de atuação conjunta entre políticas públicas voltadas ao Ensino de Jovens e Adultos (EJA) e à educação infantil em tempo integral, com ênfase na priorização de crianças filhas de pais analfabetos. Os resultados indicam que, para romper o ciclo do analfabetismo, é fundamental a identificação das famílias mais vulneráveis e a implementação de planos municipais da primeira infância que tenham metas quantificadas, respaldo orçamentário e integração com os planos municipais de educação. A pesquisa conclui que o investimento qualificado na primeira infância, aliado à alfabetização de jovens e adultos, representa a estratégia mais eficaz para promover o desenvolvimento humano e assegurar o exercício pleno da cidadania.

Palavras-chave: analfabetismo; primeira infância; orçamento público..

ABSTRACT

This article analyzes the intergenerational cycle of illiteracy in the five Brazilian municipalities with the highest rates of illiterate youth and adults, all located in the state of Piauí. It starts from the hypothesis that parents' – especially mothers' – level of education directly influences their children's educational performance, perpetuating illiteracy across generations. Based on bibliographic, documentary, and case study approaches, the research investigates the demographic and socioeconomic characteristics of these municipalities, as well as the evolution of their illiteracy rates. The study highlights the need for integrated public policies focused on both Youth and Adult Education (EJA) and full-time early childhood education, with priority given to children of illiterate parents. The results suggest that breaking the illiteracy cycle requires identifying the most vulnerable families and implementing municipal early childhood plans with measurable goals, budgetary support, and integration with municipal education plans. The research concludes that qualified investment in early childhood, combined with the literacy of youth and adults, represents the most effective strategy to promote human development and ensure the full exercise of citizenship.

Keywords: illiteracy; early childhood; public budget..

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho trata do analfabetismo que atravessa gerações e se mantém enraizado em cinco municípios do sudeste piauiense. Tais entes locais apresentaram as maiores taxas de analfabetismo de jovens e adultos do país, entre os municípios com até dez mil habitantes, conforme o último Censo de 2022 (IBGE, 2024a), são eles: Floresta do Piauí (34,7%), Aroeiras do Itaim (34,6%), Massapê do Piauí (34,3%), Paquetá (34,3%) e Padre Marcos (34,0%).

O debate que esta pesquisa propõe está pautado em dois eixos teóricos. O primeiro deles reside na teorização da primeira infância como uma janela de oportunidades (UNICEF, 2023a), na condição de melhor e mais eficiente investimento possível no desenvolvimento humano (Heckman, 2008, 2010). Essa proposta é seguida pela abordagem transversal desenvolvida pela Organização Mundial da Saúde – OMS, juntamente com o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, Banco Mundial e demais parceiros. O segundo eixo reside na discussão de Kubota (2019) acerca da influência do baixo letramento dos pais, principalmente das mães, em menores oportunidades para os filhos, que resulta em um ciclo vicioso intergeracional com elevado custo social e financeiro para a sociedade.

A hipótese suscitada é a de que, para quebrar o ciclo do analfabetismo, é imprescindível a identificação das famílias mais vulneráveis, para que elas sejam destinatárias do fomento a que pais analfabetos retornem ao Ensino de Jovens e Adultos (EJA); enquanto seus filhos, de forma conjugada, sejam priorizados na oferta de vagas em creche e pré-escola em tempo integral. Com isso, deveriam ser adotados programas e ações capazes de atender a ambas as faixas etárias do ciclo do analfabetismo, para, de fato, viabilizar o cumprimento dos objetivos e metas definidos nos respectivos planos municipais da primeira infância.

Esta pesquisa, dividida em seis seções, tem abordagem bibliográfica e documental e está pautada em estudo de caso com levantamento de dados empíricos dos cinco municípios piauienses. A seção 2 é dedicada ao resgate do estado da arte da teorização da primeira infância como

uma janela de oportunidades (UNICEF, 2023a). A seção 3 analisa os dados demográficos dos municípios e a evolução de suas taxas de analfabetismo ao longo dos anos. A quarta seção discute estratégias para atuar na causa do problema para quebrar o ciclo do analfabetismo. Por sua vez, a Seção 5 aborda a necessidade de formalização de planos municipais da primeira infância, bem como sua efetiva repercussão no orçamento público. A Seção 6 apresenta as considerações finais.

2 PRIMEIRA INFÂNCIA: UMA JANELA DE OPORTUNIDADES

Aproximadamente um terço dos jovens e adultos de Aroeiras do Itaim, Floresta do Piauí, Massapê do Piauí, Padre Marcos e Paquetá são considerados analfabetos. Essa situação pode ser ainda mais grave porque o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE considera alfabetizada a pessoa que sabe ler e escrever pelo menos um bilhete simples ou uma lista de compras, no idioma que conhece, independentemente do fato de estar ou não frequentando escola e já ter concluído períodos letivos¹. Ocorre que, para lidar com as mais diversas situações da vida, sobretudo com o surgimento de novas tecnologias e a disponibilização de serviços digitais, isso pode ser insuficiente.

A taxa de analfabetismo, isoladamente, é indicador inadequado para apreender as competências necessárias para as complexidades do atual mercado de trabalho, alerta Kubota (2019, p. 7), “principalmente se considerarmos as demandas cognitivas exigidas na onda de inovações que tem varrido o mundo neste começo de século XXI”.

¹ A informação foi captada através do quesito “Sabe ler e escrever?”, do questionário básico do Censo Demográfico (IBGE, 2024a, p. 22).

Assim, dentre aqueles que o IBGE considera alfabetizados, ainda estão os “analfabetos funcionais”, que não são capazes de lidar com as demandas trazidas pelo uso de inteligência artificial e da consequente tendência de automação de diversas áreas do conhecimento e da atuação profissional.

Outra questão extremamente relevante levantada pelo referido autor é a de que os indivíduos cujas mães não tiveram nenhuma escolaridade apresentam maior dificuldade de lidar com interfaces digitais e, assim, atuar no mercado de trabalho. Há forte correlação entre a escolaridade da mãe e a formação educacional do filho, o que revela um peso do passado no futuro do trabalho (Kubota, 2019).

Considerando os cenários atual e futuro, em que se vislumbra aumento de demanda por maiores habilidades cognitivas e de processamento de informações, Kubota (2019, p. 13, grifo nosso) destaca que

Para atuar na **causa do problema**, é **interessante focalizar nas famílias mais vulneráveis**, com estímulos – tais como **ampliação da educação infantil e da educação integral** – para que as crianças possam entrar e permanecer no mundo escolar com menos defasagens em relação àquelas que vêm de ambientes familiares com melhor nível cultural, considerando-se o que ocorre hoje e ocorreu historicamente no Brasil.

Assim, para atuar na causa do problema com o fim de quebrar o ciclo do analfabetismo, os municípios piauienses têm um desafio que não se restringe a promover o ensino de jovens e adultos, mas se conjuga, nomeadamente, com ações voltadas aos filhos de pais analfabetos ainda no período da primeira infância, para garantir que sejam plenamente alfabetizados no tempo certo. Daí se explica, pois, a demanda por lhes assegurar acesso prioritário a vagas em tempo integral no ensino infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental.

A primeira infância corresponde ao período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.257 de 8 de março de 2016 (Brasil, 2016), o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI). Ela é a fase em que ocorrem o amadurecimento do cérebro, a aquisição dos movimentos, o desenvolvimento da capacidade de aprendizado, além da iniciação social e afetiva e

é considerada a janela de oportunidades para a saúde, o aprendizado, o desenvolvimento e o bem-estar social e emocional das crianças (UNICEF, 2023a).

Segundo o UNICEF (2023a), as experiências vividas na primeira infância também estão relacionadas com acontecimentos na vida adulta, como melhor desempenho escolar e profissional, assim como menos problemas de saúde e até menor envolvimento com criminalidade e outros fenômenos sociais.

De acordo com o modelo de Atenção e Cuidado Integral da Organização Mundial da Saúde – OMS (Who, 2018), as crianças precisam de cinco componentes inter-relacionados e indivisíveis de cuidado: boa saúde, nutrição, cuidados responsivos, aprendizagem precoce, segurança e proteção. A abordagem do *Nurturing Care* (Atenção e Cuidado Integral), desenvolvida por iniciativa da OMS, juntamente com UNICEF, Banco Mundial e demais parceiros, promove perspectiva mais abrangente e integrada da criança, considerando sua totalidade, e não se limitando apenas à educação.

Busca-se garantir que a criança receba cuidados responsivos, esteja livre de violência, viva em ambiente seguro e tenha oportunidades de aprendizado e desenvolvimento desde os primeiros momentos de vida. Os cuidados integrais referem-se às condições criadas por políticas públicas, programas e serviços que permitem às comunidades e aos cuidadores garantirem a boa saúde e nutrição das crianças bem como protegê-las de violências e ameaças (UNICEF, 2023b).

A educação e a proteção à infância estão fundamentadas na Constituição Federal de 1988 como direito social de todos. A Carta Magna estabelece, ainda, prioridade absoluta aos direitos da criança, do adolescente e do jovem, assim como a obrigatoriedade da educação básica gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, visando à erradicação do analfabetismo entre os objetivos a serem alcançados pelo planejamento nacional da educação (Brasil, 1988).

Porém, entre o reconhecimento da prioridade de uma agenda governamental e a efetiva alocação de recursos para satisfazê-la, vai uma longa distância. Aliás, como já alertava Bobbio (1992, p. 25), o problema de nossos tempos não é mais fundamentar os direitos humanos, mas protegê-los.

A efetivação dessa proteção, entretanto, não consegue se desenvolver, sobretudo em relação à maioria dos direitos sociais e no caso dos países em desenvolvimento, em razão de condições econômicas.

Para a realização dos direitos fundamentais, mormente dos direitos sociais, “são frequentemente necessárias condições objetivas que não dependem da boa vontade dos que a proclamam, nem das boas disposições dos que possuem os meios para protegê-los” (Bobbio, 1992, p. 44). É preciso a realização de prestações positivas do Estado, o que depende da destinação de parcela dos recursos que compõem o orçamento público para financiá-las, bem como da formulação e da implementação de políticas públicas para satisfazê-las.

Na formação da agenda política do governo, há o confronto entre diversos interesses, além da pressão daqueles que detêm o poder econômico e, por isso, exercem controle sobre o aparelho do Estado, por meio da dominação financeira e econômica direta da máquina estatal (Mandel, 1982).

Basta observar que o mesmo Estado do Piauí, que apresenta a segunda maior taxa de analfabetismo entre as unidades da Federação (17,2%) (IBGE, 2024a), é constantemente destaque nos resultados em exames nacionais². Esse aparente paradoxo revela desafios complexos na gestão educacional, especialmente quando se considera a multiplicidade de demandas da sociedade diante de programas orçamentários que devem ser ajustados às realidades jurídica e fática. Nesse contexto, como alerta Pinto (2010), abre-se uma margem de discricionariedade decisória ao gestor público no cumprimento do planejamento educacional, mesmo diante dos recursos vinculados ao setor.

Tudo é uma questão de prioridade alocativa, chama ainda a atenção a mesma autora (Pinto, 2018). Então, se prioridades alocativas precisam ser estabelecidas e se é preciso assegurar o financiamento constitucionalmente adequado dos direitos fundamentais, para que as pessoas sejam, pelo menos,

² Notícias: Oliveira (2024); Piauí [...] (2024); IDB (2024); Prado; Nascimento (2024).

alfabetizadas no tempo certo, todos os entes federados devem atentar para as políticas públicas voltadas à primeira infância, na aprovação de suas leis orçamentárias e programas de governo.

James Heckman, Prêmio Nobel de Economia no ano de 2000, defende que cada dólar investido em programas para a primeira infância gera um retorno anual adicional de 7 a 10%, por meio do aumento da produtividade e da redução de gastos em programas sociais, como educação corretiva, programas de assistência social e justiça criminal (Heckman, 2010). Por essa razão, esse é o melhor e mais eficiente investimento possível no desenvolvimento humano (Heckman, 2008).

Os estudos de Heckman (2008, 2010) demonstram que os investimentos na primeira infância tendem a trazer benefícios sociais e econômicos significativos, enquanto a remediação posterior é dispendiosa e frequentemente ineficaz. As crianças que têm acesso a programas estatais de qualidade nessa fase têm mais chances de maior desenvolvimento e bom desempenho na escola e, posteriormente, na vida profissional e pessoal. Elas também têm menos chances de se envolverem em comportamentos antissociais ao longo da vida, como os relacionados a crimes e drogas.

Assim, a priorização da primeira infância no planejamento e orçamento governamentais emerge como imperativo essencial no cenário de desenvolvimento social e econômico (Heckman, 2008, 2010). Nesse contexto, a inclusão de estratégias eficazes de priorização orçamentária da primeira infância ganha destaque como abordagem estrutural para financiar ações com equidade, sustentabilidade e desenvolvimento integral das gerações presentes e futuras.

Um exemplo de reconhecimento da necessidade de resguardar recursos para efetivamente conferir prioridade à primeira infância reside na Nota Recomendatória nº 01/2023 emitida conjuntamente pelas Instituições: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, Instituto Rui Barbosa – IRB, Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios – Abracom, Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas – CNPTC, Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância – FPPI e União dos Vereadores do Brasil – UVB (Atricon, 2023).

Trata-se de documento produzido pelo Comitê Técnico da Primeira Infância do IRB acerca da priorização da Primeira Infância nas leis do ciclo orçamentário (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual) de todos os entes políticos. No âmbito do foco territorial desta pesquisa, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE-PI remeteu a aludida Nota a todas as Prefeituras e Câmaras Municipais, bem como ao Governo do Estado e à Assembleia Legislativa, para reforçar o dever de alocação de recursos suficientes em prol do atendimento às crianças de zero a seis anos.

A despeito do esforço de todas as Instituições que assinam a Nota Recomendatória Atricon-IRB-Abracom-CNPTC-FPPI-UVB nº 01/2023 (Atricon, 2023), importante questão que se coloca é a de como identificar os recursos públicos alocados na primeira infância, até mesmo em termos de classificação orçamentária dos respectivos programas.

Para compreender o orçamento e identificar tais recursos, é preciso conhecer sua estrutura e sua organização (Brasil, 2024c). No sistema atual, o orçamento público está organizado em programas de trabalho, composto por uma sequência de códigos que se referem a um tipo de classificador: função, subfunção, programa, projeto, atividade, entre outros atributos.

Desde a aprovação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Brasil, 1964), os orçamentos passaram a ser organizados por áreas de atuação estatal, chamadas de função. A classificação funcional da despesa visa a responder ao questionamento de em que área de despesa a ação governamental será realizada, por exemplo: educação, assistência e desenvolvimento social, saúde, transportes, entre outras, permitindo organizar os gastos por finalidade.

Ocorre que as políticas públicas voltadas à primeira infância são transversais e não se limitam a ações na área da educação ou da saúde, as quais, além de terem percentuais mínimos de gastos garantidos constitucionalmente, podem ser identificadas facilmente por meio da respectiva classificação funcional da despesa orçamentária.

Noutra perspectiva, a classificação programática do orçamento, composta por programas e ações de governo, pode ser uma alternativa para identificar o orçamento da primeira infância. Os programas mostram o

norte que se pretende alcançar com a implementação da política pública, já a ação e/ou projeto revelam as medidas concretas, que serão desenvolvidos para alcançar o objetivo do programa (Brasil, 2024c).

Uma das primeiras tentativas de promover essa identificação foi feita pela Rede Nacional Primeira Infância, que mapeou 77 (setenta e sete) palavras ou expressões-chave relacionadas ao tema no PPA da União (RNPI, 2014). Nessa tentativa, foram apontados obstáculos quanto à formatação genérica e pouco transparente do orçamento, o que dificulta a identificação e distinção dos gastos com a primeira infância.

A partir da aprovação do MLPI, a União passou a ser obrigada a informar à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente na primeira infância e seu percentual em relação ao orçamento total executado, além de ser responsável por recolher as informações dos valores aplicados pelos demais entes federados.

O Relatório “O Financiamento da Primeira Infância no Orçamento Federal” (Brasil, 2023) apresentou uma metodologia para o cálculo do orçamento da primeira infância, dividindo a despesa em categorias “exclusiva”, “não exclusiva” e “difusa”, adotando para as duas últimas um cálculo ponderado baseado no percentual estimado da população na primeira infância.

Outra iniciativa que merece destaque foi a empreendida pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, que elaborou o Orçamento Temático da Primeira Infância, dividindo a despesa em Orçamento Exclusivo e Orçamento não Exclusivo, o qual leva em conta o percentual estimado da população na primeira infância para o cálculo ponderado das despesas (Fortaleza, 2023).

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 67/2024, de autoria das Deputadas Luisa Canziani (PSD/PR) e Laura Carneiro (PSD/RJ), que visa a estabelecer diretrizes para a gestão transparente dos recursos alocados no Orçamento Primeira Infância e no Orçamento Criança e Adolescente. Neste Projeto de Lei, são estabelecidos critérios legais para identificação do Orçamento da Primeira Infância. Porém, enquanto não for aprovada e sancionada uma lei regulamentando a matéria e estabelecendo critério legal uniforme, permanece a dificuldade da identificação do orçamento da primeira infância, fato reconhecido pelo próprio Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), ao estimar as despesas com primeira infância no orçamento federal (Brasil, 2023).

Desse modo, mesmo se fossem adotadas metodologias semelhantes às empreendidas pelo MPO e pela Prefeitura de Fortaleza – como classificar o orçamento em exclusivo e não exclusivo e utilizar cálculos ponderados de despesas para identificar o orçamento da primeira infância nos municípios em análise –, ainda haveria o risco de subestimar ou superestimar essas despesas. Esse risco aumenta porque a estimativa metodológica seria feita exogenamente, sem a participação direta dos próprios municípios.

Em razão disso, não constitui objetivo deste estudo estimar com precisão o orçamento da primeira infância dos municípios piauienses analisados, mas identificar se as leis orçamentárias de cada ente contemplam programas, ações e metas relacionadas a seus respectivos Planos Municipais da Primeira Infância e Planos Municipais de Educação.

3 O ANALFABETISMO ENRAIZADO NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES

Antes de se buscarem alternativas para a ruptura do ciclo do analfabetismo nos municípios analisados no presente trabalho, é pertinente examinar seus dados e características, bem como observar como se deu a evolução da taxa de analfabetismo em pessoas de 15 anos ou mais ao longo do tempo, em relação à média estadual e nacional.

Destaca-se que o Brasil possui 5.568 (cinco mil quinhentos e sessenta e oito) municípios, além do Distrito Estadual de Fernando de Noronha e do Distrito Federal. Segundo estimativa do IBGE³, 2.446 (dois mil quatrocentos e quarenta e seis), 44% (quarenta e quatro por cento), possuem uma população inferior a 10.000 (dez mil) habitantes (IBGE, 2024c).

A princípio, chama a atenção o fato de que, nessa faixa populacional, todos os cinco municípios com as maiores taxas de analfabetismo do país fazem parte não só do mesmo ente federado, mas da mesma mesorregião do sudeste piauiense, conforme se pode observar no Mapa 2, a seguir.

³ Data base de referência: 1º de julho de 2024.

Figura 1: Mapa do analfabetismo em pessoas com 15 anos ou mais no Piauí por Município

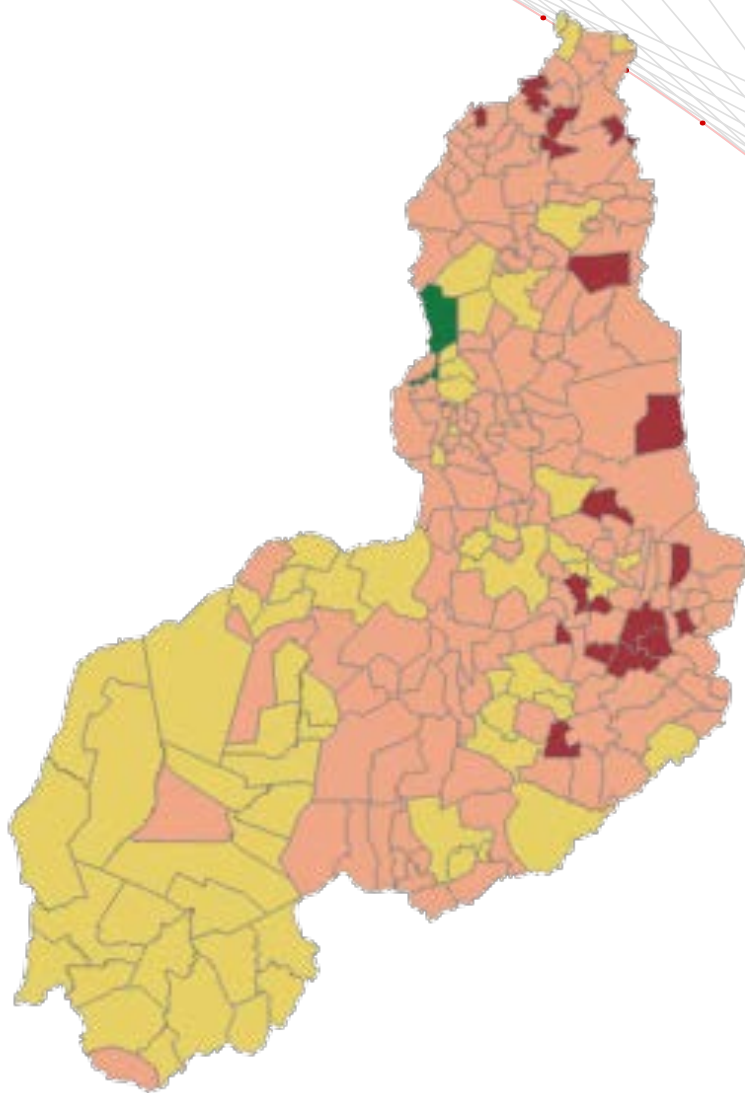


Figura 2: Mapa destacando os municípios de Aroeiras do Itaim, Floresta do Piauí, Massapê do Piauí, Padre Marcos e Paquetá



O Mapa 1 apresenta o mapa de calor do Piauí com as taxas de pessoas não alfabetizadas com 15 anos ou mais, conforme o Censo de 2022 (IBGE, 2024a). Ao analisar o Estado do Piauí em sua totalidade, percebe-se que outros municípios próximos aos cinco em estudo também apresentam taxas elevadas de analfabetismo, o que sugere que esses números podem estar relacionados a aspectos históricos, como a forma de ocupação e

desenvolvimento da região, além de suas condições socioeconômicas. É possível, inclusive, que exista uma dependência de trajetória do ciclo do analfabetismo.

Outra particularidade comum aos cinco municípios analisados diz respeito à sua recente fundação e/ou emancipação. O município de Aroeiras do Itaim foi fundado em 27 de outubro de 1999, Floresta do Piauí em 14 de dezembro de 1995, Massapê do Piauí em 13 de dezembro de 1995, Padre Marcos em 20 de janeiro de 1964 e Paquetá em 26 de janeiro de 1994.

Ao serem analisados os dados demográficos dos municípios, percebe-se que, além de terem uma pequena população, já que a amostra considera apenas municípios brasileiros com até 10 mil habitantes, todos apresentam PIB *per capita* bem abaixo da média nacional, que em 2021 foi de R\$ 42.247,52, conforme mostra a Tabela 1 a seguir.

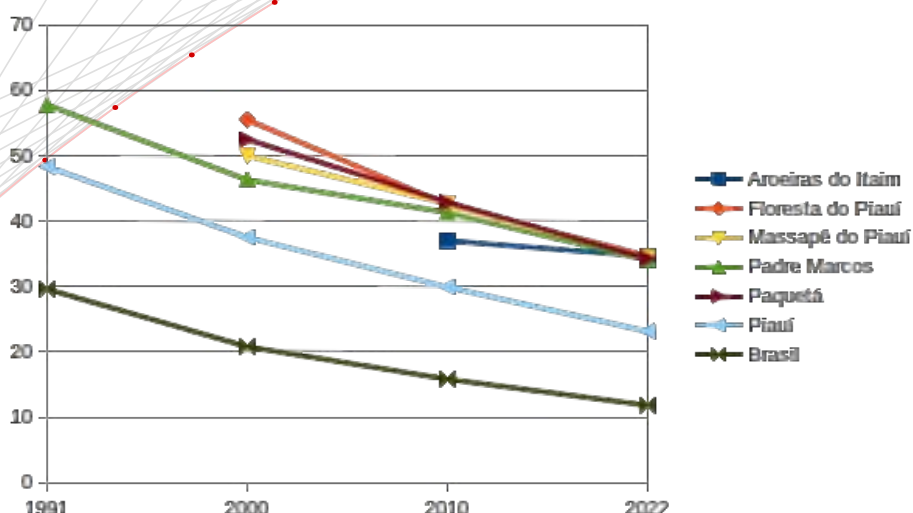
Tabela 1: Dados demográficos por município

Município	Área Territorial (km²)	População Residente (2022)	Densidade Demográfica (hab/km², 2022)	PIB <i>per capita</i> R\$ (2021)
Aroeiras do Itaim	316,235	2.690	8,51	9.652,94
Floresta do Piauí	223,199	2.333	10,45	9.862,71
Massapê do Piauí	530,169	5.218	9,84	8.074,67
Padre Marcos	278,696	6.382	22,90	10.744,13
Paquetá do Piauí	432,572	3.813	8,81	11.253,30

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do IBGE (2024c).

É pertinente observar como se deu a evolução da taxa de analfabetismo entre jovens e adultos dos cinco municípios, avaliada nos censos realizados, comparando-as com as médias estadual e nacional, conforme Gráfico 1, abaixo:

Figura 3: Taxa de analfabetismo em pessoas com 15 anos ou mais por município/região



Por serem municípios recentemente emancipados, não há dados do Censo de 1991 de Floresta do Piauí, Massapê do Piauí, Paquetá e Aroeira do Itaim, sendo que este último só foi avaliado nos Censos de 2010 e 2022. Analisando as taxas dos cinco municípios, observa-se que elas são muito próximas e representam praticamente o triplo da média nacional no último Censo de 2022.

Apesar de ilustrar uma tendência de redução das taxas de analfabetismo ao longo dos anos, o Gráfico 1 demonstra que essa queda é lenta, sobretudo ao se levar em conta que os municípios têm elevadas taxas, persistindo analfabeta, conforme dados do último Censo de 2022, mais de um terço de sua população jovem e adulta.

O Estado do Piauí, detentor da segunda pior taxa de alfabetização do país, reduziu 25,23% sua taxa de analfabetismo de jovens e adultos em 31 anos (de 1991 para 2022). Nesse mesmo período de 31 anos, Padre Marcos reduziu menos que a média piauiense: 23,78% (0,77% ao ano). Isso significa que, se mantiver esse ritmo de redução percentual, Padre Marcos só irá alcançar a média nacional do último Censo de 2022, que é 11,81%, em aproximadamente 29 anos.

Apesar de apresentar a maior taxa de analfabetismo do país nessa faixa etária no último Censo, Floresta do Piauí foi, entre os cinco municípios analisados, o que mais reduziu – em valores brutos – o percentual de analfabetos por ano, saindo de um percentual de 55,5% em 2000, para 34,68%, em 2022. Essa redução percentual média, entretanto, ainda é menor que 1% ao ano.

Já Aroeiras do Itaim só apresentou dados nos Censos de 2010 e 2022, período em que houve uma redução de 2,37% da taxa de analfabetismo, o que corresponde a uma redução percentual média de aproximadamente 0,20% ao ano. Isso significa que, se mantiver esse ritmo de diminuição percentual da taxa de analfabetismo, Aroeiras do Itaim demorará mais de cento e quinze anos para alcançar a média nacional do Censo de 2022.

As elevadas taxas e sua lenta redução demonstram que o analfabetismo se encontra enraizado nesses municípios piauienses, bem como seu enfrentamento não é uma prioridade orçamentária. O alarde necessário que se faz em relação a esses dados deve ser ainda maior, vez que, entre as pessoas consideradas alfabetizadas, ainda estão os chamados analfabetos funcionais, que têm dificuldades de lidar com as novas tecnologias e podem ficar à margem da sociedade cada vez mais digital.

4 ATUANDO NA CAUSA DO PROBLEMA PARA QUEBRAR O CICLO DO ANALFABETISMO

Kubota (2019) defende que, para atuar na causa do problema do analfabetismo, incluído o analfabetismo funcional, é preciso focalizar nas famílias mais vulneráveis, por meio de estímulos como a ampliação da educação infantil e da educação integral.

4.1 Identificação das famílias mais vulneráveis

O primeiro passo, portanto, seria identificar as famílias mais vulneráveis, ou seja, aquelas formadas por ambos os pais analfabetos, ou por mãe analfabeta, e uma ou mais crianças na primeira infância.

Há uma forte correlação entre a escolaridade da mãe e o nível de escolaridade do filho (Kubota, 2019). Ademais, a primeira infância é o melhor e mais eficiente investimento possível no desenvolvimento humano (Heckman, 2008). Portanto, essas são as famílias que mais precisam de uma intervenção estatal para que se promova não só a alfabetização da criança na idade certa, mas também o pleno desenvolvimento de suas capacidades cognitivas, tendo-se o maior retorno social possível.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep realiza periodicamente o Censo Escolar, principal instrumento de coleta de informações da educação básica e a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira. Entretanto, mesmo com sua importância e abrangência, o Censo Escolar não contempla no questionário aplicado aos alunos da educação básica um dado relevante: a escolaridade dos pais.

O Inep também realiza uma avaliação externa em larga escala por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), com o objetivo de produzir indicadores educacionais e avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação praticada no país. Um dos indicadores produzidos é o Indicador de Nível Socioeconômico – Inse, que tem como finalidade conhecer a realidade social de escolas e redes de ensino, bem como auxiliar na implementação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas, visando ao aumento da qualidade e da equidade educacional.

O Inse é baseado em fatores como escolaridade dos pais, posse de bens e serviços (por exemplo, geladeira, TV, acesso à internet), que foram coletados por meio de questionários aplicados aos estudantes. Com base nos dados coletados, os estudantes são classificados em oito níveis socioeconômicos, sendo calculadas as médias por município, região e nacional.

De acordo com a Nota Técnica sobre o Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) do Saeb 2021 (Inep, 2023a), a média nacional do nível socioeconômico dos municípios brasileiros foi de 5,05 e do Piauí de 4,44. Analisando os dados referentes aos municípios (Inep, 2023b), verifica-se que Aroeiras do Itaim apresentou média do Inse de 4,17; Floresta do Piauí, 4,38; Massapê do Piauí, 4,12; Padre Marcos, 4,29; e Paquetá, 4,35. Todos apresentaram índice abaixo das médias nacional e estadual.

Ainda conforme a Nota Técnica sobre o Inse de 2021 (Inep, 2023a, Tabela 5, p. 19), o coeficiente de correlação de Pearson entre o Inse e a taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais é de -0,85. Isso indica uma relação linear inversa: quanto menor o nível do Inse, maior tende a ser a taxa de analfabetismo nessa faixa etária.

Apesar de ser disponibilizada a média do Inse de cada município, não é divulgado, especificamente, o nível de escolaridade dos pais dos alunos do ensino infantil, que é apenas um dos quesitos utilizados para o cálculo do índice. Desse modo, o Inse não pode ser utilizado para identificar as famílias compostas por pais analfabetos ou mãe analfabeta e uma ou mais crianças na primeira infância.

Uma alternativa para identificação das famílias mais vulneráveis pode ser viabilizada por meio da utilização dos dados coletados no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Governo Federal, que consolida um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras de baixa renda, definidas como aquelas com renda *per capita* de até meio salário mínimo.

Entre as informações coletadas no CadÚnico, estão as características, inclusive a escolaridade, do “responsável familiar” (RF), que é o indivíduo que inclui e atualiza as informações dos membros de uma família, preferencialmente mulher e com idade mínima de 16 anos. Segundo estudo da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal – FMCSV, mais de 3% das crianças cadastradas no CadÚnico de todo país possuem responsável familiar declarado sem instrução (Martins; Gomes, 2025).

Uma vez identificadas as famílias mais vulneráveis, por parte de cada município, com auxílio das informações coletadas no CadÚnico, as medidas para atuar na causa do problema devem ser adotadas com foco nestas famílias.

4.2 Ampliação da educação infantil

A meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, contempla a ampliação da oferta de educação infantil de forma a atender, no mínimo, a 50% (cinquenta por cento) de matrículas em creches, para crianças de 0 a 3 anos, até o ano de 2024 (final de sua vigência) (Brasil, 2014).

A frequência de crianças em creches pode trazer uma série de benefícios importantes tanto para o desenvolvimento infantil quanto para as famílias, sobretudo no caso das mais vulneráveis. Ela traz estímulo linguístico à criança, que é exposta a mais palavras e interações verbais, o que acelera o desenvolvimento da linguagem e melhora as habilidades comunicativas, o que é fundamental quando os pais dessa criança são analfabetos, tendo em vista que ela não é adequadamente exposta a tais estímulos em ambiente familiar (UNICEF, 2019).

As creches oferecem ainda um ambiente onde as crianças podem interagir com outras da mesma idade, o que ajuda no desenvolvimento de habilidades sociais, proporciona variedade de experiências sensoriais que são fundamentais para o desenvolvimento cerebral em fases iniciais e possibilita observar sinais de possíveis atrasos no desenvolvimento ou problemas de saúde (UNICEF, 2019).

Conforme informação disponibilizada pela FMCSV (2024)⁴, que tomou por base o cruzamento de dados do INEP e do IBGE, o percentual de atendimento em creches da população de 0 a 3 anos, no ano de 2023, do Município de Aroeiras do Itaim foi de 35,34%; de Floresta do Piauí foi de 81,82%; Massapê do Piauí, 40,72%; Padre Marcos, 91,75%; e Paquetá, 47,74%. Portanto, se não houver alteração da situação até o final de 2024, Aroeiras do Itaim, Massapê do Piauí e Paquetá irão descumprir a meta.

A meta 1 do PNE contempla também a universalização do ensino infantil na pré-escola até 31 de dezembro de 2016, ou seja, a meta era resguardar as matrículas e a frequência escolar de todas as crianças de 4 e 5 anos ao final do referido limite temporal. Trata-se da primeira etapa obrigatória da educação básica e de uma medida essencial para garantir que todas as crianças brasileiras, independentemente de suas condições socioeconômicas, tivessem acesso a boas oportunidades de desenvolvimento e aprendizagem, desde o início do seu processo educacional formal.

Segundo informação disponibilizada pela FMCSV (2024)⁵, para o ano de 2023, o Município de Aroeiras do Itaim atingiu o percentual de 100%; Floresta do Piauí, 100%; Massapê do Piauí, 100%; Padre Marcos, 92,09%; e Paquetá, 78,43%. Portanto, os municípios de Padre Marcos e Paquetá descumpriram a meta de universalização do ensino infantil pré-escolar para crianças de 4 a 5 anos, que já deveria ter sido obrigatoriamente atingida ao final de 2016.

⁴ O percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta creche (ou taxa líquida de matrículas) é obtido por meio da razão entre o total de matrículas de 0 a 3 anos em “creche” (INEP) sobre o total da população de 0 a 3 anos (IBGE).

⁵ O percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta a pré-escola (ou taxa líquida de matrículas) é obtido através da razão entre o total de matrículas de 4 e 5 anos em “pré-escola” (INEP) sobre o total da população de 4 e 5 anos (IBGE).

4.3 Educação em tempo integral

A Meta 6 do PNE visa a garantir a oferta de educação em tempo integral nas escolas públicas de educação básica. O objetivo específico da Meta 6 é oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas de educação básica, de forma a atender pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos alunos da educação básica.

A oferta de ensino em tempo integral é de grande importância, sobretudo para famílias mais vulneráveis, tanto no que diz respeito à melhoria do ensino para a criança, que além de maior tempo de aprendizado, receberá quantidade maior de refeições, quanto em relação à segurança e à proteção social aos estudantes durante o horário de trabalho de suas famílias. Abaixo seguem os dados de matrículas em creche regular em tempo integral dos municípios:

Tabela 2: Percentual de matrículas de creche regular em tempo integral (turmas presenciais) e parcial – 2023

Município	Tempo Integral	Tempo parcial
Aroeiras do Itaim	0%	100%
Floresta do Piauí	0%	100%
Massapê do Piauí	12%	88%
Padre Marcos	1%	99%
Paquetá	0%	100%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do IDEB, Censo Escolar 2023 (Inep, 2024).

Os dados da Tabela 2 revelam que os municípios de Aroeiras do Itaim, Floresta do Piauí e Paquetá sequer implantaram o ensino em tempo integral em creches e que Padre Marcos apresentou percentual insignificante (1%). No caso de Massapê do Piauí, que apresentou percentual maior (12%), destaca-se que essas informações foram declaradas pelos gestores no Censo

Escolar de 2023 (Inep, 2024), podendo haver incompatibilidade destas com a realidade, o que o TCE-PI já identificou em processos de auditoria⁶ realizados em outros municípios.

Ademais, ressalta-se que todos os cinco municípios formalizaram seus respectivos Planos Municipais de Educação, em leis próprias⁷. Os Planos Municipais contemplam as mesmas metas do plano nacional, portanto, houve o descumprimento também da respectiva norma municipal.

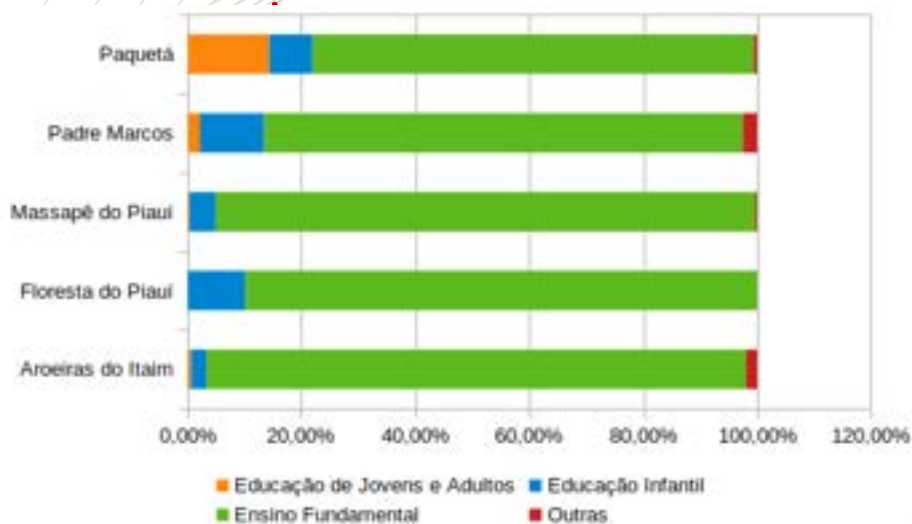
4.4 Orçamento da Educação Infantil

A ampliação do número de vagas em creches e seu funcionamento em tempo integral demanda maior alocação orçamentária destinada à educação infantil. Analisando as despesas pagas por cada um dos municípios na função educação nos exercícios financeiros de 2014 a 2023, por subfunção, observa-se que, em todos eles, os valores executados na subfunção Educação Infantil são bem inferiores percentualmente com relação à subfunção Ensino Fundamental, conforme se observa no Gráfico 2 a seguir:

⁶ O TCE-PI instaurou processos de fiscalização da educação em tempo integral nos municípios de Demerval Lobão, São Raimundo Nonato e Bom Jesus (respectivamente Processos TC/002043/2024; TC/002044/2024; e TC/002045/2024). Em todos foi apontada divergência das informações cadastradas no Censo Escolar 2023 com a realidade.

⁷ Lei nº 125, de 22 de junho de 2015 do Município de Aroeiras do Itaim; Lei nº 100, de 12 de junho de 2015 do Município de Floresta do Piauí; Lei nº 226 de 25 de junho de 2015 do Município de Massapê do Piauí; Lei nº 546 de 22 de junho de 2015 do Município de Padre Marcos; Lei nº 194 de 15 de junho de 2015 do Município de Paquetá.

Figura 4: Despesas pagas na Função Educação por subfunção (2014 a 2023)



Aroeiras do Itaim foi o município que apresentou o menor percentual de despesas pagas em educação infantil (3%), bem como obteve o menor percentual (35%) de atendimento em creches para crianças de 0 a 3 anos, tal como discutido no item 4.2 deste artigo. Não é sem razão que foi o município que apresentou menor queda da taxa de analfabetismo por ano (0,20%), ilustrada no Gráfico 1 (seção 3).

Cabe registrar ainda que o TCE-PI emitiu parecer prévio (Piauí, 2021) recomendando a reprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Aroeiras do Itaim, relativas ao exercício de 2018, em razão do descumprimento do limite mínimo de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecido pelo art. 212 da Constituição Federal.

A título comparativo, Floresta do Piauí apresentou execução orçamentária na educação infantil proporcionalmente maior (10%). Tal ente político foi também o município que teve maior queda da taxa de analfabetismo entre jovens e adultos (0,95% ao ano) entre os cinco sob exame. Apesar de apresentar o maior percentual de despesas pagas com educação de jovens e adultos (14%), Paquetá apresentou desempenho ligeiramente pior (0,83 ao ano) na queda da taxa.

Em que pese não ser possível extrair conclusões mais detidas a partir da situação observada nos Gráficos 1 e 2 deste trabalho, pode-se inferir que, para atuar na causa do problema evidenciado, a atuação municipal não deveria se restringir isoladamente apenas ao ensino de jovens e adultos ou à educação infantil. É preciso conjugar esforços em ambas as faixas etárias de educandos para ampliar o potencial tanto de redução do analfabetismo quanto de qualificação da ação municipal na primeira infância, em prol da alfabetização na idade certa e da oferta prioritária de vagas em tempo integral para os filhos de pais analfabetos.

Afinal, ações restritas ao âmbito da educação podem não ser suficientes para alfabetizar as crianças no tempo certo. Diversas podem ser as razões pelas quais elas não tiveram acesso, nem foram matriculadas em creches, como é devido e necessário para quebrar o ciclo do analfabetismo. Daí a importância da atuação do município em ações transversais no âmbito da saúde, educação, assistência social e segurança a serem previstas em seus respectivos planos municipais da primeira infância.

5 A PRIMEIRA INFÂNCIA NO PLANEJAMENTO E NO ORÇAMENTO MUNICIPAL

Como bem alerta Pinto (2016), uma sociedade que não planeja tende a aceitar qualquer resultado, inclusive a má qualidade do gasto público. Por isso, se as políticas voltadas à primeira infância não estiverem devidamente planejadas e incorporadas aos respectivos instrumentos de planejamento orçamentário dos municípios, corre-se o risco de comprometer tanto o presente

quanto o futuro. Esse rico é ainda maior nos municípios com as maiores taxas de analfabetismo, que permanecem presas em um ciclo intergeracional de exclusão educacional.

5.1 O plano municipal da primeira infância

O Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) é instrumento construído a partir de um diagnóstico da situação de vida, desenvolvimento e aprendizagem das crianças no município, contemplando ações transversais que incluem medidas na área da educação, saúde, nutrição, cuidados responsáveis, segurança e proteção. Ele visa a garantir que os direitos das crianças sejam integralmente atendidos, instituindo-se metas que permitam avaliar as políticas planejadas e em curso (Padre Marcos, 2022).

O TCE-PI, em parceria com o UNICEF, implementou o projeto “Primeira Infância na Conta Certa”, por meio do qual se comprometeu a monitorar, capacitar e apoiar os municípios em suas ações voltadas para a primeira infância⁸. No âmbito desse projeto, o TCE-PI, em processo de levantamento (Piauí, 2023), identificou que, dos duzentos e vinte e quatro municípios piauienses, apenas cento e vinte e nove têm PMPI formalizado, sendo que, em alguns casos, esse plano municipal não foi estabelecido em ato normativo.

A formalização do PMPI por meio de lei é indispensável para a institucionalização das políticas públicas voltadas à primeira infância como política de Estado e essencial para assegurar que ela seja implementada de forma contínua e obrigatória, de modo que as futuras administrações municipais mantenham o compromisso com as diretrizes do plano.

É sintomático, por sinal, que não possua PMPI o Município de Floresta do Piauí, que apresentou a pior taxa de analfabetismo entre jovens e adultos do país, entre os municípios com até dez mil habitantes. Aroeiras do Itaim,

⁸ O lançamento do projeto “Primeira Infância na Conta Certa” pode ser conferido no site do TCE (Piauí, 2023).

por sua vez, possui PMPI não formalizado em ato normativo. O plano organiza suas ações em vários eixos prioritários, incluindo cobertura vacinal, incentivo ao aleitamento materno, educação infantil de qualidade, assistência social e promoção de atividades esportivas e de lazer. Cada eixo inclui metas, algumas genéricas, como a promoção de campanhas informativas, sem, entretanto, estabelecer indicadores a serem acompanhados para a evolução do aspecto da intervenção na política pública para primeira infância.

Massapê do Piauí possui PMPI, o qual, entretanto, não foi institucionalizado por meio de lei. O plano é estruturado em três eixos principais: saúde, educação e assistência social. As metas estabelecidas são genéricas, sem a instituição de indicadores que permitam acompanhar a evolução do seu cumprimento.

Paquetá possui um PMPI, que, também, não foi formalizado em ato normativo. O plano é guiado por dois princípios principais: a prioridade absoluta das crianças e a corresponsabilidade entre o Estado, a sociedade e as famílias na promoção dos direitos da criança. As diretrizes incluem a proteção contra a violência, o acesso à educação de qualidade, a erradicação da pobreza e a participação ativa das crianças na sociedade.

Embora o PMPI de Paquetá estabeleça “metas”, “ações estratégicas”, “objetivos” e “indicadores”, as metas descritas não são quantitativas, tampouco mensuráveis, o que inviabiliza seu monitoramento. A bem da verdade, o PMPI de Paquetá traz tão somente objetivos almejados, como, por exemplo, “aumentar a oferta de matrículas em creche para crianças de até 3 anos”, bem como “a ampliação da participação da família no planejamento e nas ações escolares”.

Padre Marcos tem PMPI instituído por meio da Lei nº 726, de 7 de junho de 2022, publicada no Diário Oficial dos Municípios de 8 de junho de 2022. O plano tem como objetivo assegurar os direitos das crianças de até seis anos no município e é válido até 31 de dezembro de 2024, sendo dividido em três eixos: educação, saúde e assistência social (Padre Marcos, 2022).

O PMPI de Padre Marcos estabelece “objetivos e metas” para cada um dos eixos, sem traçar diferenciação entre o que seria objetivo e o que seria meta, donde sua formulação se apresenta genérica e não quantificada, como, por exemplo: “ampliar/implementar o número de espaços de circulação abertos e seguros, como praças e jardins, onde se dá a convivência com a

natureza e várias faixas etárias”; bem como “promover ações específicas de cuidado e proteção que garantam um atendimento humanizado a crianças em situação de vulnerabilidade” (Padre Marcos, 2022).

O não estabelecimento de metas quantificadas e de indicadores mensuráveis compromete a efetividade, o monitoramento e a avaliação dos PMPI, vez que são essenciais para assegurar a progressão e o aprimoramento contínuo das referidas políticas públicas.

5.2 Primeira infância no orçamento público

A atenção à primeira infância deve ser política de Estado permanente, razão pela qual deve estar estabelecida em programas de duração continuada e figurar na lei que instituir o plano plurianual (PPA) de cada ente federativo, sobretudo no dos municípios.

A Lei Municipal nº 726/2022, que instituiu o PMPI de Padre Marcos, estabeleceu, em seu art. 3º, que as ações nele constantes ficariam incorporadas ao plano plurianual como ações transversais aos objetivos e aos programas do PPA. Os demais municípios não fizeram referência específica à primeira infância em seus PPAs (Padre Marcos, 2022).

Examinando a execução orçamentária do município de Padre Marcos no exercício de 2024, entretanto, não se observa programa ou ação relacionados especificamente com o seu respectivo PMPI.

Os programas e ações do orçamento de 2024 dos cinco municípios que apresentam algum termo relacionado à primeira infância são os referentes ao ensino infantil, ao Programa Criança Feliz (que contempla repasses do Governo Federal) e à manutenção e funcionamento do conselho tutelar. Mas a atuação dos municípios no âmbito da primeira infância se restringe somente a eles?

Enquanto não for aprovado o Projeto de Lei Complementar nº 67/2024 (mencionado na Seção 2) estabelecendo critérios legais para identificação do orçamento da primeira infância, ou outra lei que trate dessa matéria, permanece a dificuldade de identificar as despesas executadas no âmbito da

primeira infância. Porém, é imprescindível a priorização da primeira infância em todos os instrumentos de planejamento orçamentário, bem como sua respectiva execução.

O ano de 2025 pode trazer uma oportunidade para que os gestores municipais eleitos no pleito de 2024 elaborem um plano plurianual que contemple os programas de duração continuada voltados à primeira infância.

Da mesma forma, ao fixar suas despesas, cada ente municipal deve dar prioridade à primeira infância na aprovação de suas leis orçamentárias, que devem abranger programas e ações relacionados às metas quantificadas nos respectivos planos municipais de primeira infância.

A garantia de recursos para as ações voltadas à primeira infância é imprescindível para que os municípios de Aroeiras do Itaim, Floresta do Piauí, Massapê do Piauí, Padre Marcos e Paquetá quebrem o ciclo do analfabetismo que assola gerações. O desafio é enorme, considerando que o PIB *per capita* desses municípios corresponde a apenas 1/5 (um quinto) da média nacional. Tamanha pobreza comparativa exige ainda maior racionalidade alocativa, razão pela qual a primeira infância deve emergir como prioridade na agenda dos aludidos municípios.

Dada a existência de diversas regras que já vinculam o orçamento público a várias searas, a criação de fundo da primeira infância é improvável, sobretudo em razão da já existência do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), instituído pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Brasil, 1990).

Assevera-se, ainda, que a eventual criação de fundo da primeira infância pouco contribuirá para a mudança da realidade se, a exemplo do FDCA, não for destinada parcela significativa de recursos arrecadados aos municípios mais vulneráveis, os quais devem executar prioritariamente as políticas públicas voltadas à primeira infância.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho tratou do ciclo do analfabetismo de Aroeiras do Itaim, Floresta do Piauí, Massapê do Piauí, Padre Marcos e Paquetá, municípios do Estado do Piauí que apresentaram as maiores taxas de analfabetismo entre jovens e adultos do país no último Censo.

A concentração das maiores taxas em uma mesma região do Estado do Piauí sugere que aspectos históricos, ligados à formação e povoamento dos aludidos municípios e suas características socioeconômicas, contribuíram para tal situação. Esses aspectos devem ser considerados tanto na formulação das políticas públicas voltadas para a alfabetização quanto pela atuação dos órgãos de controle ao fiscalizar tais políticas.

A Constituição Federal de 1988, que assegurou o direito ao voto, em caráter facultativo, aos analfabetos, os excluiu do direito de serem votados (Brasil, 1988). Inelegíveis e frequentemente sem voz política, os analfabetos e os considerados analfabetos funcionais são faticamente alijados em um mundo cada vez mais digital.

A forte influência da escolaridade dos pais, principalmente das mães, na formação educacional dos filhos, reflete o ciclo intergeracional de analfabetismo, que persiste enraizado ao longo dos anos nos cinco municípios piauienses, razão pela qual as ações voltadas para o ensino de jovens e adultos devem ser conjugadas com as de alfabetização no tempo certo de seus filhos, sobretudo os que estão na primeira infância.

A quebra do ciclo do analfabetismo nesses municípios perpassa pela identificação das famílias mais vulneráveis, aquelas cujos pais, ou pelo menos a mãe, de criança de zero a seis anos são analfabetos. A identificação delas pode ser viabilizada por meio da utilização dos dados coletados no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Governo Federal, que verifica a escolaridade do responsável familiar.

Identificadas as famílias mais vulneráveis, elas devem ser destinatárias de políticas públicas que promovam o ensino de jovens e adultos, bem como a alfabetização no tempo certo das suas crianças, de modo que seja garantida aos filhos dos pais analfabetos prioridade na oferta de vagas em horário integral no ensino infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental.

Os municípios devem instituir, por meio de lei, como política de Estado, seus respectivos PMPIs com ações transversais voltadas para boa saúde, nutrição, cuidados responsivos, aprendizagem precoce, segurança e proteção das crianças, sobretudo as mais vulneráveis.

Os PMPIs devem ter metas quantificadas alinhadas às do PNE e do respectivo Plano Municipal de Educação, especialmente aquelas referentes à ampliação de vagas em creches, universalização do ensino infantil na pré-escola e expansão do ensino em tempo integral.

O plano plurianual de cada ente deve contemplar os programas de duração continuada instituídos pelos PMPI, os quais, juntamente com as ações deles decorrentes, devem constar nas despesas fixadas pelas respectivas leis orçamentárias em cada exercício.

Não se ignora o fato de que os municípios com as maiores taxas de analfabetismo entre jovens e adultos do país têm grandes restrições orçamentárias. Mas é exatamente por isso que prioridades devem ser estabelecidas. A primeira infância é o melhor e mais eficiente investimento no desenvolvimento humano, razão pela qual deve constar no orçamento público com esse foco qualitativo de atendimento escolar em tempo integral e de alfabetização na idade certa em prol de todos os filhos de pais analfabetos.

Por fim, destaca-se que, embora as ações voltadas à quebra do ciclo do analfabetismo sejam executadas, prioritariamente, em âmbito municipal, é dever de todos os entes federados atuarem em regime de colaboração, bem como deve o Controle Externo fiscalizar e induzir tais políticas públicas, com o intuito que os pais e as crianças de Aroeiras do Itaim, Floresta do Piauí, Massapê do Piauí, Padre Marcos e Paquetá tenham seus direitos garantidos e possam exercer plenamente a cidadania integrados à sociedade.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). *Nota Recomendatória Atricon-IRB-Abracom-CNPTC-FPPI-UVB nº 01/2023*. Brasília, DF: Atricon, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Nota-Recomendatoria-Atricon-IRB-Abracom-CNPTC-FPPI-UVB-nº-01-2023-1a-Infancia-no-Planejamento-Orcamentario.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde. *Taxa de analfabetismo: Piauí*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2024a. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/alfpi.def>. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016*. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de

1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#anexo>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Diretoria de Programas Sociais. *O financiamento da primeira infância no orçamento federal: agenda transversal e multissetorial da primeira infância: 2023: anos base 2022-2023*. Brasília, DF: SOF/MPO, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras-publicacoes/primeira-infancia.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento: MTO 2024*. 7. ed. Brasília, DF: SOF/MPO, 2024b. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2024>>. Acesso em: 20 jul. 2024.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL (FMCSV). Explore os principais dados sobre primeira infância no Brasil, estados e municípios. In: PRIMEIRA Infância Primeiro. São Paulo-SP, 2024. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Coordenadoria Especial Da Primeira Infância. *Metodologia: Orçamento da Primeira Infância - OPI*. Fortaleza, CE: 2023. Disponível em: https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/PDF/2023/orcamento_tematico/met_OPI.pdf. Acesso em: 20 jul. 2024.

HECKMAN, James. *Schools, Skills, and Synapses*. Bonn, Alemanha: IZA, 2008. Disponível em: https://heckmanequation.org/wp-content/uploads/2017/01/Schools_Skills_Synapsis.pdf. Acesso em: 10 ago. 2024.

HECKMAN, James; MOON, Seong Hyeok; PINTO, Rodrigo; SAVELYEV, Peter A; YAVITZ, Adam. The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics*, v. 94, n. 1-2, p. 114-128, fev. 2010. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272709001418>. Acesso em: 10 ago. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2022: alfabetização: resultados do universo: 1940*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73108>. Acesso em: 20 jul. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades e Estados do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024c. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 ago. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estimativas de população publicadas no DOU*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024c. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html> Acesso em: 10 ago. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pessoas de 15 anos ou mais de idade, total e as alfabetizadas, por sexo, cor ou raça e grupos de idade*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024d. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/9542>. Acesso em: 20 ago. 2024.

INSTITUTO DOM BARRETO (IDB). *Instituto Dom Barreto e Escola Madre Maria Villac se destacam no Enem 2023*. Teresina (PI): IDB, 03 jun. 2024. Disponível em: <https://dombarreto.com/portal/noticia/post/444/>. Acesso em: 22 set. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Saeb 2021: indicador de nível socioeconômico do Saeb 2021: nota técnica*. Brasília, DF: Inep, 2023a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/areas_de_atuacao/Indicadores_de_nivel_Nota_tecnica_2021.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Saeb 2021: municípios (Atualizado em 10/05/2023)*. Brasília, DF: Inep, 2023b. Disponível em: https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2021/nivel_socioeconomico/INSE_2021_municipios.xlsx. Acesso em: 10 set. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Sinopse Estatística da Educação Básica 2023*. Brasília, DF: Inep, 2024. Disponível em: https://download.inep.gov.br/dados_abertos/microdados_censo_escolar_2023.zip. Acesso em: 10 set. 2024.

KUBOTA, Luis Claudio. *O peso do passado no futuro do trabalho: a transmissão intergeracional de letramento*: Nota Técnica nº 54. Brasília: IPEA, nov. 2019.

MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARTINS, Nathália; GOMES, Lucas Antônio. Perfil síntese da primeira infância e famílias no Cadastro Único. In: PARESCHI, Ana Carolina; RUSSO, Felipe; COSTA, Joana; LEAL, Matheus. *Cadernos de Estudos n.º 36: desenvolvimento social em debate: primeira infância*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, jan. 2025. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/estudo_pesquisa/estudo_pesquisa_300.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

PADRE MARCOS. Lei nº 726, de 7 de junho de 2022. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal pela Primeira Infância do município de Padre Marcos, Estado do Piauí, e dá outras providências. *Diário Oficial dos Municípios*, Teresina, PI, ano 20, n. 4590, p. 298, 8 jun. 2022.

OLIVEIRA, Caroline. Piauí registrou seis redações do Enem 2023 com nota 1000; veja onde consultar. In: CIDADEVERDE.COM. Teresina (PI), 16 jan. 2024. Disponível em: <https://cidadeverde.com/noticias/406180/piaui-registrou-seis-redacoes-do-enem-2023-com-nota-1000-veja-onde-consultar>. Acesso em: 8 set. 2024.

PIAUÍ alcança a maior nota do Ideb no Ensino Médio entre os estados do Nordeste. In: CIDADEVERDE.COM. Teresina (PI), 14 ago. 2024. Disponível em: <https://cidadeverde.com/noticias/419038/piaui-alcanca-a-maior-nota-do-ideb-no-ensino-medio-entre-os-estados-do-nordeste>. Acesso em: 19 set. 2024.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Parecer Prévio nº 103/2021 - SPC*. Primeira Câmara. Relator: Conselheiro Substituto Jaylson Fabianh Lopes Campelo. Processo nº 009417/2018. Teresina: TCE-PI, 10 ago. 2021. Disponível em: <https://sistemas.tce.pi.gov.br/tceviewer/index.xhtml?codigoProtocolo=009417/2018>. Acesso em: 22 jul. 2024.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE). *Sagres*. Teresina (PI), TCE, 2024. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/fiscalizado/sistemas/sagres/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE). *TCE e UNICEF firmam pacto em defesa da primeira infância*. Teresina (PI): TCE, 6 nov. 2023a. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/tce-e-unicef-firmam-pacto-em-defesa-da-primeira-infancia/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010.

PINTO, Élide Graziane. Sociedade que não planeja aceita a má qualidade do gasto público. *CONJUR*, São Paulo, 6 dez. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-dez-06/contas-vista-sociedade-nao-planeja-aceita-ma-qualidade-gasto-publico/>. Acesso em: 10 ago. 2024.

PINTO, Élide Graziane. Quão menos farinha, maior há de ser a prioridade da educação básica. *CONJUR*, São Paulo, 19 jun. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-19/contas-vista-quao-farinha-maior-prioridade-educacao-basica/>. Acesso em: 10 ago. de 2024.

PRADO, Sthefany; NASCIMENTO, André. Cocal dos Alves: a cidade do interior do Piauí que conquistou quase 300 medalhas na Olimpíada de Matemática. *In: G1 PI*. Teresina (PI), 20 out. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2024/10/20/cocal-dos-alves-a-cidade-do-interior-do-piaui-que-conquistou-quase-300-medalhas-na-olimpiada-de-matematica.ghtml>. Acesso em: 10 set. 2024.

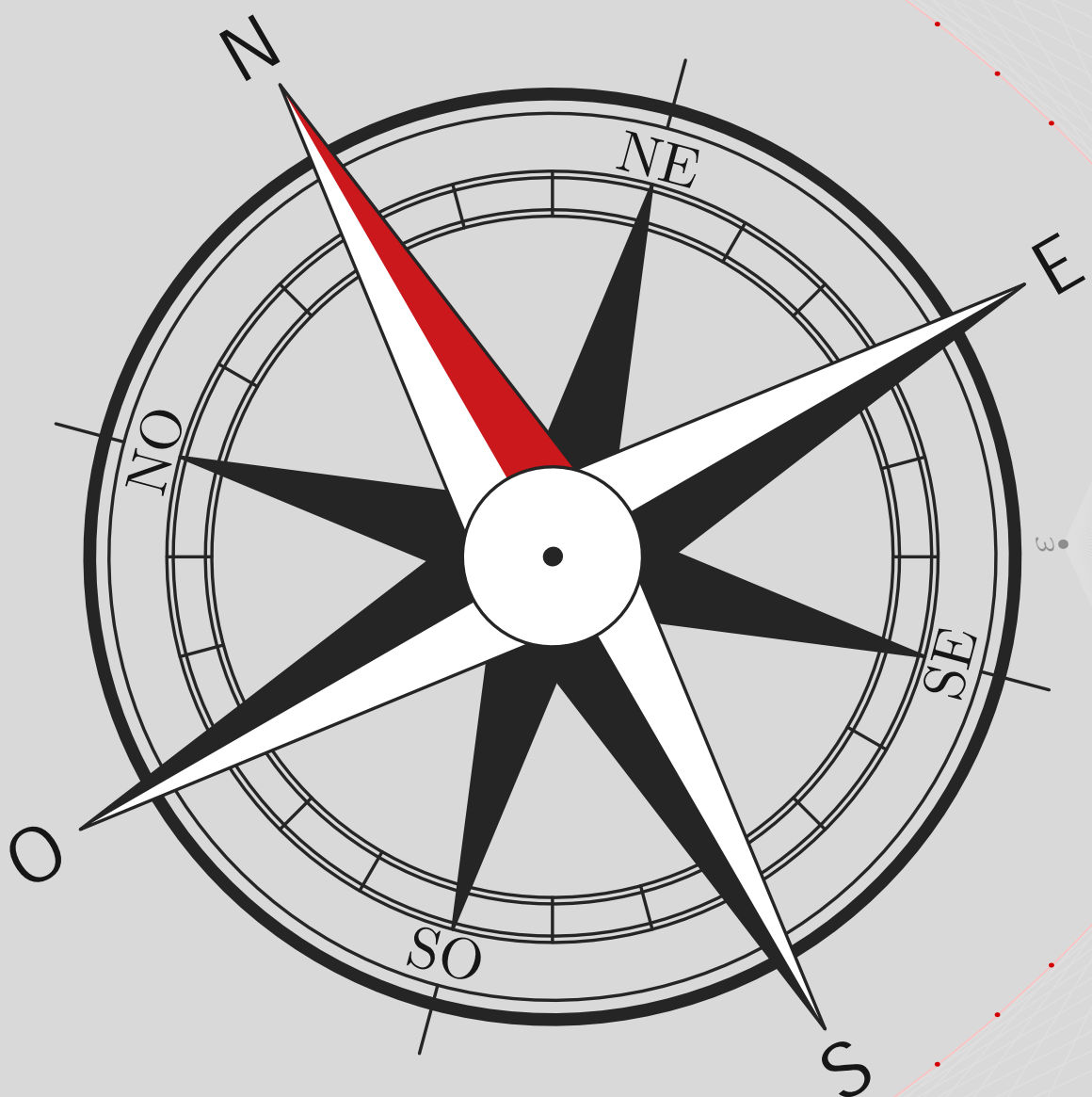
REDE NACIONAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA (RNPI). *Orçamento Primeira Infância*. Recife-PE: RNPI, 2014. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/03/orcamento-primeira-infancia.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

UNICEF. *A world ready to learn: prioritizing quality early childhood education*. Nova York: UNICEF, 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/reports/a-world-ready-to-learn-2019>. Acesso em: 20 jul. 2024.

UNICEF. *Desenvolvimento infantil*. Brasília, DF: UNICEF, 2023a. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/desenvolvimento-infantil>. Acesso em: 20 jul. 2024.

UNICEF. *O cuidado integral e a parentalidade positiva na Primeira Infância*. Brasília, DF: UNICEF, 2023b. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/23611/file/o-cuidado-integral-e-a-parentalidade-positiva-na-primeira-infancia.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). United Nations Children's Fund and World Bank Group. *Nurturing care for early childhood development: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential*. Geneva: WHO, 2018. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272603/9789241514064-eng.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2024.



GOVERNANÇA E GESTÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESTADOS BRASILEIROS:

UMA ANÁLISE A PARTIR DO IGGSEG

GOVERNANCE AND MANAGEMENT OF

PUBLIC SECURITY POLICY IN BRAZILIAN STATES:

AN ANALYSIS BASED ON THE IGGSEG

Lívia Ribeiro dos Santos Barros

Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI)

Cristiane Kerches da Silva Leite

Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI)

Sumário

1	INTRODUÇÃO	188
2	PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO	192
3	ÍNDICE DE GESTÃO E GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IGGSEG	198
4	CONSOLIDAÇÃO NACIONAL DOS RESULTADOS DO CICLO 2022	205
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	217
	REFERÊNCIAS	219

RESUMO

Este artigo avaliou a governança e a gestão das políticas de segurança pública nos estados brasileiros, com base no primeiro ciclo do Índice de Gestão e Governança da Segurança Pública (IGGSEG), aplicado por Tribunais de Contas estaduais entre 2022 e 2023. A pesquisa, de natureza exploratória, utilizou dados quantitativos e qualitativos obtidos por meio de questionários e validação documental. O IGGSEG foi estruturado em quatro eixos temáticos: policiamento ostensivo,

investigação criminal, serviços penais e estatísticas criminais/plano estadual de segurança. Os resultados indicaram que os serviços penais foram o ponto mais frágil na avaliação nacional, enquanto a integração de dados para estatísticas criminais e planejamento estadual obteve melhor desempenho. Constatou-se ainda que o índice favorece o mapeamento de riscos, a comparação entre estados e o direcionamento de fiscalizações. Conclui-se que o IGGSEG cumpriu os objetivos propostos, sendo recomendável sua continuidade para fortalecer a transparência e o aprimoramento da política de segurança pública no Brasil.

Palavras-chave: governança pública; gestão de políticas públicas; segurança pública; IGGSEG; indicadores de desempenho..

ABSTRACT

This article assessed the governance and management of public security policies in Brazilian states, based on the first cycle of the Public Security Governance and Management Index (IGGSEG), applied by State Courts of Accounts between 2022 and 2023. The exploratory research used both quantitative and qualitative data obtained through questionnaires and document validation. The IGGSEG was structured around four thematic axes: preventive policing, criminal investigation, penal services, and crime statistics/state security planning. The results indicated that penal services were the weakest point in the national evaluation, while data integration for crime statistics and state-level planning showed the best performance. The study also found that the index supports risk mapping, state-to-state comparisons, and targeting of audits. It concludes that IGGSEG fulfilled its proposed objectives and is recommended to continue as a tool for strengthening transparency and improving public security policy in Brazil.

Keywords: public governance; public policy management; public security; IGGSEG; performance indicators..

1 INTRODUÇÃO

O Índice de Gestão e Governança da Segurança Pública (IGGSEG), aplicado por nove Tribunais de Contas estaduais, durante o período de 2022 a 2023, destinou-se a avaliar a gestão e a governança das instituições estaduais de segurança pública, com base em critérios objetivos, mensuráveis e comparáveis (Rede Integrar, 2023a).

Os resultados apurados com o IGGSEG permitem uma ponderação sobre o grau de maturidade das instituições estaduais de segurança pública, nos aspectos de governança, entendida como a capacidade de direcionar as corporações para o alcance de objetivos estratégicos, e de gestão, refletindo sobre a estrutura necessária para a operacionalização das decisões institucionais, convergindo para o bem-estar social (Brasil, 2020).

A segurança configura-se como política pública de elevada importância para a consecução da paz social e um direito e responsabilidade de todos, segundo dispõe o art. 144 da Constituição Federal (CF), caracterizando-se como um direito fundamental e valor supremo (Foureaux, 2019). A estrutura de segurança prevista na CF traduz-se em uma rede complexa de instituições de diferentes corporações policiais, em todos os níveis federativos. Ademais, o sistema alcança outros poderes constituídos, como o Judiciário, o Legislativo, o Ministério Público e a sociedade civil (Souza, 2015; Foureaux, 2019). Para que a política resulte em serviços de qualidade, é necessário, portanto, que cada ator desempenhe adequadamente suas atribuições e que o sistema esteja bem integrado (Lima, Sinhoretto, Bueno, 2015).

A coordenação de agentes diversos em prol de uma política coesa e que traga resultados voltados à pacificação social tem se mostrado, no entanto, um desafio de difícil superação no caso brasileiro, enfrentando historicamente índices de violência alarmantes e que sinalizam uma tensão social de amplo espectro e de impactos negativos em toda a sociedade (Vargas, 2020).

As estatísticas criminais mostram que o modelo tradicional de segurança pública, alicerçado na persecução criminal, através de investimento majoritário em policiamento, aplicação da justiça criminal e execução das punições não é suficiente para manutenção da ordem pública e da segurança das pessoas e de seu patrimônio (Kopittke, 2023).

Nesse sentido, houve a instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), formalizado pela Lei nº 13.675/2018, cujos pilares estão na atuação conjunta e integrada dos órgãos de segurança (art. 1º), no planejamento e coordenação das políticas (art. 3º) e traz diretrizes para a política nacional de segurança (art. 5º), entre elas, a integração de sistemas e dados, a relação colaborativa entre Poderes, além da participação e controle social (Brasil, 2018a).

Some-se a esse fenômeno a percepção, alicerçada em evidências científicas, quanto à necessidade de articular as ações de segurança pública com outras políticas públicas em áreas diversas, como educação, saúde e assistência social¹. Há, portanto, uma tendência à transversalidade temática nas ações/programas voltados à prevenção e ao enfrentamento da violência (Oliveira, 2020; Oliveira *et al.*, 2021).

Diante desse panorama, o IGGSEG apresenta aos estados uma síntese de elementos aptos a indicar o grau de maturidade das instituições à frente da política de segurança pública, consolidando dados que permitem comparação entre diferentes realidades e a sinalização de caminhos para

¹ Em uma revisão sistemática realizada por Kopittke (2023, p. 783 a 790), considerando mais de 13 mil estudos sobre a temática no Brasil, identificaram-se 41 avaliações de impacto com boa qualidade metodológica sobre diferentes programas já realizados na área da segurança pública visando a redução de índices de criminalidade, sendo perceptível a transversalidade das políticas de segurança mais bem-sucedidas. Os programas que apresentaram impacto positivo mais relevante na prevenção da violência compõem-se de ações transversais, como “Programas para reduzir abandono escolar de mães adolescentes”, “Programa de visitação familiar durante a primeira infância” e “Programa de formação parental”. Ações, portanto, que englobam aspectos de educação, trabalho, renda, assistência social e aproximação da polícia da comunidade.

implementação de um novo modelo de segurança, com a fixação de boas práticas avalizadas em caráter nacional e que consideram os critérios postos pelo SUSP.

O artigo está organizado em quatro seções: a primeira dedica-se a tratar do referencial teórico que alicerça a análise, trazendo considerações sobre a crise vivenciada na política de segurança pública nacional e a necessidade de maturidade em termos de governança e capacidade de gestão nas instituições de segurança pública, em busca de soluções complexas e transversais para superação dos altos índices de criminalidade. Traz-se, ainda, ponderações sobre os conceitos de governança e de gestão e qual o panorama normativo e circunstancial desses aspectos nas instituições de segurança pública. A segunda seção apresenta o IGGSEG, abordando seu histórico, objetivos e metodologia para coleta de dados e construção do índice.

A terceira seção destina-se a apresentar um ranking entre os estados partícipes do Ciclo 2022, permitindo a visualização da situação de cada unidade diante da média nacional quanto a critérios de governança e gestão. Explora-se a sinalização de boas práticas que podem ser implementadas/reforçadas em cada local, além da busca de pontos de convergência para o desenvolvimento de um novo modelo de segurança pública no Brasil. Por fim, a última seção dedica-se a traçar as considerações finais sobre os resultados da análise do IGGSEG, fazendo um balanço do alcance dos objetivos inicialmente dimensionados quando da concepção do índice, além de reflexões sobre pontos de aprimoramento para novos ciclos de apuração.

Trata-se de pesquisa exploratória de dados quantitativos e qualitativos, levantados por Tribunais de Contas na aplicação de questionário e validação de documentos voltados a construir o IGGSEG, cujos resultados foram discutidos neste trabalho. Para fundamentação teórica, realizou-se revisão

bibliográfica, além de levantamento de dados estatísticos de instituições governamentais ou da sociedade civil organizada, com reconhecimento pela qualidade de dados².

A escolha do tema deveu-se à participação da primeira autora no ciclo de levantamento do IGGSEG 2022, em que o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) esteve, ao lado do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), à frente da coordenação do trabalho em caráter nacional. Após alinhamento de toda a equipe, a coordenação realizou o último relatório do Ciclo avaliativo 2022/2023 em novembro de 2023, oportunidade em que apenas duas equipes estavam com os relatórios de levantamento do IGGSEG finalizados (TCE-PI e TCE-GO), tendo os demais solicitado prorrogação do prazo para encerramento dos trabalhos (Rede Integrar, 2023b).

Portanto, a primeira autora sentiu necessidade de verificar os dados produzidos pelos Tribunais de Contas partícipes, a fim de consolidar o trabalho em caráter nacional, o que permite avançar para o rankeamento entre os índices estaduais, além de fixação de médias nacionais para que cada estado possa situar-se frente aos demais pares.

Além disso, o artigo contribui para a verificação de pontos de convergência entre os executores estaduais de políticas de segurança pública e cria oportunidade de troca de boas práticas entre as instituições avaliadas, com repercussão que excede ao próprio controle externo, podendo funcionar como mecanismo de melhoria da entrega da política de segurança pública em caráter nacional.

² Dados sobre estatísticas criminais oriundos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), Instituto Igarapé e GAPPE/UFPE - Grupo de Avaliação de Políticas Públicas e Econômicas da Universidade Federal de Pernambuco.

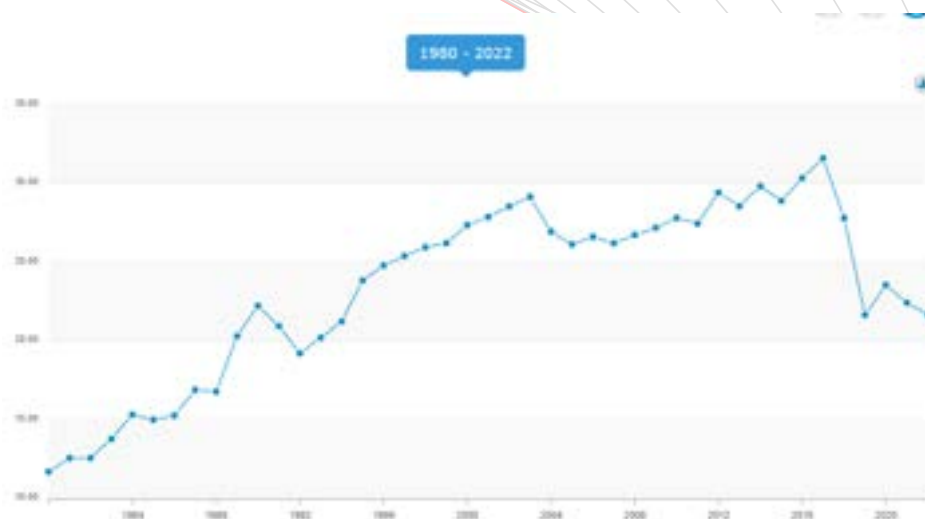
2 PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO

O debate sobre a governança e a gestão da segurança pública no Brasil exige uma compreensão do contexto estrutural dessas políticas. O presente referencial teórico busca estabelecer os fundamentos conceituais e normativos que orientam a análise da política de segurança pública sob a perspectiva do controle externo, com foco no papel dos Tribunais de Contas. Para tanto, são discutidos, inicialmente, os principais elementos da crise da segurança pública brasileira, seguidos da apresentação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) como marco normativo de integração das ações estatais. Por fim, aborda-se a literatura sobre governança e gestão no setor público, com ênfase nas especificidades das instituições de segurança, a fim de subsidiar a análise do IGGSEG como instrumento de avaliação da maturidade institucional.

2.1 Considerações sobre a crise da segurança pública no Brasil

O Brasil atravessa uma onda de aumento da violência nas últimas décadas, concentrando cerca de 10,5% de todos os homicídios do mundo no ano de 2021 (Instituto Igarapé, 2021). O gráfico mostrado na Figura 1 abaixo ilustra a escalada nas taxas de homicídios:

Figura 1: Taxa de homicídios no Brasil entre 1980-2022



A despeito da complexidade do fenômeno da violência, boa parte da política de segurança pública no Brasil permaneceu estruturada de forma tradicional, utilizando-se de policiamento ostensivo, sistema judiciário de viés punitivo e altos índices de encarceramento (Kopittke, 2023; Vargas, 2020). Dados do último censo carcerário mostram que, ao final de 2023, havia 642.491 pessoas privadas de liberdade no país (Senappen, 2024). Um estudo sobre as práticas educacionais em estabelecimentos prisionais posiciona o Brasil como a terceira maior população carcerária do mundo (Barros Filho; Leite; Monteiro, 2023).

Dessa forma, ao definir o que chama modelo de segurança “herdado da Ditadura”, Souza (2015, p. 20) caracteriza-o como “controle social; na centralidade e domínio da política pelas instituições policiais; nas ações de repressão ao crime; nos conceitos de defesa interna e defesa nacional, cuja operacionalização significa eleger um inimigo a ser combatido”.

Some-se a isso a própria complexidade do Sistema de Segurança, composto por uma grande rede de atores institucionais e sociais. Souza (2015) traça um quadro resumindo os atores institucionais partícipes do sistema de justiça criminal e segurança pública no Brasil:

Quadro 1: Atores institucionais que participam direta ou indiretamente dos sistemas de Justiça Criminal e de Segurança Pública no Brasil

Poder Nível	Executivo	Legislativo	Judiciário	Agências Executoras	Órgãos autônomos	Sociedade Civil
Federal	Ministério da Justiça ¹ (Senasp)	Congresso Nacional	Supremo Tribunal Federal e Justiça Federal	Polícia Federal, Polícia Rodoviária, Federal, sistema prisional federal, Guarda Nacional	Ministério Público, Defensoria Pública da União	Conferência nacional, Conselho nacional (CONASP), pesquisadores, movimentos sociais
Estadual	Secretarias de Segurança ou similares	Assembleias Estaduais	Tribunais de Justiça	Polícia Militar e Civil, sistemas prisionais e de medida socioeducativa	Ministério Público, Defensoria Pública	Conferências estaduais, Conselhos estaduais, pesquisadores, movimentos sociais
Municipal	Secretarias Municipais de Segurança Pública ou similares	Câmaras Municipais		Guardas Municipais		Conferências municipais, Conselhos municipais, pesquisadores, movimentos sociais

¹ Atualmente existe o Ministério da Justiça e Segurança Pública, com a reincorporação do Ministério da Segurança Pública, via art. 57, V, Lei nº 13.844/2019 e mantido pelo art. -17, XVII, da Lei nº 14.600/2023.

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados de Souza (2015, p. 68).

Para além da quantidade e complexidade de atores, existem, ainda, os desafios próprios para integração das corporações policiais, descritas por Souza (2015, p. 71) como insuladas, com alta assimetria de informações, concentrando fatias de um “poder/dever discricionário” para decisão sobre estratégias, que, em muitos casos, tem repercussões que excedem a própria política de segurança e sem mecanismos ainda eficientes de controle externo sobre essas instituições.

2.2 Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

Como resposta ao desafio de integração posto para a condução da segurança pública, o Governo Federal instituiu, em 2018, a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e o Sistema Único de Segurança

Pública (SUSP), através da Lei Federal nº 13.675/2018, que regulamenta a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pelas políticas da área, conforme o § 7º, do art. 144 da Constituição Federal (Brasil, 2018a).

Na definição de Soares (2022, p. 17-18), os sistemas se caracterizam como

Arranjos institucionais que aumentam o poder de coordenação federativa, com concentração do poder decisório no nível federal, são denominados pela literatura de sistemas nacionais de políticas pública, e remontam às reformas das políticas sociais no Brasil que ocorreram a partir da década de 1990.

No caso do SUSP, trata-se de um conjunto de princípios, diretrizes e mecanismos criados para integrar e coordenar as ações das diversas instituições responsáveis pela segurança pública no Brasil. Nesse sentido, visa a otimizar a atuação conjunta dos órgãos de segurança em nível federal, estadual e municipal, promovendo maior eficiência na preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 1º, Lei nº 13.675/2018). A partir de sua criação, há uma mudança na configuração nacional da política, com a União, coordenando as ações integradas entre os entes federativos, ao definir as diretrizes gerais para a implementação da PNSPDS (Art. 3º, Lei 13.675/2018) (Brasil, 2018a).

O instrumento coordenador do SUSP é a dinâmica de repasses anuais do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), com os valores calculados conforme a competência constitucional dos órgãos que compõem o sistema, além de fatores como geografia, população e condições socioeconômicas dos entes federados, bem como as metas e resultados a serem alcançados.

Em uma compilação do arranjo estrutural organizada por Leão (2019, p. 40 *apud* Ferreira; Kadind, 2022, p. 9), tem-se o seguinte arranjo:

Figura 2: Estrutura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública



Fonte: Leão (2019)

A figura apresentada mostra como é organizada a estrutura do SUSP, reunindo órgãos das esferas federal, estadual e municipal. Essa rede é formada por instituições que atuam diretamente nas ações de segurança, como polícias e guardas, e por entes responsáveis por planejar e coordenar essas ações. A intenção é promover mais integração entre os diferentes órgãos, de forma que todos colaborem entre si e trabalhem com objetivos comuns. Para

isso, é fundamental que haja uma boa articulação entre esses atores, o que envolve formas de governança e gestão capazes de tornar essa cooperação possível e eficaz.

2.3 Governança e gestão das instituições de segurança pública

O Referencial Básico de Governança Organizacional elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) fixa a governança como o conjunto de práticas de liderança, estratégia e controle, para direcionar a atuação e monitorar o funcionamento da organização. Por outro lado, a gestão responde pelo planejamento e execução operacional, alinhado com os objetivos e as diretrizes institucionais fixadas a título de governança (Brasil, 2020, p. 15-17).

Segundo Bichir (2018), o conceito de governança é polissêmico, abrindo múltiplas visões, desde a participação social, passando pelo foco na eficiência do Estado, chegando na dimensão subjetiva, que a define a partir do conjunto de atores que integram o processo de construção da política pública. Considerando a rede de atores em torno de uma política, a governança envolve a dimensão horizontal, abrigando a soma de atores, governamentais ou não, que compõem a estrutura da política em um mesmo nível federativo, bem como a dimensão vertical, que observa o fenômeno das políticas públicas a partir do modelo federativo, estruturado em níveis de atuação federal, estadual e municipal.

O modelo de governança multinível apresenta, portanto, um desafio adicional para a articulação das políticas transversais, relacionado à forma federativa adotada pelo Estado brasileiro, consoante segue na reflexão proposta por Bichir (2018, p. 1):

[...] temos a complicação adicional que advém do acréscimo de níveis de governo, ou seja, a dimensão vertical de interação, considerando dinâmicas de centralização e de descentralização, em um debate associado à discussão mais ampla sobre as relações entre federalismo e políticas públicas.

É importante nesse aspecto considerar o histórico de desagregação das políticas de segurança pública, especialmente antes do advento do SUSP, em que cada ator institucional realizava as iniciativas em seu nível federativo, com atuação autônoma e desarticulada, como uma “colcha de retalhos”, conforme Souza (2015, p. 59). Segundo o autor, a separação entre as funções de segurança pública e de defesa nacional, trazida pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), implicou inicialmente a ideia daquela função como “questão exclusiva dos governos estaduais” (Souza, 2015, p. 88). Por outro lado, o crescimento da violência urbana trouxe uma demanda crescente para que a União e até os municípios participassem mais ativamente da política de segurança pública, e é nesse contexto que surge o ambiente propício para a construção de um sistema multinível para condução da segurança pública.

Partindo dessas premissas, o controle externo instituiu o IGGSEG, como ferramenta voltada à avaliação da gestão e da governança das instituições de segurança, considerando a construção da política dentro de um sistema multinivelado, que deve funcionar de maneira integrada.

3 ÍNDICE DE GESTÃO E GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IGGSEG

O IGGSEG traz informação sobre o grau de maturidade das instituições à frente da política de segurança pública. Tem por objetivos fornecer suporte para a tomada de decisão dos gestores das instituições avaliadas, gerar uma métrica parametrizada nacionalmente, permitindo a comparação com outros pares, facilitar a apuração, divulgação e compartilhamento de boas práticas institucionais, mapear riscos para direcionamento de fiscalizações

pelos órgãos de controle externo, e, por fim, prover transparência e facilitar o controle social, comunicando, de forma clara e simplificada, sobre aspectos de uma política complexa e multifacetada (Brasil, 2019).

3.1 Histórico do IGGSEG

O esforço da rede de controle externo para fixar um índice de avaliação das instituições de segurança pública retoma 2013, quando o TCU, em parceria com tribunais de contas estaduais, realizou o primeiro ciclo do Índice de Governança em Segurança Pública (iGOVSeg I), visando a conhecer e a avaliar a governança da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), órgão do então Ministério da Justiça (MJ), e das Organizações de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal (OSPE) quanto às condições para implementar uma política nacional de segurança pública.

O levantamento do iGOVSeg I possuía algumas limitações em seu escopo: não inclusão dos aspectos operacionais das forças de segurança pública e exclusão do sistema penitenciário. Além disso, não foram realizados testes substanciais para verificar a confiabilidade das respostas ao questionário. Dentre as conclusões daquele ciclo, destacaram-se a inexistência de uma política nacional de segurança pública formalizada e de um plano nacional de segurança pública (TCU, Ac. nº 1042/2014) (Brasil, 2014).

Em 2016, com o objetivo de avaliar os avanços das instituições analisadas no iGOVSeg I (2013), foi implementado o iGOVSeg II, ampliando seu escopo para incluir aspectos de governança específicos da polícia civil e da polícia militar na avaliação. Além disso, buscou-se compreender o processo de formulação da política e do plano de segurança pública pelo MJ, bem como avaliar o grau de alinhamento das políticas estaduais de segurança com as diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal.

Os resultados dessa etapa podem ser consolidados da seguinte forma:

7. No presente levantamento, eu destacaria dois pontos, que me parecem ser bastante expressivos: a constatação de que não há, na Constituição de 1988, uma atribuição clara da

competência para legislar sobre segurança pública e a discussão acerca do modelo dualizado das polícias no Brasil. Ambas as questões são polêmicas e envolvem debates sobre matéria constitucional, razão pela qual é importante dar ciência desta fiscalização não somente às duas casas legislativas, mas, principalmente, às comissões temáticas pertinentes para que sirva como subsídio aos estudos por elas desenvolvidos.

8. Além disso, ressalto como extremamente relevante a verificação acerca da falta de uniformidade e padronização dos planos e políticas nacionais das diversas áreas governamentais, que pode ser ilustrado pelo Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) instituído por intermédio de portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com vigência restrita ao atual governo, sem definição de responsáveis e sem vinculação com os demais atores estaduais (TCU, Ac. nº 811/2017) (Brasil, 2017).

No ciclo avaliativo de 2022, houve mudança importante no panorama normativo, com a instituição, consoante já detalhado no item 2.2 deste artigo, da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e do SUSP, através da Lei Federal nº 13.675/2018 (Brasil, 2018a). Dificuldades ou lacunas de critérios apontadas anteriormente – tais como a ausência de uma política nacional formalizada – ou a não instituição de mecanismos de repasses anuais obrigatórios do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) foram supridas.

A equipe de auditoria do TCU, em seu relatório, apontou, ainda, um avanço do referencial teórico e normativo de gestão “especialmente por mérito da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), do Conselho de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)” (Brasil, 2019, p. 9). Destarte, o escopo do trabalho precisou ampliar, para incorporar os elementos previstos na política nacional e, ainda, aspectos da gestão em segurança pública, especialmente sobre as entidades estaduais e distritais, as quais concentram a maior parcela de atribuições nessa área.

O trabalho foi inicialmente concebido para ser realizado na modalidade coordenada, em parceria com os Tribunais de Contas dos estados e do Distrito Federal (DF). Posteriormente, o TCU optou por não seguir com a coordenação, entendendo que o caráter interfederativo da atividade não seria adequado ao bom desenho da fiscalização. Diante disso, cedeu a metodologia já validada aos demais órgãos de controle externo, a fim de que estes realizassem, por iniciativa própria, as atividades dentro de suas respectivas competências (TCU, AC. nº 1730/2022) (Brasil, 2022c).

Diante dessa dificuldade, que poderia até implicar o abandono do projeto, a Rede Integrar³ assumiu a coordenação do IGGSEG, instituindo um Grupo Temático para a fiscalização, aplicando a metodologia já definida pelo TCU, inserindo a atividade no Plano Anual de Trabalho (PAT) de 2023 (Rede Integrar, 2023a). Desse modo, nove unidades da federação participaram da elaboração do IGGSEG, através de seus respectivos tribunais de contas estaduais: Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Piauí e Rio De Janeiro, alcançando a entrega de serviços de segurança para cerca de 65 milhões de pessoas, o que equivale a um terço de toda a população do Brasil, portanto, com boa representatividade⁴.

³ A Rede Integrar tem por objetivo atuar em fiscalizações de políticas públicas descentralizadas e é composta por meio do Acordo de Cooperação Técnica, assinado em 2020, entabulado entre Instituto Rui Barbosa (IRB), Associação dos Tribunais de Contas (ATRICON), TCU e Tribunais de Contas aderentes.

⁴ Dados populacionais oriundos do Censo 2022 do IBGE (2022).

3.2 Metodologia e estrutura do IGGSEG

O IGGSEG foi desenvolvido a partir de consulta a especialistas da academia, da sociedade civil e de órgãos públicos⁵, todos referenciados na área da segurança pública, considerando as condutas observadas em diferentes instituições que pudessem servir de boas práticas em termos de governança e gestão para, a partir de então, estabelecer os componentes de avaliação, chamados de itens de controle⁶. Após a fixação desses itens, houve validação do modelo conceitual e construção de instrumentos de coletas de dados a serem aplicados pelos Tribunais de Contas partícipes, com execução de projetos pilotos pelos Tribunais de Contas do Mato Grosso (TCE-MT) e do Rio de Janeiro (TCE-RJ), para testes e ajustes até à finalização do modelo. O questionário foi estruturado em quatro eixos temáticos: Eixo 01 - Policiamento Ostensivo; Eixo 02 - Investigação Criminal; Eixo 03 - Serviços Penais; e Eixo 04 - Estatísticas Criminais e Plano Estadual de Segurança Pública.

A avaliação de governança para os Eixos 1, 2 e 3 considera boas práticas voltadas à alta administração. Já a avaliação de gestão possui práticas específicas, conforme a atividade finalística de cada corporação à frente da área temática dos eixos. O Eixo 4 possui estrutura específica: direcionada ao órgão gestor da segurança estadual, com a avaliação da governança focada nos planos estaduais de segurança pública. Além

⁵ De acordo com o Relatório de Levantamento: Índice de Governança e Gestão da Segurança Pública. Processo nº 018.492/2019-3: *As seguintes entidades enviaram suas considerações à Secex/Defesa: Secretaria Nacional de Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, Secretaria Executiva, Secretaria de Operações Integradas – todos esses órgãos vinculados ao MJSP –, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Conselho Nacional de Justiça, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e Universidade Católica de Pelotas.* (Brasil, 2019, p. 12).

⁶ Metodologia detalhada nos Relatórios de Levantamento no Processo nº 018.492/2019-3, aprovado via Acórdão nº 1730/2022-Plenário. Relator: Min. Jorge Oliveira. Brasília, Data da Sessão Ordinária: 27 jul. 2022 (Brasil, 2019).

disso, inclui duas macrodimensões relacionadas à gestão: uma destinada às estatísticas criminais e outra voltada para as despesas com ordem e segurança pública.

Os eixos apresentados estão organizados em macrodimensões associadas à governança ou à gestão e incluem dimensões e subdimensões, distribuídas em quatro níveis hierárquicos. A avaliação das dimensões é feita por um conjunto de boas práticas de governança ou gestão, e o grau de implementação é verificado através de itens de controle:

Figura 3: Estruturação de níveis hierárquicos do modelo IGGSEG

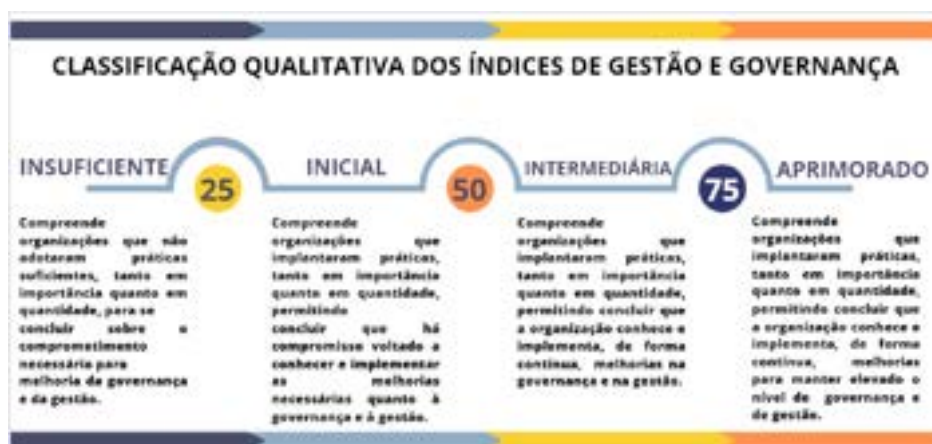


A construção do índice parte, portanto, da aferição do grau de implementação dos itens de controle por duas maneiras: a) aplicação de questionário eletrônico aos gestores; e b) acesso a bases de dados governamentais, documentos oficiais ou pesquisas conduzidas por instituições públicas ou privadas. Com isso, obtém-se a nota do item de controle.

Já a nota atribuída à boa prática é calculada pela média aritmética dos seus respectivos itens de controle. Da mesma forma, a nota de uma subdimensão corresponde à média aritmética do grau de implementação de suas práticas correspondentes, e assim se sucede até se chegar no eixo de avaliação, que equivale a 25% da nota final do IGGSEG, resultando no somatório de 100%. Adicionalmente, aos componentes do modelo nos níveis de macrodimensões, dimensões e subdimensões, foram atribuídos pesos que refletem o grau de importância de cada um para a nota final.

Após a aplicação da metodologia acima, os índices quantitativos obtidos foram enquadrados em conceitos qualitativos, com o objetivo de mensurar a nota atribuída ao grau de maturidade das instituições avaliadas em relação aos critérios estabelecidos. As instituições foram classificadas, portanto, em quatro níveis de governança e gestão: insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado. A finalidade de estabelecer uma classificação qualitativa do índice consiste em comunicar de forma mais direta à sociedade sobre o estágio em que a instituição avaliada se encontra em termos de maturidade organizacional.

Figura 4: Classificação Qualitativa dos Índices de Gestão e Governança



A classificação apresentada na figura permite uma leitura padronizada e acessível do desempenho institucional, convertendo dados técnicos em categorias compreensíveis tanto para os órgãos avaliadores quanto para a sociedade em geral. Ao alinhar os resultados quantitativos com conceitos qualitativos, o modelo contribui para identificar boas práticas, estimular melhorias e facilitar a comparação entre entes federados, respeitando suas diferentes realidades e graus de maturidade.

4 CONSOLIDAÇÃO NACIONAL DOS RESULTADOS DO CICLO 2022

Com a aplicação da metodologia exposta na seção anterior, cada estado partícipe estabeleceu um índice. Das nove unidades participantes, atualmente oito já publicaram as informações, relativas ao IGGSEG. A exceção é o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE/AM, cujo Relatório de Levantamento do IGGSEG foi finalizado, mas aguarda apreciação plenária⁷.

A maioria dos Tribunais de Contas tomou por base o exercício de 2022, exceto os Tribunais do Ceará e do Mato Grosso, que utilizaram dados relativos ao exercício de 2021. Para manter a integridade do escopo temporal da análise, seu cálculo será apresentado de forma segregada, conforme o exercício correspondente (Ceará, 2022; Mato Grosso, 2021). Contudo, considerando a aplicação da mesma metodologia dos demais partícipes e a inclusão no mesmo ciclo avaliativo (2022), terão seus dados considerados nas inferências. Ademais, o TCE-RJ realizou apuração do índice em duas oportunidades, 2021 e 2022, de modo que ambas serão consideradas para análise, cada uma no seu recorte temporal específico (Rio de Janeiro, 2023).

Sobre a transparência dessas informações, destaca-se a boa prática encontrada no Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE), cujos dados gerais da apuração constam em painel acessível a toda a sociedade⁸. Ademais, este tribunal incorporou o índice no calendário de fiscalizações para avaliações periódicas. Entretanto, em outros Tribunais de Contas, tais como o TCE-GO, disponibilizou-se ao público apenas os dados relativos ao índice calculado, via consulta processual, em que se obtém a Manifestação

⁷ Solicitação de acesso aos dados do relatório do TCE-AM ainda estava pendente na data de fechamento da edição do artigo em 30 set. 2024.

⁸ Painel com resultado do IGGSEG (Pernambuco, 2023).

da Auditoria, Relatório/Voto e o Acórdão⁹. O acesso ao relatório completo da equipe de auditoria permanece, no entanto, restrito às partes, prejudicando a obtenção de maiores informações sobre os componentes da nota IGGSEG.

Destarte, para ciclos posteriores de avaliação, seria importante a criação de mecanismos de publicidade e transparência para o índice, que concentrassem os dados obtidos e reunissem as informações geradas por cada Tribunal de Contas em um único portal, acessível ao público, como medida a favorecer a transparência e o controle social.

Por fim, segue na tabela abaixo o ranking entre os estados partícipes do ciclo avaliativo 2022 do IGGSEG:

Tabela 1: Notas Gerais obtidas no IGGSEG

2021		2022	
TCE-CE	68,67%	TCE-GO	80,15%
TCE-MT	66,00%	TCE-RJ	71,70%
TCE-RJ	59,77%	TCE-PA	68,98%
		TCE-BA	68,00%
		TCE-PE	63,00%
		TCE-PI	48,00%
MÉDIA	64,81%	MÉDIA	66,64%
MÉDIA CICLO		66,03%	
Fonte: Elaborada pelas autoras.			

Dos dados acima, é possível observar que apenas o Estado de Goiás obteve nota acima de 75% e, por consequência, foi avaliado com o nível aprimorado em termos de governança e gestão. Outros seis estados situaram-se no nível intermediário, quando a nota é superior a 50% e inferior a 75%. O Estado do Piauí obteve nota inferior a 50%, o que o posiciona no nível inicial do IGGSEG, conforme detalhado na Figura 4.

A média das avaliações em todo o ciclo equivale a 66,03%, situando-se na faixa de governança e gestão intermediária, ou seja, quando as instituições avaliadas implantaram boas práticas tanto em importância, quanto em

⁹ Link para consulta do processo de levantamento no TCE-GO: <http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=359809> (Goiás, 2023a).

quantidade, conhecendo e implementando melhorias na governança e gestão de forma contínua, mas que ainda não se enquadram como aprimorado, quando as práticas já são voltadas à manutenção de índice elevado.

A avaliação do TCE-GO obteve a maior nota geral, 80,15%, situando-se em nível aprimorado de governança e gestão na área da segurança pública. Na avaliação daquela Corte de Contas, ponderou-se que “Embora vários pontos de melhorias sejam evidentes, de forma geral, as instituições fiscalizadas apresentam aderência a diversas boas práticas” (Goiás, 2023b, p. 2). Por outro lado, a avaliação do TCE-PI foi a única que atribuiu nota geral situada no nível inicial, correspondente a 48%. A análise da equipe de auditoria daquela Corte Contas concluiu pela existência de “diversos pontos que precisam ser reforçados, remodelados ou mesmo desenvolvidos do zero para se alcançar patamares mais satisfatórios na condução da política pública e consequente em seus resultados e impacto positivo na sociedade” (Piauí, 2023, p. 70).

Observa-se, ainda, em relação ao TCE-RJ, único estado que promoveu duas avaliações no mesmo ciclo, relativas a 2021 e 2022, uma evolução significativa da nota geral: de 59,77% para 71,77%. No entender da equipe técnica daquela Corte de Contas, o avanço deveu-se tanto ao aprimoramento da gestão, já provocado pela primeira avaliação, quanto à melhoria na forma de responder ao questionário:

A melhora apresentada decorre, em parte, da diminuição das questões não respondidas pelos jurisdicionados e, em parte, dos efeitos da Decisão desta Corte de Contas no bojo do processo TCE/RJ nº 104.600-5/2021, que tratou da mencionada auditoria de Levantamento, no qual foi dada ciência às Secretarias de Estado de Polícia Militar, Polícia Civil e Administração Penitenciária quanto ao IGGSEG obtido pelo Estado do Rio de Janeiro, tendo sido recomendado que essas Secretarias avaliassem a possibilidade de melhoria referente às práticas avaliadas pelo Modelo (Rio de Janeiro, 2023, p. 3-4).

Nesse sentido, é possível perceber o impacto positivo da avaliação do IGGSEG para as instituições de segurança. Isso ocorre porque, embora existam outras instituições, notadamente da sociedade civil, que promovam

o levantamento de dados, inclusive gerando índices e rankings, o fato é que os Tribunais de Contas analisam suas instituições jurisdicionadas, tendo a possibilidade de induzir a melhoria nas práticas encontradas através da expedição de recomendações ou mesmo determinações aos entes avaliados. Ademais, os gargalos e deficiências localizados por cada Corte de Contas em sua apuração geram informações para mapeamento de riscos em futuros trabalhos de fiscalização¹⁰.

A seguir, apresenta-se uma análise mais detalhada dos componentes da avaliação estruturados por eixo temático, com base nas informações coletadas durante o ciclo de 2022. Cada eixo inclui um grupo específico de práticas adotadas pela instituição, alinhadas aos critérios do IGGSEG, proporcionando um olhar mais aprofundado sobre o desempenho das unidades gestoras avaliadas.

4.1 Eixo 01 - Policiamento ostensivo

A média fixada para o Eixo 01, correspondente aos serviços de policiamento ostensivo e direcionado às corporações de polícia militar, correspondeu a 68,39%, situando-se em nível intermediário. A seguir, a Tabela 2 apresenta as avaliações das unidades verificadas:

¹⁰ No caso do TCE-PI, houve a instauração de Auditoria sobre políticas de ressocialização de egressos do sistema prisional (TC nº 000652/2024), já em virtude das deficiências mapeadas no Eixo 03 quando da aplicação do IGGSEG em 2022. Já o TCE-PE está instruindo duas auditorias considerando os riscos mapeados via índice, uma Auditoria Operacional sobre Sistema Prisional (Proc. nº 24100028-2) e outra Auditoria Operacional sobre Adequação das instalações, equipamentos e gestão de pessoal da PMPE e PCPE (Proc. nº 24100658-2). O TCE-RJ incluiu os achados do IGGSEG no Anexo das Contas de Governo do Estado (Proc. nº 103074-9/2024). O TCE-CE está instruindo auditoria no tema da ressocialização dos serviços penais do estado, partindo de apurações do índice, Processo nº 08015/2024-7.

Tabela 2: Notas do Eixo 01 do IGGSEG – Policiamento Ostensivo

2021		2022	
TCE-RJ	63,07%	TCE-GO	88,31%
TCE-MT	59,23%	TCE-PA	82,74%
TCE-CE	52,38%	TCE-RJ	79,62%
		TCE-BA	74,68%
		TCE-PI	66,01%
		TCE-PE	49,50%
MÉDIA	58,23%	MÉDIA	73,48%
MÉDIA CICLO		68,39%	

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Observa-se que o TCE-GO apresenta a maior nota dentre todas as unidades avaliadas, atribuindo à governança e à gestão do Policiamento Ostensivo o percentual de 88,31%, revelando um nível aprimorado na Polícia Militar daquele Estado, de forma que suas práticas de governança e gestão podem servir de referência para as demais unidades da federação.

Já o TCE-PE apresentou a menor nota do eixo, com índice de 49,50%. Verificando as informações da avaliação por Dimensão, tem-se que a nota atribuída à Dimensão de Estratégia, no plano da governança, foi o atributo mais frágil, com percentual de 7,4%¹¹. As práticas relacionadas a esta dimensão são “Estabelecer a estratégia organizacional” e “Monitorar e avaliar a execução da estratégia”.

4.2 Eixo 02 - Investigação Criminal

Quanto ao Eixo 02 - Investigação Criminal, direcionado às unidades investigativas da segurança, notadamente a polícia civil, obteve-se uma média de 65,36%, o que o situa no nível intermediário de governança e gestão, com o comportamento de cada estado, conforme a Tabela 3 abaixo:

209 ¹¹ Painel com resultado IGGSEG do TCE/PE (Pernambuco, 2023).

Tabela 3: Notas do Eixo 02 do IGGSEG – Investigação Criminal

2021		2022	
TCE-MT	73,74%	TCE-GO	85,03%
TCE-RJ	63,77%	TCE-PE	73,90%
TCE-CE	57,48%	TCE-BA	70,85%
		TCE-RJ	69,34%
		TCE-PA	51,02%
		TCE-PI	43,12%
MÉDIA	65,00%	MÉDIA	65,54%
MÉDIA CICLO		65,36%	

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Tal qual no Eixo 01, o Estado de Goiás apresentou a maior nota, 85,03%, situando a governança e a gestão do serviço estadual de investigação criminal em nível aprimorado. Já o Piauí apresenta o índice de 43,12%, o que o situa em nível inicial de gestão e governança no eixo da investigação criminal.

Observando os componentes da nota piauiense, apuraram-se deficiências na definição da política de ética e conduta para a alta administração e na estratégia de monitoramento e avaliação da corporação. Além disso, destacou-se a ausência de mecanismos manualizados para controle de qualidade e prazos de inquéritos, bem como de uma política contínua de capacitação e programas de saúde aos servidores. A precariedade das instalações e a falta de equipamentos de segurança também impactaram negativamente a avaliação (Piauí, 2023).

4.3 Eixo 03 – Serviços Penais

Quanto ao Eixo 3, que trata da governança e gestão do sistema prisional, este se apresenta como o ponto mais frágil de toda a avaliação, com índice médio de 53,24%, que o situa em nível intermediário de Governança e Gestão, com o comportamento de cada estado conforme a tabela abaixo:

Tabela 4: Notas do Eixo 03 do IGGSEG – Serviços Penais

2021		2022	
TCE-CE	86,10%	TCE-GO	68,17%
TCE-MT	61,71%	TCE-RJ	58,22%
TCE-RJ	46,37%	TCE-PA	49,07%
		TCE-BA	42,45%
		TCE-PE	43,10%
		TCE-PI	24,00%
MÉDIA	64,73%	MÉDIA	47,50%
MÉDIA CICLO		53,24%	

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Importante ressaltar que esse segmento concentrou a maior quantidade de itens de controle associados: foram 334 quesitos, seguidos pelos eixos 02, 01 e 04, cada um com 207, 175 e 76 itens, respectivamente. Observou-se, destarte, que, quanto mais itens de controle existentes, menor foi a nota atribuída em média para o eixo avaliado. Embora exista uma diversidade de fatores que possam fundamentar cada nota atribuída, é possível que a quantidade de critérios fixados esteja relacionada a uma nota maior ou menor.

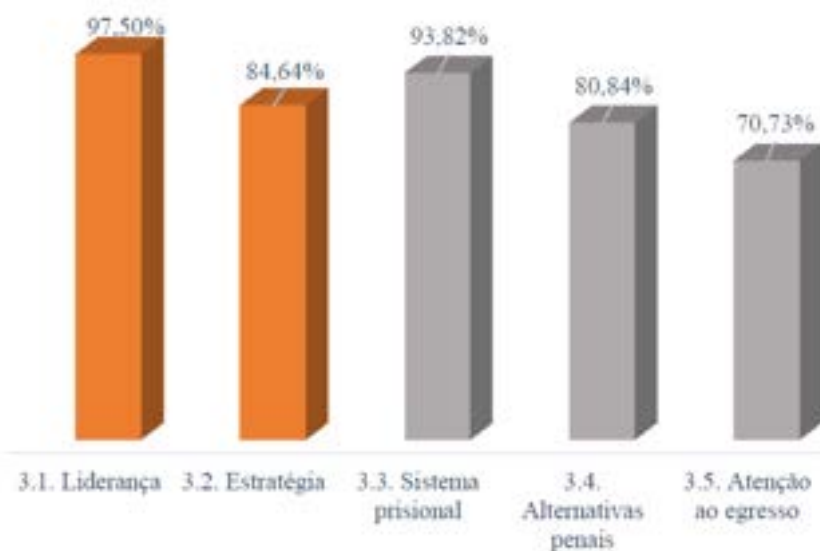
Ainda que não seja adequado, em uma análise preliminar, apontar a causa para os menores valores atribuídos situarem-se neste eixo, tem-se que em 77% das avaliações o sistema penitenciário foi o componente onde se evidenciou maiores deficiências e gargalos. Trata-se de uma sinalização importante para a gestão de riscos em futuras auditorias, bem como, demonstra uma tendência geral das políticas estaduais de segurança pública em estruturar inadequadamente os órgãos gestores do sistema prisional, o que repercute em deficiências estruturais e de recursos para uma boa entrega de serviços.

Tais constatações alinham-se com os números preocupantes de reincidência criminal nos sistemas penais mantidos pelos estados. Segundo dados produzidos pelo MJSP em parceria com o Grupo de Avaliação de Políticas Públicas e Econômicas da Universidade Federal de Pernambuco (Brasil, 2022a), o Brasil apresenta elevadas taxas de reincidência criminal, alcançando 37,6% das pessoas que ingressam no sistema para cumprimento

de pena¹². A ressocialização da pessoa privada de liberdade constitui a finalidade maior do nosso sistema prisional, consoante define o art. 1º da Lei de Execução Penal. Nesse sentido, índices elevados de reincidência delitiva sugerem falhas na entrega do serviço de execução penal pelo aparelho estatal.

Por outro lado, a maior nota dentro do grupo avaliado tem um comportamento bem acima da curva. O TCE-CE apresentou índice de 86,10% em seus serviços penais, situando-o em nível aprimorado de gestão e governança. No detalhamento da nota, constante do Relatório de Levantamento produzido pela equipe de auditoria (Ceará, 2022, p. 60), observa-se que todas as macrodimensões tiveram avaliação superior a 70%, porém há um destaque para as boas práticas de Liderança, que atingiu 97,50%, consoante segue:

Figura 5: Detalhamento de Notas componentes do Eixo 03 do IGGSEG no TCE-CE



¹² Taxa considerando a entrada para cumprimento de pena após saída por decisão judicial, fuga ou progressão de pena em todo o período avaliado, 2010-2021 (Brasil, 2022a, p. 11).

No intuito de compreender a divergência dos resultados obtidos na avaliação do sistema prisional cearense frente aos demais partícipes, encontrou-se a situação de severa crise ao longo da última década nas cadeias do Ceará, culminando em violentas rebeliões em maio de 2016¹³. A partir desses eventos, Nascimento e Freitas (2019, p. 155-156) apontam o desenvolvimento de um novo modelo de gestão prisional estruturado na soberania, disciplina e gestão governamental, com mudanças que impactaram a governança e a gestão do sistema penitenciário daquele estado:

A criação da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), em primeiro de janeiro de 2019, e a importação e implementação de uma nova doutrina de trabalho idealizada pela Diretoria Penitenciária de Operações Especiais do Distrito Federal (DEPOE) provocaram mudanças estruturais na gestão e operacionalização do sistema prisional cearense. Esse novo formato modificou drasticamente o cotidiano das prisões, inclusive alterando a paisagem dos recortes abordados neste artigo. Tais mudanças incluem o fechamento de 121 cadeias públicas, a concentração de presos e agentes penitenciários nas grandes unidades prisionais e a execução de uma rotina de trabalho dos agentes penitenciários no disciplinamento de presos em que os profissionais permanecem o tempo todo no interior dos pavilhões, a chamada “vigilância aproximada”.

Destarte, partindo de um cenário crítico há menos de uma década atrás para a realidade verificada através dos quesitos do IGGSEG, tem-se que as mudanças assumidas pela alta administração gestora do sistema obtiveram um impacto positivo, podendo ser referenciado como um modelo a ser observado pelos demais estados partícipes¹⁴.

¹³ Detalhes sobre o estado de desordem e barbárie verificado nas carceragens do Ceará nas rebeliões de maio/2016 podem ser verificados no artigo produzido por Nascimento e Freitas (2019).

¹⁴ O escopo do presente artigo não comporta uma análise mais detalhada da questão, mas uma comparação de dados relativos ao sistema carcerário cearense pode mostrar boas práticas efetuadas ao longo da última década, como o aumento de equipamentos voltados à atividade educacional (97% de estabelecimentos com sala de aula em 2022, enquan-

Na outra ponta, tem-se a avaliação para o mesmo eixo produzida pelo TCE-PI, a qual atribuiu a nota de 24%, situando a gestão e governança dos serviços penais nesse estado no nível insuficiente. Pesaram na avaliação negativa a ausência de um plano estratégico formalizado na instituição avaliada, bem como deficiências severas nos serviços de alternativas penais e de atenção ao egresso (Piauí, 2023).

4.4 Eixo 04 - Estatísticas Criminais e Plano Estadual de Segurança Pública

Dentre os componentes do IGGSEG, o Eixo 04, relativo a Estatísticas Criminais e Plano Estadual de Segurança Pública, obteve a maior pontuação média, 77,73%, situando-se numa faixa de nível aprimorado em 6 das 9 avaliações verificadas, consoante gráfico abaixo:

Tabela 5: Notas do Eixo 03 do IGGSEG – Estatísticas Criminais e Plano Estadual de Segurança Pública

2021		2022	
TCE-CE	81,24%	TCE-PA	93,30%
TCE-MT	68,83%	TCE-PE	86,80%
TCE-RJ	65,87%	TCE-BA	83,22%
		TCE-RJ	79,89%
		TCE-GO	79,08%
		TCE-PI	58,60%
MÉDIA	71,98%	MÉDIA	80,15%
MÉDIA CICLO		77,43%	

Fonte: Elaborada pelas autoras.

to em 2016, havia apenas 30%), a instalação de oficinas profissionalizantes (unidades com essas oficinas aumentaram de 5% em 2016 para 47% em 2022), a adequação de espaços específicos para visita (alcançando 5% dos estabelecimentos em 2016 para 93% em 2022), entre outros. Os dados detalhados estão disponíveis nos relatórios com informações penitenciárias por exercício divulgados pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) (Brasil, 2022b).

A avaliação do TCE-PI foi a menor para o Eixo 04, 58,60%. A avaliação mais frágil situou-se na macrodimensão do plano estadual, que obteve 27%, ao passo que a produção de estatística criminal se situou em 89%. Sobre a avaliação em nível inicial do plano estadual, houve a seguinte ponderação no Relatório de Levantamento da equipe de Auditoria:

As deficiências apuradas no PESP, em especial quanto à inexistência de metas desdobradas em nível operacional, não funcionamento do conselho de segurança, ausência de destinação formal de verbas específicas para execução do PESP na LOA, não identificação de realização de práticas de monitoramento e de accountability (ex., submissão periódica de relatório de monitoramento a outras instituições) atuaram como fatores de fragilidade e trouxeram a nota a um patamar inicial (Piauí, 2023, p. 67).

Já a maior pontuação foi atribuída pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), 93,30%, situando-se no nível aprimorado de governança e gestão. Consoante o Relatório de Levantamento da equipe de auditoria, a macrodimensão do plano estadual de segurança pública atingiu 86,56% e a produção de estatísticas criminais obteve nota plena, 100% (Pará, 2023, p. 62).

Na avaliação da equipe de auditoria, atuou como fator positivo a implementação de planejamento decenal para a segurança pública, bem como a verificação de coerência entre os problemas diagnosticados e os objetivos traçados no plano, além do atendimento pleno aos requisitos de produção e qualidade de estatísticas criminais:

Desta feita é possível perceber que, a avaliação do Plano Estadual de Segurança Pública mostrou-se eficiente não somente pelas boas práticas institucionais que levaram o Pará à redução dos índices de criminalidade e a sua manutenção em 2022, mas em especial, pelas etapas de implementação, monitoramento e controle subsidiados pela completude dos indicadores criminais existentes no estado do Pará (Pará, 2023, p. 68).

Os resultados positivos na média da avaliação de governança do Eixo 04 coadunam-se com o panorama traçado pela Lei 13.756/2018, a qual previu a instituição de planos estaduais alinhados com o Plano Nacional de Segurança Pública como condição para percepção de repasses do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), conforme o art. 8º, II, “a” do dispositivo (Brasil, 2018b). Embora previsão semelhante já existisse desde a Lei nº 10.201/2001, o que se observou até então foi uma baixa adesão dos estados na elaboração de seus planos. Em levantamento feito por Soares (2022), verificou-se que o primeiro plano estadual de segurança foi elaborado apenas em 2007.

Destarte, as alterações promovidas pela Lei 13.756/2018, entre elas o incremento de fontes de receitas atribuídas ao FNSP, com destinação do produto da arrecadação das loterias federais, provocou aumento substancial desses valores (Soares, 2022; Brasil, 2018b). Ademais, a forma de repasse alterou significativamente com a previsão de transferência de metade do arrecadado na modalidade fundo a fundo com critérios regulamentados pelo MJSP (Portaria MJSP nº 631/2019), sendo que, anteriormente, o instrumento utilizado eram convênios e contratos de repasse (Soares, 2022). Tais fatores foram decisivos para que, já a partir de 2020, todos os estados apresentassem ao MJSP planos estaduais de segurança atendendo às condicionantes impostas pelo governo federal (Soares, 2022).

Do mesmo modo, a avaliação positiva do componente das Estatísticas Criminais, tem contribuição da previsão no art. 8º, III, da Lei 13.675/2018 da integração dos sistemas de dados estaduais com os nacionais e o fornecimento e atualização de dados ao MJSP, atendendo a critérios por este instituídos, como condicionante à percepção dos valores do FNSP (Brasil, 2018a).

Embora ainda haja gargalos na produção de estatísticas criminais, os sistemas existentes, como a Rede Infoseg, o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) e o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (SINESP) representam uma *“evolução na produção de dados, na formulação de instrumentos de coleta, e nos processos de preenchimento e fornecimento de informações”*. (Guimarães; Tsunoda, 2024, p. 227-228).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os alarmantes índices de criminalidade brasileiros verificados historicamente apontam a política de segurança pública como prioritária nas agendas governamentais, mas não garantem que, de fato, a priorização ocorra. A complexidade da política, que se desdobra em todos os níveis federativos e, mesmo dentro de cada nível, alcança órgãos de poderes diversos, além da sociedade civil, implica dificuldades para se estabelecer um bom ambiente de governança, com impactos na gestão e, por consequência, nos serviços entregues à sociedade. Nesse sentido, a estruturação de um índice pelos entes de controle externo para avaliar a governança e a gestão das corporações estaduais de segurança pública mostrou-se um desafio complexo, porém necessário.

O primeiro ciclo do IGGSEG resultou em uma avaliação da governança e da gestão de corporações estaduais de segurança em nove estados, representando realidades diversas, alcançando cerca de um terço de todos os brasileiros. Portanto, a atividade teve abrangência e relevância. Observou-se que os esforços em medir os aspectos de direção e organização das corporações estaduais foram úteis para apontar convergências nacionais sobre as áreas com maiores deficiências no âmbito da segurança pública, como é o caso dos serviços penais, ponto mais frágil na avaliação média produzida pelo índice. Note-se, inclusive, que vários Tribunais de Contas já estão executando trabalhos de fiscalização em setores de maior risco identificados através do IGGSEG, como é o caso do TCE/RJ, TCE/PE, TCE/PI, TCE/CE.

Verificou-se, ainda, que, mesmo em áreas onde há um nível aprimorado de governança e gestão, existem pontos de fragilidade que devem ser trabalhados pelas Cortes de Contas em fiscalizações futuras. A exemplo disso, tem-se o TCE-CE, cuja avaliação dos serviços penais mostrou-se aprimorada, mas ainda assim resultou em auditoria operacional sobre os pontos internos desse eixo com alguma deficiência.

O levantamento mostrou, ainda, que os arranjos levados a efeito na última década para instituição do SUSP, formalizado pela Lei nº 13.675/2018 (Brasil, 2018a), trouxeram impactos positivos para os entes estaduais de segurança, em especial, pelos mecanismos de fomento à elaboração de planejamento estadual da política de segurança pública alicerçados em um plano nacional. Além disso, a integração de dados para gerar estatísticas criminais mostrou-se outro ponto forte na avaliação produzida pelo IGGSEG. Nesse sentido, o Eixo 04, que congrega a avaliação desses dois aspectos, correspondeu à área de melhor índice médio.

Observou-se, contudo, a falta de consolidação dos resultados obtidos por cada estado partícipe. Assim, para futuros ciclos de avaliação, seria relevante criar mecanismos de publicidade e transparência, centralizando os dados obtidos e reunindo as informações geradas por cada Tribunal de Contas em um único portal acessível ao público, com interface amigável e linguagem clara, como forma de promover a transparência e o controle social do índice. A divulgação dos dados com as respostas de cada ente aos itens de controle possibilitaria, inclusive, a geração de novas análises e correlações, ampliando o entendimento sobre a governança e a gestão nas corporações de segurança, com uma avaliação mais detalhada e abrangente, contribuindo para o aprimoramento contínuo das práticas institucionais. Segundo Jannuzzi (2017), uma das propriedades inegociáveis de um bom indicador é a reprodutibilidade, que se viabiliza com a transparência e a inteligibilidade da metodologia.

Ao fim, tem-se que o IGGSEG, em seu primeiro ciclo avaliativo, cumpriu com os objetivos inicialmente traçados, em especial, quanto à definição de parâmetros nacionais para comparação entre instituições com diferentes realidades, bem como ao sinalizar riscos para orientar fiscalizações futuras pelos Tribunais de Contas. Além disso, serviu para indicar os pontos de melhoria às gestões analisadas, o que se observou, inclusive, dentro do próprio ciclo avaliativo.

A manutenção das avaliações em ciclos futuros é, portanto, recomendável, para fins de acompanhar a evolução das práticas institucionais avaliadas em cada estado partícipe da atividade e criação de série histórica capaz de situar a evolução da gestão e da governança das instituições estaduais de segurança pública no Brasil.

REFERÊNCIAS

BARROS FILHO, Armando Dantas de; LEITE, Carlinda; MONTEIRO, Angélica Maria Reis. *Políticas de educação nas prisões: uma análise das 10 maiores populações prisionais*. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 28, e280069, 2023. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/rbedu/v28/1809-449X-rbedu-28-e280069.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

BICHR, Renata. Governança Multinível. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 19, p. 49-55, dez. 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8969/1/bapi_19_cap_07.pdf. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. *Lei Ordinária nº 13.675, de 11 jun. 2018*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. *Lei Ordinária nº 13.756, de 13 dez. 2018*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Depen divulga relatório prévio de estudo inédito sobre reincidência criminal no Brasil. In: GOV.BR. Brasília-DF: 17 nov.

2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/depen-divulga-relatorio-previo-de-estudo-inedito-sobre-reincidencia-criminal-no-brasil/reincidencia-criminal-no-brasil-2022.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Ceará. In: GOV.BR. Brasília-DF: 04 jan. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/CE>. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1730/2022*. Relatório de levantamento efetuado para desenvolvimento de instrumentos de coleta de dados e para realização de teste-piloto para validação e aprovação do Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública. Plenário. Relator: Min. Jorge Oliveira. Brasília, DF: TCU, 2022c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:1730/DTRELEVANCIA_desc,NUMACORDAOINT_desc/9. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1042/2014*-Plenário. Relator: Min. Vital do Rego. Brasília, Data da sessão: 23 abr. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 811/2017* – Plenário. Relator: José Mucio Monteiro. Brasília, Data da sessão: 26 abr. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020. Ca p. 1. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Levantamento: Índice de Governança e Gestão da Segurança Pública*. Processo nº 018.492/2019-3. Brasília-DF: TCU, SecexDefesa, 2019. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/* /NUMEROSOMENTENUMEROS:1849220193/DTAUTUACAOORDENACAO desc, NUMEROCOMZEROS desc/0. Acesso em: 10 set. 2024.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Levantamento acerca do Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública*. Processo nº 18245/2022-5. Fortaleza: TCE-CE, Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II, 30 dez. 2022.

FERREIRA, Bilmar A. de Almeida; KADIND, Charles Mulang. *Gestão de informações criminais em segurança pública: estudo do sistema SINESP sobre a percepção de seus gestores*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília-DF, 2022. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1564>. Acesso em: 20 set. 2024.

FOUREAUX, Rodrigo. *Segurança Pública*. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. 368p.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Consulta processos*. Goiânia: TCE-GO, 2023a. Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=359809>. Acesso em 19 set. 2024.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Manifestação de Auditoria nº 482/2023*. Processo nº 202300047001821/308. Goiânia: TCE-GO. 27 nov. 2023b.

GUIMARÃES, André José Ribeiro; TSUNODA, Denise Fukumi. Estatísticas criminais no Brasil: uma investigação da publicação de dados sobre segurança pública pelas secretarias estaduais. *Ciência da Informação*, v. 53, 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/382410620-Estatisticas_criminais_no_BrasilCrime_statistics_in_BrazilEstadisticas_criminales_en_Brasil_uma_investigacao_da_publicacao_de_dados_sobre_seguranca_publica_pelas_secretarias_estaduaisan_investigation_. Acesso: 24 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Panorama Censo 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=BR&tema=1>. Acesso em: 26 jun. 2024

INSTITUTO IGARAPÉ. *Observatório de homicídios*. Rio de Janeiro-RJ: 2021. Disponível em: <https://homicide.igarape.org.br/>. Acesso em: 25 set. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Taxa de Homicídios no Brasil desde a Década de 1980: Atlas da Violência*. Brasília-DF: IPEA, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>. Acesso em: 26 ago. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 6. ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2017.

KOPITKE, Alberto. *Manual de Segurança Pública baseada em evidências: o que funciona e o que não funciona na prevenção da violência*. Passo Fundo: Conhecer, 2023.

LIMA, Renato de Sergio; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*, v. 30, n. 1, p. 123-144, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922015000100008>. Acesso em: 30 set. 2024.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. *Relatório de Levantamento: avaliação de governança e gestão em segurança pública*. Processo nº 58.394-4/2021. Cuiabá: TCE-MT, 17 dez. 2021.

NASCIMENTO, Francisco; FREITAS, Geovani. Facções, rebeliões, violência e gestão do aprisionamento no Ceará. *O público e o privado*, Fortaleza, n. 33, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index>

.php/opublicoeoprivado/article/download/2261/1810/7701#:~: text=A crise no sistema prisional,das pessoas privadas de liberdade). Acesso em: 20 set. 2024.

OLIVEIRA, Daniela Cristina Neves de. Segurança pública e políticas de prevenção à violência no Brasil contemporâneo: uma revisão de literatura. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 8.; ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 15., 2020, Vitória-ES. *Anais* [...]. Vitória-ES: UFES, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/33143>. Acesso em: 30 set. 2024.

OLIVEIRA, Daniela Cristina Neves de *et al.* Intersetorialidade e saúde nas políticas estaduais de segurança pública e de prevenção à violência no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 27, p. 1301-1316, 02 jun. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/CVXpTM4pSBMKJrj9wtXbM9L/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 set. 2024.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Relatório de Levantamento: índice de governança e gestão da segurança pública*. Processo nº 008183/2023. Belém: TCE-PA, 7ª CCG, 12 jun. 2024.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *Painel de Divulgação do Índice de Governança e Gestão da Segurança Pública- IGGSeg 2023*. Recife-PE: IGGSEG TCE-PE, 2023. Disponível em: <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/34b6cebb-5259-4983-acae-b19ee93103d4/page/T2moD>. Acesso em: 13 set. 2024.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Relatório de Levantamento: Índice de Governança e Gestão da Segurança Pública*. Processo nº 000728/2023. Teresina: TCE-PI, DFPP3, 31 mar. 2023.

REDE INTEGRAR. *Plano Anual de Trabalho de 2023*. Brasília-DF: IRB, 2023a. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2023/05/plano-anual-de-trabalho-2023v4.pdf>. Acesso em: 12 set. 2024.

REDE INTEGRAR. *Relatório Anual de Atividades*. Brasília-DF: IRB, 2023b. Disponível em: <https://redeintegrar.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/02/relatorio-de-atividades-2023.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Relatório de Auditoria Governamental*. Processo nº 104600-5/21. Rio de Janeiro: TCE-RJ. 10 nov. 2023.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIIS (SENAPPEN). *Relatório de Informações Penais: 2º semestre de 2023*. Brasília-DF: SENAPPEN, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-de-2023.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024. p. 12.

SOARES, José Roberto Angelo Barros. *Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: análise da aderência dos planos estaduais de segurança pública e das capacidades estatais*. 2022. 109 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/43723>. Acesso em: 23 set. 2024.

SOUZA, Robson Sávio Reis. *Quem comanda a segurança pública no Brasil?: atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública*. Belo Horizonte, MG: Lamento, 2015.

VARGAS, Daniel B. *Segurança Pública: um projeto para o Brasil*. São Paulo: Editora Contracorrente/FGV Direito Rio, 2020.



VISÃO	Ser reconhecida como uma instituição de excelência, célere e comprometida com a defesa do erário e da boa governança.
MISSÃO	Exercer o controle externo, mediante orientação, fiscalização e avaliação da gestão dos recursos públicos, visando a sua efetiva aplicação em prol da sociedade.
VALORES	Compromisso, Ética, Celeridade, Transparência, Qualidade, Modernidade e Efetividade.

**PUBLICAÇÃO
ANUAL**

20024

V. 28 N. 1

**I S S N
1980-7481**



Tribunal de Contas do Estado do Piauí



✉ Av. Pedro Freitas, 2100 ☎ Centro Administrativo ☎ Teresina-PI 64018-900
☎ (86) 3215-3800 ☎ (86) 3218-3113 ☎ tce@tcepi.tc.br
🌐 <https://tcepi.tc.br/> ☎ CNPJ.: 05.818.935/0001-01 ☎ Insc. Estadual: isento

