

GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA LUSOFONIA

Olhares Plurais sobre a Sustentabilidade

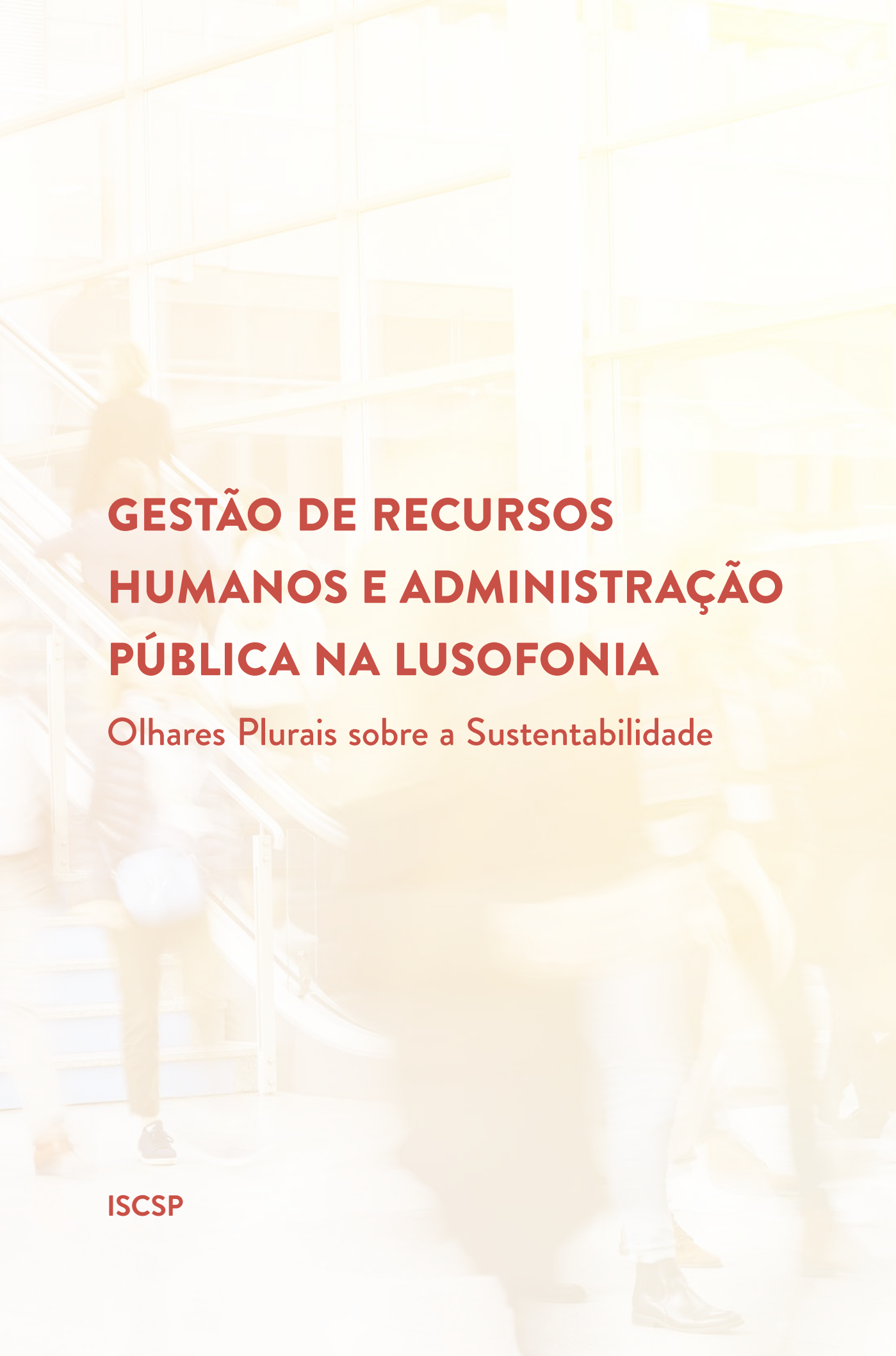
COORDENAÇÃO

JOÃO RICARDO CATARINO
FERNANDA NOGUEIRA
SÓNIA P. GONÇALVES
ALEXANDRE NUNES

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

EDIÇÕES
ISCSP
ebook





GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA LUSOFONIA

Olhares Plurais sobre a Sustentabilidade

ISCSP

COORDENAÇÃO
JOÃO RICARDO CATARINO
FERNANDA NOGUEIRA
SÓNIA P. GONÇALVES
ALEXANDRE NUNES

GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA LUSOFONIA

Olhares Plurais sobre a Sustentabilidade

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA
2024

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

CAPP
Centro de Administração e Políticas Públicas

CONGRESSO LUSÓFONO DE
Gestão de Recursos Humanos e Administração Pública

TÍTULO

Gestão de Recursos Humanos e Administração Pública na Lusofonia: Olhares Plurais sobre a Sustentabilidade

COORDENAÇÃO

João Ricardo Catarino, Fernanda Nogueira, Sónia P. Gonçalves & Alexandre Nunes

AUTORES/AS

Alan Ferreira de Freitas, Ana Cristina Barbosa, Ana Lúcia Romão, Ana Paula Morgado Carneiro, André Bonini, Antonio Francisco Maciel, Ataualpa Luiz de Oliveira, Bruno Pereira de Andrade Rebelo, Camila Carvalho Ramos, Camila Gozzo Bruschi, Carla Rayane dos Santos, Carlos Henrique Rodrigues, Carlos Lima, Clarissa Rocha da Silva Salazar, Cláudia Rodrigues Vieira, Cristiane Braga, Cristiane Maria Ribeiro, Daniel da Silveira, Daniel dos Reis Pedrosa, Daniel Eustaquio da Silveira, Dayane Serra do Carmo, Diogo Festas Lopes, Elias José Mediotte, Elisângela dos Santos Faustino Röder, Emiliana Debetir, Érika Rezende da Silva, Eugênio Berka Filho, Fernanda da Fonseca Silva, Fernanda Duarte Nogueira, Fernando de Souza Coelho, Fernando Thiago, Fernando Vasconcelos, Flávia Ribeiro dos Santos, Francisco Percival Pinheiro Filho, Gláucia Paula Bernardes Guarany, Gottardo Ferreira Dias, Hamilton Corrêa, Ilana Trombka, Isabella da Silva Andrade, João Catarino, Jose Eduardo Pereira Filho, José Ramos Pires Manso, Kamila Pagel de Oliveira, Karina Francine Marcelino, Kely César Martins Paiva, Lívia Resende Lara, Lucas Testi, Luciana Cardoso Assunção, Luiz Ricardo Cavalcante, Magnus Luiz Emmendoerfer, Marcelly de Freitas Gomes, Marcelo Albuquerque, Marcelo Costa, Marcelo Ribeiro Silva, Marco Aurélio Ferreira, Marina de Almeida Cruz, Mário César Barreto Moraes, Miguel de Oliveira Gomes, Miguel Rodrigues, Miriane de Freitas Segalla, Mônica Moreira Esteves Bernardi, Paulo Ricardo dos Santos Meira, Paulo Ricardo Gussoni, Pedro Rosas Magrini, Ralciney Carvalho, Randal Martins Pompeu, Ricardo Ramos Pinto, Roberta Ramos Ciabatari, Robson Fortunato, Samuel da Silva, Sarah Lima Queiroz, Seir de Souza Barros, Sónia P. Gonçalves, Thiago Dias Costa, Vitor Raulino Kretzer, Walton Nascimento da Trindade, Wania Tolentino Santiago

EDIÇÃO E FIXAÇÃO DO TEXTO

Núcleo de Edições da Área de Edições e Documentação do ISCSP-ULisboa

ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
CAPP – Centro de Administração e Políticas Pública
Rua Almerindo Lessa, Campus Universitário do Alto da Ajuda
1300-663 Lisboa
www.iscsp.ulisboa.pt

ebook

PUBLICAÇÃO ELETRÓNICA EM FORMATO PDF

ISBN 978-989-646-187-4

DOI: 10.33167/978-989-646-187-4

Outubro de 2024

Fundação para a Ciência e a Tecnologia

Esta obra encontra-se sob a Licença Internacional Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 9

AGRADECIMENTOS 11

COMISSÃO DE REVISÃO 13

COMISSÃO DE HONRA 15

COMISSÃO CIENTÍFICA 17

COMISSÃO ORGANIZADORA 19

I. INOVAÇÃO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

1. **Ranking da Transparência do CNJ: O Fenômeno do Isomorfismo Institucional nos Tribunais de Justiça Estaduais do Brasil**
   CLARISSA ROCHA DA SILVA SALAZAR 25

2. **Política Regulatória do Garimpo no Brasil sob a Teoria dos Múltiplos Fluxos**
   SAMUEL DA SILVA, ALAN FERREIRA DE FREITAS, SARAH LIMA QUEIROZ & MARCO AURÉLIO FERREIRA 41

3. **Análise de Políticas Públicas: "Lisboa, Cidade da Aprendizagem"**
   DIOGO FESTAS LOPES & ANA LÚCIA ROMÃO 61

4. **A Relevância dos Dados na Gestão Pública: Mapeando os Indicadores dos Institutos de Estatística da CPLP**
   WALTON NASCIMENTO DA TRINDADE & PEDRO ROSAS MAGRINI 87

5. **Diagnóstico Clínico na Educação Inclusiva: Fator Determinante ou Excludente?**
   ROBERTA RAMOS CIABATARI, CAMILA GOZZO BRUSCHI, MIRIANE DE FREITAS SEGALLA & DANIEL DA SILVEIRA 101

6. **Emprego de Redes Sociais como Ferramenta de Pesquisa de Imagem Institucional de Órgãos Públicos**
   THIAGO DIAS COSTA, CAMILA CARVALHO RAMOS, CARLOS HENRIQUE RODRIGUES & GOTTARDO FERREIRA DIAS 119

7. **Trocando a "Fonte da Juventude" por uma "Fonte de Utilidade" Política Pública para Incentivo ao Empreendedorismo Sênior**
EMILIANA DEBETIR, EUGÊNIO BERKA FILHO & ITOR RAULINO KRETZER *133*

8. ***Benchmarking* a partir do IEG-M: Uma Abordagem para Melhoria na Gestão Pública Municipal**
PAULO RICARDO GUSSONI, ROBERTA RAMOS CIABATARI, CAMILA R. GOZZO BRUSCHI & MIRIANE DE FREITAS SEGALLA . *147*

9. **Formação, Aprendizagens e Cultura de Inovação a partir de um Programa de Aceleração: O Caso do Laboratório Pólen, Rio de Janeiro, Brasil**
JOSE EDUARDO PEREIRA FILHO, MARCELLY DE FREITAS GOMES & ANA PAULA MORGADO CARNEIRO *161*

10. **Desenvolvimento do Intraempreededorismo no âmbito Público Federal no Brasil: Um Estudo de Casos Vencedores do Prêmio ENAP de Inovação**
ILANA TROMBKA & PAULO RICARDO DOS SANTOS MEIRA *175*

11. **Concursos Públicos no Brasil: Como Ocorrem nas Agências Reguladoras Federais?**
LÍVIA RESENDE LARA & FERNANDO DE SOUZA COELHO *197*

12. **Proposta de Modelo de Indicadores de Desempenho para Assembleias Legislativas: Um Estudo de Caso sobre a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**
ANDRÉ BONINI, FERNANDO VASCONCELOS, HAMILTON CORRÊA, LUCAS TESTI & MARCELO ALBUQUERQUE *221*

II. GOVERNAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

13. **Público ou Estatal: Uma Discussão acerca da Natureza do Sistema Único de Saúde**
FRANCISCO PERCIVAL PINHEIRO FILHO *239*

14. **Fusões e Aquisições no Setor Bancário: Uma Simulação das Economias de Escala Envolvendo o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal**
ROBSON FORTUNATO & LUIZ RICARDO CAVALCANTE *257*

15. **Crise Política e Governabilidade: O Papel da Burocracia na Estabilidade Democrática**
ROBERTA RAMOS CIABATARI, MIRIANE DE FREITAS SEGALLA, DANIEL EUSTAQUIO DA SILVEIRA & PAULO GUSSONI .. *275*

16. **A Ação Pública Local nos Municípios Portugueses: Um Estudo Perspetivado na Transferência de Competências e na Independência Financeira**
CARLOS LIMA, MIGUEL RODRIGUES & JOÃO CATARINO *295*

17. **O Papel da Justiça e Desenvolvimento Sustentável em São Tomé e Príncipe**
MIGUEL DE OLIVEIRA GOMES *317*

18. **Governança Multinível e Desenvolvimento Sustentável: Estudo em Cidades Criativas UNESCO da Gastronomia, na Espanha**
ELIAS JOSÉ MEDIOTTE & MAGNUS LUIZ EMMENDOERFER *331*

19. ***Climate Finance*: Diretrizes para Governança Climática do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS**
ANTONIO FRANCISCO MACIEL *343*

III. GESTÃO DE PESSOAS E BEM-ESTAR ORGANIZACIONAL

20. **Contrato Psicológico no Trabalho em uso em Publicações Científicas no Brasil**
ATAUALPA LUIZ DE OLIVEIRA & ISABELLA DA SILVA ANDRADE *363*

21. **Valoriza: Reconhecimento como Forma de Cuidado Humano**
ÉRIKA REZENDE DA SILVA, FLÁVIA RIBEIRO DOS SANTOS, CARLA RAYANE DOS SANTOS & CRISTIANE BRAGA..... *379*

22. **Desporto como Ferramenta no Desenvolvimento de Ações de Responsabilidade Social Universitária**
RALCINEY CARVALHO, FERNANDA DUARTE NOGUEIRA, RICARDO RAMOS PINTO & RANDAL MARTINS POMPEU..... *391*

23. **Letramento Racial: Relações Étnico-Raciais na Atualidade Brasileira**
KARINA FRANCINE MARCELINO, CRISTIANE MARIA RIBEIRO & MÁRIO CÉSAR BARRETO MORAES *411*

24. **Gestão de Recursos Humanos e a Preparação para a Reforma: De que Modo as Organizações podem Contribuir?**
BRUNO PEREIRA DE ANDRADE REBELO & JOSÉ RAMOS PIRES MANSO..... *433*

25. **Impactos das Políticas de Gestão de Pessoas sobre o Comprometimento Organizacional: Um Estudo com Servidores de um Instituto Federal Brasileiro**
DANIEL DOS REIS PEDROSA, MARINA DE ALMEIDA CRUZ & KELY CÉSAR MARTINS PAIVA *451*

26. **Análise dos Programas de Teletrabalho da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil**
DAYANE SERRA DO CARMO, FERNANDO THIAGO, MARCELO RIBEIRO SILVA & SÓNIA P. GONÇALVES..... *479*

27. **A evolução da Política de Gestão do Desempenho do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais: Trajetória, Avanços e Desafios Enfrentados no que se Refere à Implementação dos Processos de Avaliação de Desempenho dos Servidores e Gestores Públicos**
MARCELO COSTA, ANA CRISTINA BARBOSA, FERNANDA DA FONSECA SILVA & LUCIANA CARDOSO ASSUNÇÃO *499*

28. **Qualidade de Vida no Trabalho na Perspectiva dos Jornalistas: Estudo de Caso da Empresa Pública de Comunicação Social**
CLÁUDIA RODRIGUES VIEIRA & ELISÂNGELA DOS SANTOS FAUSTINO RÖDER *525*

29. **Desenvolvimento de Lideranças Públicas Brasileira: A Experiência da Escola de Governo de Minas Gerais com a Implementação de Metodologias Inovadoras de Aprendizagem**
KAMILA PAGEL DE OLIVEIRA & MÔNICA MOREIRA ESTEVES BERNARDI *549*

30. **SABER-LAB – Saberes Essenciais a Gestores de Laboratório Encurtando a Distância entre a Ciência e a Gestão em um Instituto Público de Pesquisa**
GLÁUCIA PAULA BERNARDES GUARANY, WANIA TOLENTINO SANTIAGO & SEIR DE SOUZA BARROS *577*

INTRODUÇÃO

O VII Congresso Lusófono de Gestão de Recursos Humanos e Administração Pública, realizado nos dias 10 e 11 de outubro de 2024, em Lisboa, Portugal, destacou-se como um evento de significativa importância para a comunidade científica nas áreas de Gestão, Administração e Políticas Públicas. Com o tema central "Olhares Plurais sobre a Sustentabilidade". O congresso reuniu especialistas de vários países lusófonos, promovendo a troca de conhecimentos, experiências e boas práticas, e fortalecendo a cooperação na construção de um estilo de gestão e administração próprios do espaço lusófono.

Esta coletânea de artigos científicos representa a diversidade e a profundidade das discussões ocorridas durante o congresso. Os estudos compilados abordam um amplo leque de temas, incluindo Governação e Políticas Públicas de Saúde, Inovação e Sustentabilidade, Reformas na Administração Pública, Governação Territorial, Experiências de Modernização Administrativa, Desenvolvimento Sustentável, Comportamento Organizacional, Políticas e Gestão de Recursos Humanos, Liderança e *Governance*, além de Saúde e Bem-Estar. Agradecemos aos autores o trabalho desenvolvido, que é um testemunho do compromisso contínuo dos pesquisadores em alcançar soluções inovadoras e sustentáveis para os desafios contemporâneos enfrentados nas áreas de gestão e administração pública.

O congresso e esta publicação foram organizados pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa) e pelo Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP), em colaboração com diversas universidades e investigadores de países lusófonos. Esta parceria reforça a importância de um trabalho coletivo e integrado, essencial para o desenvolvimento e fortalecimento das práticas de gestão e administração pública nos países de língua portuguesa.

Com esta publicação, que integra 30 artigos organizados em três partes temáticas: I. Inovação e modernização administrativa, II. Governação e políticas públicas e, III. Gestão de pessoas e bem-estar organizacional, pretendemos não apenas disseminar o conhecimento gerado, mas também inspirar novas pesquisas e práticas que promovam a sustentabilidade e a excelência na gestão de recursos humanos e na administração pública. Acreditamos que a construção de um futuro mais sustentável e eficiente depende da integração de saberes e da valorização das particularidades culturais e sociais dos diferentes contextos lusófonos.

Esperamos que este ebook seja uma valiosa fonte de referência para académicos, profissionais e todos aqueles que se dedicam ao estudo e à prática da gestão de recurso humanos e da administração pública. Que ele contribua para o avanço do conhecimento e para a melhoria das políticas e práticas que regem as nossas instituições.

João Ricardo Catarino

Fernanda Nogueira

Sónia P. Gonçalves

Alexandre Nunes

AGRADECIMENTOS

Gostaríamos de expressar a nossa profunda gratidão às Comissões de Honra, Científica, Organizadora e de Revisão que tiveram um papel fundamental na organização e realização deste evento e publicação, e o que aqui se agradece, pelo seu incansável empenho e dedicação. O rigor e a excelência do processo de revisão foram fundamentais para garantir a qualidade e a relevância dos trabalhos apresentados neste ebook.

COMISSÃO DE REVISÃO

Alexandre Nunes | ISCSP-ULisboa, Portugal

Ana Lúcia Romão | ISCSP-ULisboa, Portugal

Ana Maria Santos | ISCSP-ULisboa, Portugal

Ana Sabino | ISPA, Portugal

Anderson de Souza Sant'Anna | FGV, Brasil

Bianca Almerin | Universidade Presbiteriana Mackenzie

Catarina Brandão | FPCE-UP, Portugal

Caio Resende | IDP, Brasil

Carlos Botelho | ISCSP-ULisboa, Portugal

Claúdia Ramos | Instituo Politécnico de Setúbal, Portugal

Elisabete Carvalho | ISCSP-ULisboa, Portugal

Fernanda Nogueira | ISCSP-ULisboa, Portugal

Fernando Serra | ISCSP-ULisboa, Portugal

Fernando Thiago | Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Filipa Fixe | ISCSP-ULisboa, Portugal

Filipe Ferreira | ISCSP-ULisboa, Portugal

Flávio Morais | ISCSP-ULisboa, Portugal

Helena Marujo | ISCSP-ULisboa, Portugal

Ireneu Mendes | ISCSP-ULisboa, Portugal

Isabel Marques | ISCSP-ULisboa, Portugal

Joana Santos | ISCSP-ULisboa, Portugal

João Fonseca | ISCSP-ULisboa, Portugal

João Marques Gomes | ISCSP-ULisboa, Portugal

João Ricardo Catarino | ISCSP-ULisboa, Portugal

Joaquim Caeiro | ISCSP-ULisboa, Portugal

José Baptista | ISCSP-ULisboa, Portugal

José Salm Junior | ISCSP-ULisboa, Portugal

Luís Mota | ISCSP-ULisboa, Portugal

Lurdes Simão | ISCSP-ULisboa, Portugal

Magnus Emmendoerfer | Universidade Federal de Viçosa

Marta Candeias | ISCSP-ULisboa, Portugal

Miguel Pereira Lopes | ISCSP-ULisboa, Portugal

Patrícia Palma | ISCSP-ULisboa, Portugal

Paulo Castro | IDP, Brasil

Pedro Borrego | ISCSP-ULisboa, Portugal

Pedro Goulart | ISCSP-ULisboa, Portugal

Pedro Rodrigues | ISCSP-ULisboa, Portugal

Raysa Geaquinto | University of Essex, Inglaterra

Rosária Ramos | ISCSP-ULisboa, Portugal

Sandra Firmino | ISCSP-ULisboa, Portugal

Sara Carrasqueiro | ISCSP-ULisboa, Portugal

Sérgio Alves | ISCSP-ULisboa, Portugal

Sónia P. Gonçalves | ISCSP-ULisboa, Portugal

Susana Sobral | ISCSP-ULisboa, Portugal

COMISSÃO DE HONRA

Betânia Lemos | Presidente da ENAP, Brasil

Carla Guapo da Costa | Presidente Conselho Pedagógico do ISCSP-ULisboa, Portugal

Damasceno Dias | Presidente da CRESAP, Portugal

Elsa Carvalho | Associação Portuguesa de Gestão de Pessoas, Portugal

Gilmar Mendes | Ministro do Supremo Tribunal Federal, Brasil

Jorge Moreira da Silva | Subsecretário Geral da ONU e Diretor Executivo do Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos (UNOPS), Dinamarca

Manuel Meirinho | Presidente Conselho Científico do ISCSP-ULisboa, Portugal

Randal Pompeu | Reitor da UNIFOR, Brasil

Ricardo Fortes da Costa | Associação Portuguesa de Gestão de Pessoas, Portugal

Alexandra Leitão | Docente do ISCSP-ULisboa, Portugal

Pedro Passos Coelho | Docente do ISCSP-ULisboa, Portugal

Marco Tullio de Castro Vasconcelos | Reitor da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil

Paulo Macedo | Presidente da Comissão Executiva da Caixa Geral de Depósitos, S.A., Portugal

COMISSÃO CIENTÍFICA

Alketa Peci | FGV EBAPE, Brasil

Ana M. Rocha | Universidade Católica de Angola, Angola

Anabela Botelho | UAveiro, Portugal

Anderson de Souza Sant'Anna | FGV EAESP, Brasil

António José Almeida | ESCE – IPS, Portugal

Arlete Ferrão | Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Pedagógica de Maputo, Moçambique

Caio Resende | IDP, Brasil

Carlos Roco | ULusófona, Portugal

David Ferraz | ISCTE-IUL, Portugal

Diego Mendes | Universidade Federal de Viçosa (UFV), Brasil

Diógenes Bido | Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil

Efigénio Rebelo | Faculdade de Economia, Universidade do Algarve, Portugal

Francisco Cesário | UAtlântica, Portugal

Francisco Schertel Mendes | IDP, Brasil

Gina Pompeu | UNIFOR, Brasil

Hachimo Chagamo | Escola Superior de Gestão da Universidade Politécnica de Moçambique, Moçambique

Jaime Alípio | Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Pedagógica de Maputo, Moçambique

Jorge Gomes | ISEG-ULisboa, Portugal

José António dos Santos | Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo, Universidade do Algarve, Portugal

José Fontes | Academia Militar, Portugal

José Roberto Afonso | Fórum de Integração Brasil Europa (FIBE), Brasil

Magnus Emmendoerfer | Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Manuela Faia Correia | ULusíada, Portugal

Marco Teixeira | FGV EAESP, Brasil

Maria Luísa Teixeira | Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil

Mário Moraes | ESAG-UDESC, Brasil

Miguel Ângelo Rodrigues | UMinho, Portugal

Nazir Khan Mamad Khan | Instituto Superior de Altos Estudos e Negócios (ISAEN), Universidade Politécnica, Moçambique

Ricardo Corrêa Gomes | FGV EAESP, Brasil

Sílvia Silva | ISCTE-IUL, Portugal

Steve Troupin | The International Institute of Administrative Sciences – IIAS, Bélgica

Tânia Fisher | Universidade Federal da Bahia, Brasil

Vítor Braga | ESTG, IPP, Universidade do Porto, Portugal

Zélia Serrasqueiro | UBI, Portugal

COMISSÃO ORGANIZADORA

Ricardo Ramos Pinto | ISCSP-ULisboa

João Ricardo Catarino | ISCSP-ULisboa

Fernanda Nogueira | ISCSP-ULisboa

Sónia P. Gonçalves | ISCSP-ULisboa

Alexandre Morais Nunes | ISCSP-ULisboa

Ana Maria Santos | ISCSP-ULisboa

Carlos Botelho | ISCSP-ULisboa

Pedro Borrego | ISCSP-ULisboa

Isabel Marques | ISCSP-ULisboa

Flávio Morais | ISCSP-ULisboa

PARTE I

INOVAÇÃO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA



A inovação e a modernização administrativa são pilares fundamentais para o desenvolvimento sustentável das organizações na era digital. No contexto atual, caracterizado por rápidas mudanças tecnológicas e sociais, as organizações enfrentam o desafio de se adaptarem e transformarem as suas estruturas e processos, de forma ágil e robusta. Este conjunto de artigos científicos visa explorar o estado da arte nestas áreas, oferecendo uma análise abrangente das práticas e tendências que moldam o futuro da administração.

A inovação abrange desde a implementação de novas tecnologias e metodologias de gestão até à transformação cultural e organizacional. A modernização administrativa, por sua vez, envolve a atualização e otimização dos processos internos visa alcançar uma maior eficiência, transparência e agilidade na tomada de decisões. Ambos os conceitos são interdependentes e essenciais para que as organizações se mantenham competitivas num mercado globalizado e dinâmico.

Este bloco de artigos abordará temas como a digitalização dos processos administrativos, a adoção de tecnologias emergentes, como inteligência artificial e *blockchain*, e a importância da gestão de mudanças para a implementação bem-sucedida dessas inovações. Além disso, serão discutidas as implicações éticas e sociais da modernização administrativa, considerando o impacto sobre os trabalhadores e as comunidades.

O bloco oferece aos leitores uma visão aprofundada das estratégias que redefinem a administração no século XXI. Acreditamos que estas discussões contribuirão para o avanço do conhecimento académico e prático, promovendo uma administração mais eficaz, inovadora e sustentável.

1.

Ranking da Transparência do CNJ: O Fenômeno do Isomorfismo Institucional nos Tribunais de Justiça Estaduais do Brasil

Clarissa Rocha da Silva Salazar
Tribunal de Justiça da Bahia

RESUMO

Este estudo visa identificar se o fenômeno do isomorfismo institucional está presente no comportamento dos Tribunais de Justiça estaduais do Brasil, nas seis edições do Ranking da Transparência do Poder Judiciário. O Ranking foi instituído pela Resolução CNJ n.º 260, de 11 de setembro de 2018 e tem a finalidade de avaliar o grau de informação de tribunais e conselhos, disponibilizados aos cidadãos. Discutiu-se o isomorfismo institucional das clássicas obras dos autores Paul DiMaggio e Walter W. Powell. É uma pesquisa descritiva, estruturada pela coleta de dados quantitativos, de fonte secundária, extraídos do sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Foi possível observar esta tendência à homogeneização dos Tribunais Estaduais brasileiros. A pressão institucional pelos "melhores do Ranking", produz um movimento característico do isomorfismo coercitivo, em que as organizações passam a realizar rituais cada vez mais próximos e conformes às pressões exercidas por instituições maiores ou de maior poder.

Palavras-chave: Isomorfismo institucional, Transparência, Administração Pública.

ABSTRACT

This study aims to identify whether the phenomenon of institutional isomorphism is present in the behaviour of the state Courts of Justice in Brazil across the six editions of the Judiciary Transparency Ranking. The Ranking was established by CNJ Resolution No. 260, dated September 11, 2018, with the purpose of assessing the degree of information made available to citizens by courts and councils. It is based on the classic works of authors Paul DiMaggio and Walter W. Powell. This is a descriptive research structured by the collection of quantitative data from secondary sources extracted from the National Council of Justice (CNJ) website. It was possible to observe a tendency towards homogenization among Brazilian State Courts. The in-

stitutional pressure for achieving great results produces a characteristic movement of coercive isomorphism, where organizations increasingly engage in rituals that conform closely to the pressures exerted by larger or more powerful institutions.

Keywords: Institutional isomorphism, Transparency, Public administration.

1. Introdução

O isomorfismo institucional se apresenta como interessante fenômeno na realidade das organizações modernas, onde ocorre um processo de homogeneização em que, num mesmo universo de condições ambientais, uma unidade em uma população se assemelha a outras unidades. Inicialmente se emerge e se estrutura este campo organizacional com diferentes organizações e, posteriormente, se manifesta um mecanismo homogeneizador destas organizações e de seus ingressantes. O presente estudo visa identificar se o fenômeno do isomorfismo institucional está presente no comportamento dos Tribunais de Justiça estaduais do Brasil, ao longo das seis edições do Ranking da Transparência do Poder Judiciário. O Ranking foi instituído pela Resolução CNJ n.º 260, de 11 de setembro de 2018 e tem a finalidade de avaliar o grau de informação de tribunais e conselhos, disponibilizados aos cidadãos. O isomorfismo institucional, discutido nas clássicas obras dos autores Paul DiMaggio e Walter W. Powell, é fonte incansável de reflexões e questionamentos quando o tema é o comportamento imitador das organizações e de seus profissionais. A relevância deste estudo está na compreensão de que as práticas isomórficas de mudança institucional podem contribuir no âmbito da administração pública para a inovação, para a economia da ação humana e para o uso de soluções inteligentes já adotadas por outras organizações. Diante do exposto, questiona-se: O fenômeno do isomorfismo institucional está presente no comportamento dos Tribunais de Justiça estaduais do Brasil, ao longo das seis edições do Ranking da Transparência do Poder Judiciário? Tem-se ainda como objetivos específicos: Discutir à luz da teoria o isomorfismo institucional e as nuances do isomorfismo na Administração Pública brasileira; Compreender pontos importantes sobre a Transparência como um princípio de governo aberto; e, por fim, descrever como se processa o Ranking da Transparência promovido pelo Conselho Nacional de Justiça do Brasil.

Este trabalho está dividido em oito partes. Após a introdução, faz-se uma discussão acerca do isomorfismo institucional através da contribuição dos autores Paul DiMaggio e Walter W. Powell que trazem a curiosa similaridade nas formas e práticas organizacionais, na medida em que os campos organizacionais se consolidam. Ainda à luz das reflexões teóricas, discute-se o isomorfismo na Administração Pública, em que na experiência brasileira experimentou-se o processo de mudança institucional com práticas isomórficas, em especial pelo movimento de modernização gerencialista da estrutura administrativa dos estados brasileiros com início na segunda metade da década de 1990. Em seguida, apresenta-se o tópico Governo Aberto e Transparência, evidenciando o papel da transparência na sua contribuição para a boa governança, e a pressão isomórfica que exerce no âmbito da administração pública, pela sua natureza normativa e instrumental. Na quinta parte deste artigo são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados. O sexto tópico traz o Ranking da Transparência promovido pelo Conselho Nacional de Justiça do Brasil, objeto desta pesquisa, e que possui a finalidade de avaliar o grau de informação de tribunais e

conselhos, disponibilizados aos cidadãos. No penúltimo tópico, faz-se a análise dos resultados e, por fim, a última parte com as considerações finais.

2. A Costumeira Visita ao Isomorfismo Institucional

O isomorfismo institucional, discutido nas clássicas obras dos autores Paul DiMaggio e Walter W. Powell, é fonte incansável de reflexões e questionamentos quando o tema é o comportamento imitador das organizações e de seus profissionais. Para lidarem com incertezas e restrições, as organizações desenvolvem uma visível homogeneidade no que tange a sua estrutura, cultura e resultados. Os autores se interessam por explicar esta curiosa similaridade nas formas e práticas organizacionais, observando que em estágios iniciais de estabelecimento dos campos organizacionais há uma certa diversidade em suas abordagens e formas, entretanto, na medida em que esses campos organizacionais se consolidam, há um direcionamento à homogeneização. Entende-se como campo organizacional as organizações que compartilham uma vida institucional dentre elas os principais fornecedores, consumidores, agências regulatórias e demais organizações que ofereçam produtos e serviços similares, dando destaque a conectividade e equivalência estrutural. Portanto, de início se emerge e se estrutura este campo organizacional com diferentes organizações e, posteriormente, ocorre a homogeneização destas organizações e de seus ingressantes. De acordo com DiMaggio e Powell (2005), as organizações podem até buscar mudanças continuamente, mas haverá um momento na estruturação do campo organizacional em que "o efeito agregado da mudança individual será a diminuição da diversidade no campo".

Este processo de definição institucional possui quatro elementos básicos: interação entre as organizações no campo, estruturas de dominação e padrões de coalizão interorganizacional, aumento de carga de informação e conscientização mútua de que estas organizações estão em um negócio comum.

DiMaggio e Powell (2005) entendem como melhor conceito a este processo de homogeneização, o isomorfismo, e citam a contribuição de Hawley (1968 como citado em DiMaggio & Powell, 2005) que o define como "um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais". Destacam ainda a contribuição de Hannan e Freeman (1977 como citado em DiMaggio & Powell, 2005) que, ao avançarem nas ideias de Hawley, compreendem que o isomorfismo pode ocorrer em virtude das formas não-ótimas serem excluídas de uma determinada população de organizações, ou porque os tomadores de decisão destas organizações aprendem respostas consideradas adequadas, absorvendo-as ao seu comportamento.

Portanto, ao se compreender o isomorfismo percebe-se que as organizações anseiam não somente recursos e clientes, mas por poder político e legitimação institucional, adequação social e também econômica. Três são os mecanismos pelos quais ocorrem as mudanças isomórficas institucionais: o isomorfismo coercitivo, o isomorfismo mimético e o isomorfismo normativo (DiMaggio & Powell, 2005).

O isomorfismo coercitivo resulta das interferências políticas e pela busca de legitimidade. As pressões formais e informais exercidas por organizações em relação a outras organizações delas dependentes, assim como as pressões exercidas pela sociedade nas quais

estas organizações atuam, são forças compreendidas como de coerção, de persuasão ou até mesmo de convite a conluio e que impulsionam a esse movimento de homogeneidade. Estas organizações passam a realizar rituais cada vez mais próximos e conformes às instituições maiores.

O isomorfismo mimético se expressa através do uso de respostas padronizadas em meio às incertezas. Diante de novos desafios tecnológicos, ambientais e de situações inusitadas e conflitantes, utiliza-se um mecanismo de imitação de arranjos estruturais e procedimentos de outras organizações bem sucedidas.

O isomorfismo normativo que está relacionado à profissionalização, há o compartilhamento de normas e métodos de trabalho por membros de segmentos ocupacionais.

Os autores ressaltam que, por ser uma tipologia analítica, nem sempre no contexto empírico estes tipos serão visivelmente distintos, eles se mesclam, e podem se originar de condições diferentes e produzir resultados distintos.

Nos processos miméticos, observa-se que o isomorfismo institucional nem sempre decorre da autoridade coercitiva. A incerteza é um componente importante que também pode conduzir à imitação. Tecnologias organizacionais pouco compreendidas, objetivos ambíguos ou ambientes com incertezas simbólicas, podem levar as organizações imitarem outras. Os autores entendem que para estas incertezas e ambiguidades, o comportamento mimético gera uma considerável economia da ação humana, e muitas vezes, a organização imitada nem percebe que está sendo copiada, servindo como uma "fonte conveniente de práticas" a ser utilizada pela imitadora.

Os autores utilizam o termo modelagem como uma resposta à incerteza. E consideram que estes modelos podem ser utilizados e difundidos de maneira não intencional, de modo indireto, por rotação ou transferência do quadro de pessoal, por consultoria, dentre outros mecanismos. Mencionam ainda a contribuição de Alchian (1950 como citado em DiMaggio & Powell, 2005) no que tange às inovações resultantes desta modelagem organizacional, este autor entende que ao tentar imitar outras organizações, muitas inovam inconscientemente, adquirindo "atributos inesperados ou não procurados e únicos", outras procuram imitar o caráter único, gerando o que ele intitula como "processo de inovação-imitação".

3. O Isomorfismo na Administração Pública

Fernandes e Bezerra (2013) em artigo sobre a conjuntura isomórfica das reformas administrativas nos estados brasileiros trazem importantes reflexões, tendo como base o conceito de isomorfismo, de como foi impulsionado o processo de mudança institucional em especial pelo movimento de modernização gerencialista da estrutura administrativa dos estados brasileiros com início na segunda metade da década de 1990.

Neste período, o Brasil passou por significativas mudanças em sua concepção de gestão pública, reflexo de um contexto maior, político e econômico, em que muitos governos de outros países foram impulsionados por mudanças semelhantes. Para os autores, estabeleceu-se uma "nova forma universal de pensar a gestão pública no país" e buscaram identificar os elementos caracterizadores desta conjuntura propulsionadora da mudança.

Referenciam a contribuição de Machado-da-Silva, Fonseca e Cubrellate (2005 como citado em Fernandes & Bezerra, 2013) em que sugerem a existência de mecanismos miméticos e

normativos para sociedades mais democráticas e com alta competitividade na oferta dos bens e serviços e de mecanismos coercitivos para sociedades de cunho mais patrimonialista.

Fernandes e Bezerra (2013) identificam a presença do isomorfismo coercitivo na instituição de leis e programas a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Plurianual (PPA), o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE), dentre outros. Ou seja, as medidas punitivas em lei pela ausência de adequação dos estados teciam-lhes um tom mais impositivo. E ainda que não tivessem este caráter mais coercitivo, os estados tiveram que reestruturar suas burocracias no intuito de se adequarem aos programas nacionais. E um ponto importante deste achado, o estímulo do governo federal para que os estados inovassem e utilizassem inteligentes soluções.

Rodrigues e Souza (2014) consideram que no que tange à governança de TI no setor público, as mudanças e incorporação de boas práticas não ocorrem pela mera publicação de atos normativos ou pela pressão dos órgãos de controle. Mas apontam que há esta tendência de homogeneização nos modelos e boas práticas de governança. Entendem que há incorporação de práticas já legitimadas, acelerando mudanças e promovendo melhorias nos processos de trabalho.

Em relação ao isomorfismo mimético, em virtude de muitos estados brasileiros desconhecerem este novo modelo de gestão, suas tecnologias, e da insuficiente capacitação dos servidores, buscavam em outras organizações formas bem-sucedidas de lidar com o desconhecido. Os autores mencionam Abrucio (2007 como citado em Fernandes & Bezerra, 2013), que destaca a experiência do governo de São Paulo com o governo eletrônico, considerado como um modelo bem-sucedido e adotado pelos estados em razão da sua capacidade de organização, do fácil acesso às informações e da redução de custos.

Quanto ao isomorfismo normativo, depreendeu-se que a capacitação do corpo administrativo das burocracias estaduais foi uma importante prática isomórfica normativa. A atuação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a migração de técnicos para os governos estaduais, com o advento da dissolução do MARE, contribuíram fortemente para a reprodução deste discurso gerencialista nos estados brasileiros (Fernandes & Bezerra, 2013).

Moraes, Costa e Brunozi (2022), ao estudarem o processo de criação dos regimes próprios de previdência social em municípios de Minas Gerais, encontraram evidências de processos isomórficos, sem, contudo, haver a busca pela eficiência organizacional, apresentando baixa presença de planejamento financeiro e atuarial. O planejamento da estrutura, funcionamento e gestão desses regimes próprios seguiam normas e padrões implícitos em sua formação, evidenciando que nesse campo organizacional os ingressantes se adequavam à uma estrutura vigente e predominante, por elementos de coerção ou por mimetismo. No entanto, esse processo isomórfico não foi acompanhado de uma melhor performance organizacional.

Os autores Fernandes e Bezerra (2013) concluem que as reformas administrativas gerenciais no Brasil foram possibilitadas em razão das práticas isomórficas de mudança institucional, viabilizando a absorção pelos estados brasileiros do "movimento internacional de modernização das estruturas públicas iniciado nos anos 1980".

4. Governo Aberto e Transparência

Oliveira (2019) em seu ensaio teórico traz pontos importantes sobre a Transparência como um princípio de governo aberto. Num contexto de governo aberto, faz-se necessário o livre e fácil acesso do público, através do padrão de dados abertos, sobre atividades, decisões e resultados da administração pública. O autor destaca dentre os tipos de transparência, a classificação de Hood (2007 como citado em Oliveira, 2019), a transparência geral, particular, direta e indireta, todas passíveis de combinação e de formação de novas variantes. A transparência geral em que não há anonimato e todos estão submetidos ao escrutínio dos outros; a particular em que vida pública e privada estão claramente definidas e a transparência se aplica à esfera pública, a exemplo de governos, organizações e funcionários públicos; a transparência direta vinculada às atividades/resultados observáveis ao público em geral; e a indireta, aquelas visíveis e verificáveis para os agentes e especialistas técnicos.

Das variantes observadas, duas merecem destaque, pela pressão isomórfica que exercem no âmbito da administração pública, o que o autor denomina como terceira variante que se caracteriza como transparência direta e particular em que os que assumem cargos públicos são observados em suas atividades pela sociedade através dos portais da transparência, reuniões e documentos públicos. E a quarta variante, particular e indireta, em que os gestores de organizações prestadoras de serviços públicos são obrigados a prover as informações técnicas aos seus departamentos centrais e aos órgãos de controle. A transparência exerce assim sua forte contribuição para a boa governança, sendo considerada "uma norma global que exige um Estado transparente, instituições transparentes, processos transparentes, até mesmo uma sociedade transparente" (Erkkilä, 2012; Hood, 2001, 2007; Meijer, 2015; Roberts, 2006 como citado em Oliveira, 2019).

De acordo com Santin e Frizon (2020), a transparência permite o acompanhamento de mudanças incrementadas pelos modelos de gestão pública gerencial e consensual na realidade brasileira, com ferramentas que auxiliam os órgãos de controle a cobrarem a prestação de contas dos governantes no intuito de coibir e combater a corrupção e mal uso dos recursos públicos. Estes meios de gestão considerados como mais flexíveis e consensuais permitem uma maior aproximação da sociedade civil da sociedade política. Por sua vez, estas variáveis permitem maior eficácia na realização dos diretos fundamentais dos cidadãos.

Para Dror (1999 como citado em Oliveira, 2019), a transparência tem natureza normativa e instrumental. É normativa pois constitui direito do cidadão ter ciência do que acontece no governo e é dever do governo ser transparente, visto que faz parte de um sistema de valores da democracia e dos direitos humanos, embora estes direitos e deveres não sejam incondicionais. É por sua vez instrumental na medida em que contribui para a maior eficiência e eficácia ao pressionar o governo a ter mais zelo pela coisa pública. Interessante notar a prudência do autor em avaliar que eficiência e eficácia podem não ser automaticamente alcançados por mais transparência, pois o governo pode tão somente usar a transparência para se precaver de críticas ao invés de atender às demandas da sociedade.

Oliveira (2019) enriquece ainda mais esta discussão da transparência quando destaca as perspetivas de transparência em quatro direções: para dentro, quando possibilita os que estão fora observar o que está ocorrendo dentro da organização; para fora, ao permitir os que estão dentro enxergarem o que está acontecendo fora da organização; para cima, um

sentido de subordinados para superiores e, por fim; transparência para baixo, num movimento inverso de superiores para subordinados. De acordo com Cucciniello, Porumbescu, e Grimmelikhuijsen (2017 como citado em Oliveira, 2019), estas direções, caminhos da transparência podem coexistir.

E quanto aos objetivos da transparência? O autor apresenta três objetivos principais, a abertura de dados, o controle social e a *accountability*. Obtenção de dados abertos pois devem possuir formato adequado para o cidadão reutilizá-los para a melhoria dos serviços e das políticas públicas. Para o controle social, tem o intuito de consolidá-lo provendo informações para monitoramento/fiscalização das ações governamentais. E tem o intuito de promover a *accountabilitty*, pressionando os gestores públicos a prestar contas à sociedade dos resultados de suas ações, o que pode levar à exposição de falhas do agente público (*accountability* individual) e dos processos da organização (*accountability* institucional).

Santin e Toniêto (2007 como citado em Santin e Frizon, 2020) afirmam que a transparência é potencializadora dos instrumentos de controle, ela permite o controle social em que o cidadão, seja individual , seja coletivamente, contribuirá democraticamente para a melhor utilização dos recursos públicos.

A transparência está intrinsecamente relacionada à confiança. E, portanto, esta relação também deve ser estabelecida entre órgãos, agentes e entes públicos com a sociedade. As informações que são publicizadas pela administração pública devem ter clareza e fidedignidade. Devem possibilitar que seja acompanhada a realidade administrativa dos entes federativos de forma que sejam cumpridos os objetivos e seja feito o uso da economicidade e eficiência no uso dos recursos públicos. Informações disponíveis de forma translúcida e sem manipulações inibem o comportamento dos gestores públicos para atos de corrupção ou de negligência do interesse público, aproximando a gestão pública da eficiência (Santin & Frizon, 2020). Os autores entendem que quando existem informações públicas desencontradas e manipuladas há por consequência o comprometimento do ideal democrático e o prejuízo da integridade de instituições jurídicas e políticas.

5. Metodologia

É uma pesquisa descritiva, estruturada a partir de pesquisa bibliográfica e documental, com a coleta de dados quantitativos, de fonte secundária, extraídos do sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), via publicação do resultado final das seis edições do Ranking da Transparência. De acordo com Silva, Machado, Saccol e Azevedo (2012), a pesquisa descritiva possui a finalidade de "descrever situações, fatos, opiniões ou comportamentos, buscando mapear a distribuição de um fenômeno na população ou no contexto pesquisado".

Como base amostral, foram avaliados os cinco primeiros Tribunais Estaduais classificados nos anos de 2018 a 2023. Foram consideradas a partir dos itens componentes do Ranking da transparência, duas categorias de análise, "itens atendidos" e "itens não atendidos", considerando que os "itens não atendidos" são aqueles que sofreram num primeiro momento, no resultado preliminar divulgado pelo CNJ, a perda de pontuação como itens que não atenderam às exigências estabelecidas, mas que ainda seriam suscetíveis a uma nova fase de encaminhamento dos recursos.

Observou-se como indicador para os "itens atendidos", o percentual dos cinco Tribunais que obtiveram melhor colocação ao longo do recorte temporal de seis anos. Já para os "itens não atendidos", dois indicadores foram considerados: a quantidade de itens não atendidos e as áreas temáticas que tiveram maior incidência nesta classificação.

6. O Ranking da Transparência

O Ranking da Transparência do Poder Judiciário foi instituído pela Resolução CNJ n. 260, de 11 de setembro de 2018 e tem a finalidade de avaliar o grau de informação de tribunais e conselhos, disponibilizados aos cidadãos. Todos os órgãos do Poder Judiciário participam desta avaliação e são premiados os cinco melhores colocados, buscando valorizar os tribunais e conselhos que mais se destacam no fornecimento de informação de forma clara e organizada. Contempla os segmentos Eleitoral, Estadual, Federal, Militar, Trabalho, Tribunal Superior e Conselho. As informações devem estar disponíveis nas páginas dos tribunais e conselhos em seus respetivos sítios eletrônicos. O Ranking é divulgado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça, uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do Judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual. Trata-se de um órgão do Poder Judiciário com sede em Brasília (DF) e atuação em todo o território nacional (Conselho Nacional de Justiça [CNJ], 2023).

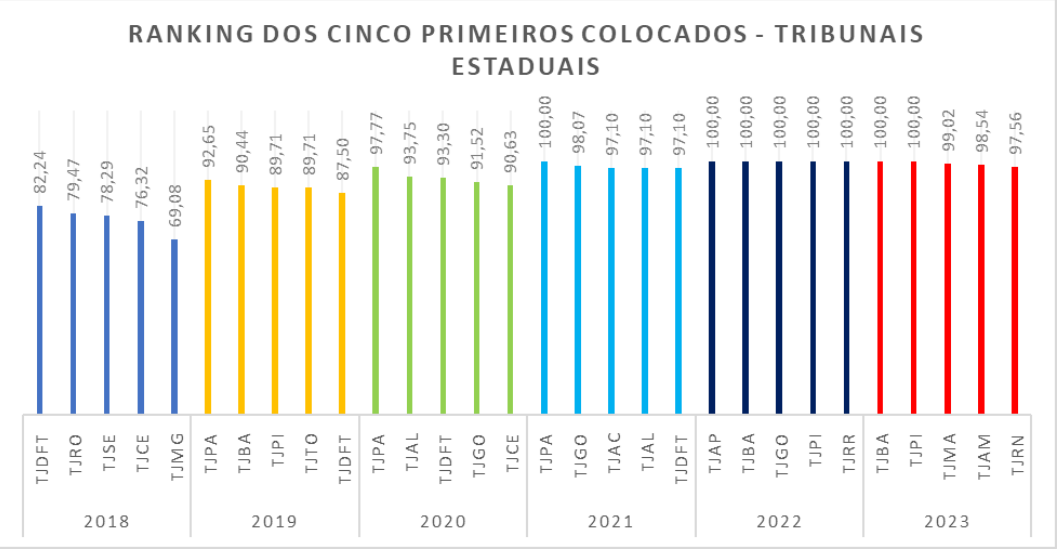
Os itens sob avaliação são distribuídos em temas e compostos por um rol de perguntas que podem sofrer alterações para cada edição do Ranking. No ano de 2023, o formulário foi composto por 84 perguntas, contemplando as áreas de: Gestão; Audiências e Sessões; Serviços de Informações ao Cidadão – SIC; Ouvidoria; Tecnologia da Informação e Comunicação; Gestão Orçamentária; Licitações, Contratos e Instrumentos de Cooperação; Gestão de Pessoas; Auditoria e Prestação de Contas; e Sustentabilidade e Acessibilidade.

Para o presente estudo, foram avaliados os Tribunais Estaduais do Brasil, considerando os cinco primeiros colocados nas seis edições do Ranking da Transparência, de 2018 a 2023. Os Tribunais Estaduais mencionados na análise de resultados a seguir estão em formato de siglas com suas respetivas descrições detalhadas no anexo A (Tribunais de Justiça do Brasil).

7. Resultados

O Ranking da Transparência no período de 2018 a 2023, teve um comportamento evolutivo no que tange ao alcance do percentual máximo de atendimento dos itens exigidos, considerando os 5 Tribunais estaduais melhor colocados. No Gráfico 1 pode-se observar este movimento. No ano de 2018, o TJDFT obteve a colocação de 1º lugar no Ranking, com percentual 82,24% de conformidade. Este Tribunal permanece no rol dos 5 primeiros colocados até o ano de 2021, período em que alcança o percentual máximo de 97,10%. Outros Tribunais também permanecem como melhor colocados ao longo destes anos, a exemplo do TJPA que se mantém nos anos de 2019, 2020,2021 obtendo percentuais crescentes de atendimento aos itens, chegando a 100% em 2021. O TJBA faz o mesmo percurso ascendente de cumprimento aos itens do Ranking, alcançando 90,44% no ano de 2019, chegando ao percentual de 100% nos anos de 2022 e 2023. O TJPI faz o mesmo movimento ao obter no ano de 2019, 2022 e 2023 os respetivos percentuais crescentes de 89,71%,

GRÁFICO 1. Ranking Transparência em percentual dos cinco primeiros Tribunais Estaduais do Brasil



Fonte: Elaborado pelo o autor (2023)

100% e 100%. O TJGO se coloca dentre os 5 primeiros no ano de 2020 com 91,52%, em 2021 com 98,07% e em 2022 com 100%. O TJAL consegue colocação nos anos de 2020 com 93,75% e 2021 com 97,10%. O TJCE também obtém colocação por dois anos, 76,32% em 2018, e 90,63% em 2020. Observa-se que apesar de ocorrerem variações de Tribunais nesta colocação dos 5 melhores, para os Tribunais que ficaram nesta classificação em mais de um Ranking, todos tiveram a obtenção de percentuais crescentes no atendimento dos itens exigidos pelo CNJ. O que demonstra a similaridade de comportamentos com tendência ao atendimento pleno dos itens. Em análise ao comportamento geral dos Tribunais ao longo destes anos, depreende-se que há um movimento destas unidades para uma "zona de maturidade" no que diz respeito ao cumprimento dos requisitos da transparência, devendo-se também levar em consideração que há modificações, ainda que poucas, nos itens exigidos pelo CNJ.

DiMaggio e Powell (2005) observam esta semelhança nas formas e práticas organizacionais na medida em que os campos organizacionais vão se consolidando, visto que as organizações iniciam com uma certa diversidade e com o tempo vão tendendo a uma homogeneização. É possível inferir, a partir da evolução destes dados do Ranking no período de 2018 a 2023, pela presença do fenômeno do isomorfismo coercitivo, visto que a existência de pressões formais e informais vindas da própria estruturação do ranking estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça, órgão que visa aprimorar o controle e à transparência administrativa do Judiciário brasileiro, onde os Tribunais competem e são comparados entre si, acaba por estimular a busca por adequação às exigências do Ranking e pela consequente visibilidade positiva perante a sociedade. E como bem observam DiMaggio e Powell

(2005), a existência de forças compreendidas como de coerção, de persuasão ou até mesmo de convite a conluio impulsionam para esse movimento de homogeneidade.

Após verificação do CNJ, sai o resultado preliminar com a publicação da pontuação obtida e a relação dos itens não comprovados pelos órgãos da justiça. Há em seguida, uma fase de encaminhamento dos recursos, resultando em nova análise destes itens e resposta do CNJ aos recursos, que poderão, portanto, ser deferidos ou não.

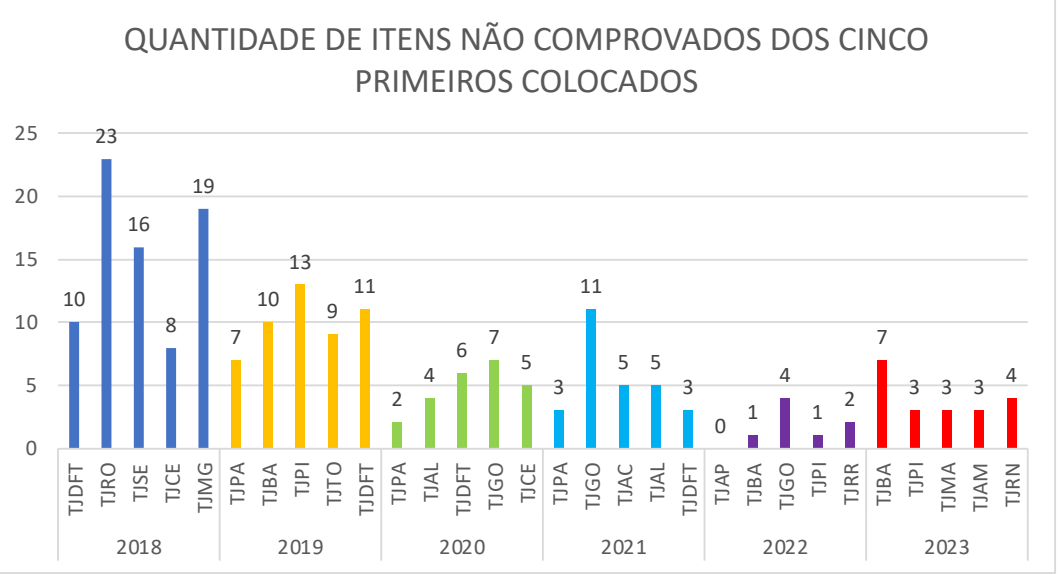
No Gráfico 2 foram elencadas as quantidades de itens considerados pelo CNJ como não comprovados e que posteriormente podem ter gerados recursos por parte dos Tribunais avaliados. Utilizou-se o mesmo critério de amostragem, os cinco Tribunais melhor avaliados nos anos de 2018 a 2023. Observa-se que houve um comportamento decrescente na quantidade de itens não comprovados pelos Tribunais nestes cinco anos de avaliação, com redução significativa para os Tribunais que permanecem como melhor colocados por mais de um Ranking. No ano de 2018, o TJRO teve a maior quantidade de itens não comprovados, com 23 questões não conformes. Em 2019, o TJPI esteve à frente na quantidade de itens considerados como não comprovados, com 13 itens. Em 2020, esta quantidade cai para 7 itens, para o TJGO. Em 2021, esta quantidade cresce para 11 itens, novamente para o TJGO. Já no ano de 2022, o TJGO continua à frente desta maior quantidade de itens não comprovados, embora tenha caído para 4 itens. No ano de 2023, os itens não comprovados sobem para 7, com o TJBA capitaneando esta maior incidência de não conformidade. Através destes resultados, pode-se inferir que ao longo dos anos os Tribunais vem buscando uma maior adequação aos requisitos da Transparência, se modelando a uma padrão de publicação nos Portais, demonstrando que este padrão ao mesmo tempo em que gera similaridades entre os órgãos, impulsiona-os a mudarem para um nível elevado de exigências que espelham não somente um direcionamento do CNJ, mas aos anseios da sociedade, visto que possibilita a abertura de dados, o maior controle social e a *accountability*.

É importante notar que esta similaridade de comportamentos contribui positivamente para o aprimoramento e modernização da gestão administrativa destes órgãos. Este comportamento isomórfico já tem sido estudado na realidade da administração pública brasileira, a exemplo da contribuição dos autores Fernandes e Bezerra (2013), levando à conclusão de que as reformas administrativas gerenciais no Brasil foram possibilitadas em virtude de práticas isomórficas de mudança institucional, viabilizando a absorção pelos estados brasileiros do "movimento internacional de modernização das estruturas públicas iniciado nos anos 1980".

Para Dror (1999 como citado em Oliveira, 2019), a transparência tem natureza normativa e instrumental. Esta crescente pressão social pela transparência pode também ser considerada como uma força coercitiva importante para esta tendência à homogeneização, visto que o dever da transparência faz parte de um sistema de valores da democracia e dos direitos humanos, bem como pressiona o governo a ter mais zelo pela coisa pública.

No Quadro 1 apresentado são identificadas as áreas temáticas que tiveram maior incidência de itens não comprovados, considerando os cinco Tribunais estaduais melhor classificados no Ranking da Transparência. Em 2018, todos os cinco Tribunais melhor posicionados tiveram itens pertinentes à "gestão orçamentária", apontando deficiências quanto a este tema. Em 2019, exigências quanto à "gestão de pessoas" foram consideradas

GRÁFICO 2. Quantidade de Itens não comprovados



Fonte: Elaborado pelo o autor (2023)

não comprovadas, com exceção apenas de um Tribunal, o TJPA. Em 2020, os dois temas "audiências/sessões" e "sustentabilidade e acessibilidade" foram os de maior frequência, apresentando-se como pontos de melhoria nestes Tribunais. No ano de 2021, o tema "gestão de pessoas" volta a ser destaque nos itens considerados como não comprovados, tendo, entretanto, incidência em apenas três Tribunais melhor classificados: TJGO, TJAC e TJAL. Em 2022, o tema "Licitações" apesar de ter maior incidência, apresentou-se apenas no TJGO. Em 2023, retorna ao destaque a "gestão de pessoas" e três Tribunais tiveram itens não comprovados nesta área temática: TJBA, TJPI e TJAM. Estes resultados demonstram a existência comum entre os Tribunais de debilidades apontadas pelo Ranking, sinalizando temas que por certo são mais sensíveis à realidade destes órgãos. Vale destacar a ocorrência da área temática "gestão de pessoas" que por três anos mostrou-se presente na realidade destes Tribunais. O que sugere que os melhores se assemelham no que há de melhor, mas também no que é sofrível.

Deve-se considerar também que por essas temáticas serem sensíveis e similares aos Tribunais, evidenciam que os melhores colocados tem em comum desafios de aprimorarem a clareza das informações e recursos tecnológicos que facilitem a pesquisa de dados, seu histórico, bem como a facilidade na edição destes documentos, requisitos importantes e exigidos para a publicação dos dados da Transparência. A gestão orçamentária era um ponto crítico em 2018 e ao longo destes anos dá lugar à gestão de pessoas, tema com bastante relevância social, visto que a prestação de contas está no mote da discussão dos governos democráticos. É necessário saber como a administração pública tem gerenciado seus recur-

QUADRO 1. Quantidade de itens não comprovados por área temática de maior incidência dos cinco primeiros colocados

ANO	ÁREA TEMÁTICA	TRIBUNAIS	FREQUÊNCIA
2018	Gestão Orçamentária	TJDFT	4
		TJRO	8
		TJSE	1
		TJCE	2
		TJMG	4
2019	Gestão Pessoas	TJPA	0
		TJBA	2
		TJPI	2
		TJTO	3
		TJDFT	3
2020	Audiências/Sessões Sustentabilidade	TJPA	2
		TJAL	2
		TJDFT	3
		TJGO	4
		TJCE	1
2021	Gestão Pessoas	TJPA	0
		TJGO	9
		TJAC	3
		TJAL	1
		TJDFT	0
2022	Licitações	TJAP	0
		TJBA	0
		TJGO	3
		TJPI	0
		TJRR	0
2023	Gestão Pessoas	TJBA	5
		TJPI	1
		TJMA	0
		TJAM	2
		TJRN	0

Fonte: Elaborado pelo o autor (2023)

sos e o que os gestores públicos estão realizando de entregas para a administração pública. Conforme observa Oliveira (2019), um dos objetivos da transparência é o *accountability*, o que pode levar à exposição de falhas do agente público (*accountability* individual) bem como dos processos da organização (*accountability* institucional).

Por fim, com base nestes dados obtidos ao longo dos anos de implantação do Ranking da Transparência pelo CNJ, é possível observar esta tendência à homogeneização dos Tribunais Estaduais brasileiros, tanto no que diz respeito ao maior atendimento dos itens exigidos pelo ranking, como pelas deficiências comuns apontadas em áreas temáticas, a exemplo da gestão orçamentária e da gestão de pessoas. Da mesma maneira que se observa movimento crescente no alcance de maiores percentuais obtidos do rol de melhores colocados, há comportamento decrescente nestes cinco anos na quantidade dos itens não comprovados, o que demonstra que a pressão institucional pelos "melhores do Ranking", vem produzindo um movimento característico do isomorfismo coercitivo, em que as organizações passam a realizar rituais cada vez mais próximos e conformes às pressões exercidas por instituições maiores ou de maior poder. Há uma expressiva e contínua busca por legitimidade, visto que não basta apenas atingir o percentual máximo de conformidade nos itens, mas manter-se no rol dos órgãos mais transparentes ao longo de suas edições. Para tanto, os Tribunais trocam experiências, imitam práticas e se monitoram em seus Portais da Transparência, o que não deixa de ser um movimento indutor da mudança.

8. Conclusão

Por fim, com base nestes dados obtidos ao longo dos anos de implantação do Ranking, é possível observar esta tendência à homogeneização dos Tribunais Estaduais brasileiros, tanto no que diz respeito ao maior atendimento dos itens exigidos pelo ranking, como pelas deficiências comuns apontadas em áreas temáticas, a exemplo da gestão orçamentária e da gestão de pessoas. A pressão institucional pelos "melhores do Ranking", vem produzindo um movimento característico do isomorfismo coercitivo, em que as organizações passam a realizar rituais cada vez mais próximos e conformes às pressões exercidas por instituições maiores ou de maior poder. Os Tribunais trocam experiências, imitam práticas e se monitoram em seus Portais da Transparência, o que não deixa de ser um movimento indutor da mudança.

Este estudo por si só não exaure todas a variáveis que podem ser levadas em conta ao se observar o comportamento isomórfico dos órgãos públicos, em especial dos Tribunais estaduais brasileiros, base amostral desta pesquisa. Este campo é fértil para novas pesquisas com correlações estatísticas mais aprofundadas, possibilitando inclusive a aplicação de instrumentos de pesquisa qualitativa, observando a utilização de linguagem simples, o nível de acessibilidade e o design dos portais da transparência, dentre outros aspetos que demonstram se há práticas isomórficas e se elas conduzem para a potencialização dos instrumentos de controle social. Entende-se que as reflexões trazidas neste artigo são apenas provocações iniciais para o entendimento da riqueza deste fenômeno da imitação que impulsiona a administração pública brasileira para mudanças. Podem não ser necessariamente mudanças substanciais, disruptivas, mas levam estas organizações públicas para o sentido de movimento, de adequação a novas acomodações.

Referências

Conselho Nacional de Justiça. (2023). *Ranking da Transparência*. https://www.cnj.jus.br/ranking-da-transparencia/

Conselho Nacional de Justiça. (2023). *Página dos Tribunais*. https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/tribunais/

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE – Revista de Administração de Empresas, 45*(2), 74–89. Recuperado de https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37123

Fernandes, A. S. A., & Bezerra, D. M. (2013). A conjuntura isomórfica das reformas administrativas nos estados brasileiros. *RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, (1). Recuperado de https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11992

Moraes, L. P., Costa, T. M. T., Brunozi, A. C. Jr. (2022, outubro). *Isomorfismo institucional no processo de criação dos regimes próprios de previdência social em municípios de Minas Gerais*. In Anais do IX Encontro Brasileiro de Administração Pública. São Paulo, SP. Recuperado de https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/708

Oliveira, D.J.S. (2019, maio). *Governo aberto: o princípio da transparência*. In Anais do VIII Encontro de Administração Pública da ANPAD – EnAPG, Fortaleza, CE. Recuperado de https://arquivo.anpad.org.br/eventos.php?cod_evento=&cod_evento_edicao=94&cod_edicao_subsecao=1650&cod_edicao_trabalho=26179

Resolução nº 260, de 11 de setembro de 2018. (2018). Altera a Resolução CNJ n. 215, de 16 de dezembro de 2015, e institui o ranking da transparência do Poder Judiciário. Brasília. DF. Recuperado de https://atos.cnj.jus.br/files/compilado171719202007275f1f0c1fe5077.pdf

Rodrigues, J. G. L., & Neto, J. S. (2014). Diretrizes para implantação da governança de tecnologia da informação no setor público brasileiro à luz da Teoria Institucional. *Revista do Serviço Público, 63*(4), p. 475-497. https://doi.org/10.21874/rsp.v63i4.108

Santin, J. R., & Frizon, L. (2020). Administração consensual, accountability e transparência na administração pública brasileira. *Revista de Direito da Cidade, 12*(2), Revista de Direito da Cidade, 2020-05, Vol.12 (2). Recuperado de: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/48608/33976

Silva, L. V., Machado L., Saccol, A. (Org.), Azevedo, D. (2012). *Metodologia de pesquisa em administração: uma abordagem prática*. São Leopoldo. RS:Unisinos. Recuperado de http://biblioteca.asav.org.br/vinculos/000045/000045b4.pdf

Tavares, B., Leite Mesquita, D., & Carvalho de Castro, C. (2011). Evidências de indução e mimetismo nos arranjos produtivos locais pela ação institucional do Sebrae. *Administração Pública e Gestão Social, 2*(4), 339–361. https://doi.org/10.21118/apgs.v2i4.4032

Anexo A – Tribunais de Justiça do Brasil

1. Tribunal de Justiça do Acre (TJAC)
2. Tribunal de Justiça de Alagoas (TJAL)
3. Tribunal de Justiça do Amapá (TJAP)
4. Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM)
5. Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA)
6. Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE)
7. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT)
8. Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES)
9. Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO)
10. Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA)
11. Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT)
12. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJMS)
13. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG)
14. Tribunal de Justiça do Pará (TJPA)
15. Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB)
16. Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR)
17. Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE)
18. Tribunal de Justiça do Piauí (TJPI)
19. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ)
20. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN)
21. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS)
22. Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO)
23. Tribunal de Justiça de Roraima (TJRR)
24. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC)
25. Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)
26. Tribunal de Justiça de Sergipe (TJSE)
27. Tribunal de Justiça do Tocantins (TJTO)

Fonte: Conselho Nacional de Justiça [CNJ], 2023.

2.

Política Regulatória do Garimpo no Brasil sob a Teoria dos Múltiplos Fluxos

Samuel Soares da Silva
Universidade Federal de Viçosa

Alan Ferreira de Freitas
Universidade Federal de Viçosa

Sarah Lima Queiroz
Universidade Federal de Viçosa

Marco Aurélio Marques Ferreira
Universidade Federal de Viçosa

RESUMO

Para mitigar problemas advindos do garimpo e aumentar a participação do Estado nos resultados econômicos gerados por esta atividade, o governo brasileiro por meio da Lei n.º 11.685/2008 priorizou a formalização do garimpo em cooperativas minerais. Como consequência, houve um aumento expressivo no número de requisições de títulos minerais por garimpeiros organizados em cooperativas, transformando a realidade do setor. Diante do cenário de maior segurança jurídica promovido pelo Estatuto do Garimpeiro, o presente estudo desvelou os fatores que explicam a construção da Lei 11.685/2008 como mecanismo de ação política do Estado. Para isso, analisou-se os elementos normativos, contextuais e políticos que favoreceram a inserção do garimpo na agenda governamental por meio da lente da Teoria dos Múltiplos Fluxos. Os principais achados demonstram que os fluxos de problema, solução e política se convergiram culminando na aprovação do Estatuto do Garimpeiro como principal regulamentação vigente da atividade garimpeira no Brasil.

Palavras-chave: Garimpo, Estatuto do garimpeiro, Políticas Públicas, Teoria dos Múltiplos Fluxos, *Agenda setting*.

ABSTRACT

To mitigate problems arising from mining and increase the State's participation in the economic results generated by this activity, the Brazilian government, through Law No. 11,685/2008, prioritized the formalization of mining in mineral cooperatives. As a consequence, there was a significant increase in the number of requests for mineral titles by miners organized in cooperatives, transforming the reality of the sector. Given the scenario of greater legal security promoted by the Garimpeiro Statute, this study revealed the factors that explain the construction of Law 11,685/2008 as a mechanism for the State's political action. To this end, the normative, contextual and political elements that favoured the inclusion of mining in the government agenda were analysed through the lens of the Multiple Streams Framework. The main findings demonstrate that the problem, solution and policy flows converged, culminating in the approval of the Garimpeiro Statute as the main current regulation of mining activity in Brazil.

Keywords: Garimpo, Garimpeiro status, Public Policies, Theory of Multiple Flows, Agenda setting.

1. Introdução

O garimpo é uma atividade econômica que compõe de maneira significativa o setor da Mineração Artesanal e em Pequena Escala (MAPE). O entendimento sobre a MAPE assume diferentes significados a depender do país. De modo geral, caracteriza-se o setor como informal, que explora depósitos marginais pouco atrativos para a grande mineração e com emprego de escasso aporte tecnológico no processo produtivo (IGF, 2017; Zvarivadza, 2018; World Bank, 2020).

Estima-se que 20% da produção de minerais e metais sejam fornecidos pela MAPE no mundo e que mais de 44 milhões de pessoas estavam trabalhando na MAPE em 2021 (Álvaro, 2021). No Brasil, a MAPE, que também inclui a atividade garimpeira, é abrangente no território e é fonte de renda para cerca de 861 mil trabalhadores (DELVE, 2021). Adicionalmente, para o país, o garimpo teve papel essencial na formação social e histórica, tanto pelo desbravamento quanto pelo povoamento do território brasileiro.

No entanto, o garimpo segue uma trajetória de invisibilidade e, sobretudo, é em muitos contextos criminalizado por sua marginalidade, informalidade e danos ambientais, sociais e econômicos (Silva, 2023; Coelho; Wanderley e Costa, 2017). Como consequência, o governo brasileiro vem enfrentando ao longo de sua história desafios no controle, regulação ou na proibição da mineração ilegal, em especial, o garimpo em terras indígenas e em unidades de conservação proibitivas para a atividade (Mapbiomas, 2021).

Para regulamentar e tentar solucionar problemas advindos do garimpo, bem como aumentar a participação do Estado nos resultados econômicos gerados por esta atividade, o governo brasileiro formulou regulamentações destinadas a MAPE nas últimas décadas (Lopes e De Oliveira, 2018; Milanez, Mansur e Wanderley, 2019).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), também conhecida como Constituição Cidadã, marco da redemocratização do país, assegurando direitos sociais e fundamentais à todos cidadãos e insculpindo o direito à uma vida digna como meta constitucional, cuidou de contemplar o garimpo em alguns dispositivos, o estabelecendo enquanto competência da União para a determinação das "áreas e as condições para o exercício da garimpagem, em forma associativa" (art. 21, XXV, CF/88), bem como incumbiu o Estado

do compromisso constitucional de favorecer e incentivar a formalização da atividade garimpeira em cooperativas minerais com o objetivo de organizar o setor.

Nesse cenário, inúmeros atos normativos e regulamentações destinados à criarem um arranjo institucional que permeia a MAPE no Brasil fazem parte de um arcabouço de políticas do Estado para tentarem regulamentar, organizar e facilitar a fiscalização do garimpo. Esses elementos jurídicos-normativos merecem atenção, pois são essenciais para compreender as políticas atreladas ao garimpo no Brasil, tanto sob a perspetiva de sua articulação, quanto em relação à favoritismo político-institucional por políticas públicas direcionadas à mineração em escala industrial.

A Lei n.º 7.805/89 e, sobretudo a Lei n.º 11.685/2008 que, respetivamente, instituíram o Regime de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG) e o "Estatuto do Garimpeiro" foram fundamentais para intensificar a formalização do garimpo. Tais diplomas jurídicos reforçaram o modelo organizacional cooperativo como prioridade para organização do garimpo no país, que teria na PLG, um regime simplificado de obtenção do título de exploração mineral, pois o mesmo não requer a necessidade de trabalhos prévios de pesquisa. Portanto, este arcabouço legal e institucional tem por caráter teleológico formalizar garimpeiros que exerciam suas atividades de maneira informal.

Reflexos das Leis n.º 7.805/89 e n.º 11.685/2008 podem ser inferidos por meio de dados da Agência Nacional de Mineração (ANM) do Brasil que demonstram que, em um cenário de maior segurança jurídica e a valorização das commodities minerais, houve um aumento expressivo no número de requisições de PLG por cooperativas a partir, principalmente do Estatuto do Garimpeiro. No ano de 1990, por exemplo, houve o requerimento de 3 PLGs por três cooperativas, já em 2008, houve 18 por nove cooperativas e 636 PLGs requeridas por 54 cooperativas no ano de 2020. Ao final de 2021, 254 cooperativas possuíam 3.375 títulos minerários em análise na ANM (ANM, 2021).

Contudo, o cenário de maior segurança jurídica promovido, principalmente pelo Estatuto do Garimpeiro e do aumento expressivo no número de requisições de PLG por cooperativas, faz um convite à refletir sobre quais os fatores motivadores e condicionantes da emergência garimpo como tema central à agenda governamental? De forma complementar, questiona-se: quais elementos explicam a construção da Lei n.º 11.685/2008 como mecanismo de ação política do Estado? É frente a este contexto discursivo e indagativo que este estudo tem como objetivo analisar os elementos normativos, contextuais e políticos que favoreceram a inserção do garimpo na agenda governamental.

Considerando a perspetiva de formação de agenda (*agenda-setting*), a análise proposta nesse estudo será realizada com base na Teoria dos Múltiplos Fluxos, desenvolvida por John Kingdon (2007a, 2007b, 2011). Esse modelo conceitual pressupõe que o surgimento de uma política pública se dá a partir da confluência favorável de três fluxos decisórios, quais sejam: problemas, soluções e política.

É importante ressaltar que existem variados estudos que se utilizam da lente do modelo dos Múltiplos Fluxos para analisar a formulação de políticas públicas. Embora nenhum deles se proponha analisar uma política regulatória específica da MAPE, sobretudo para o garimpo. Além disso, esse estudo apresenta a trajetória do garimpo como problema de política pública, bem como as regulamentações que determinam a sistemática do garimpo

no Brasil, oferecendo reflexões sobre os atores que contribuíram para que o tema chamasse a atenção dos formuladores (janela de oportunidades) e chegasse à agenda governamental.

Ademais, esse recorte sinaliza para análises que permitem compreender a relação entre: Estado e o garimpo no Brasil. Para o campo da administração pública, a pesquisa destaca o quanto o processo de formulação das políticas públicas é influenciado pelo contexto político e econômico em que operam, bem como por interesses de vários atores.

O presente artigo está organizado em quatro secções além desta introdução. A próxima aborda elementos conceituais e teóricos inerentes à necessidade analítica e argumentativa levantada pela pesquisa, refletindo sobre a formulação de políticas públicas e o modelo dos Múltiplos Fluxos.

2. Formulação de Políticas Públicas e o Modelo dos Múltiplos Fluxos

No que tange ao papel do Estado e às implicações de suas ações faz-se mister compreender as práticas sociais presentes nos processos de formulação de políticas públicas, bem como as práticas e ações dos atores políticos (Birkland, 2005). Isso quer dizer que o campo de estudos de políticas públicas também se debruça na compreensão dos efeitos práticos, na esfera social, das decisões e ações estatais. As bases sociais de processos políticos e da relação Estado e Sociedade precisam ser desveladas com o compromisso de compreender as realidades sociais que circundam as políticas públicas (Capella, 2018).

Uma realidade social, emblemática na história do Brasil, que se configura como um problema público latente na agenda governamental é a realidade do garimpo. Umas das soluções práticas (políticas) empreendidas pelo Estado está no Estatuto do Garimpeiro, que orienta a formalização da atividade garimpeira e, com isso, aumenta o controle governamental por meio da prerrogativa da concessão de PLG a garimpeiros que estivessem organizados em cooperativas. Ademais, o Estado entende que a formalização do garimpo em cooperativas minerais é um importante meio para resolver problemas de ordem legal, social, econômico e, sobretudo, ambiental da garimpagem (Alves, Ferreira e Araújo, 2019; Calvimontes, et al., 2020; Silva et al., 2023).

O ponto de partida para compreender a formulação do Estatuto do Garimpeiro começa no processo de definição de problemas, por meio do qual o debate sobre um determinado assunto é estruturado, podendo chamar a atenção dos formuladores (Subirats, 2006; Capella, 2018). Ressalta-se que ao considerar a existência de uma gama de problemas que não conseguiram integrar a agenda governamental, o modo como eles são compreendidos, definidos e articulados é fundamental para conduzir todo o debate do processo decisório (Capella, 2018). Além disso, a vontade política pode ser considerada um fator determinante, visto que a discricionariedade dos atores políticos é capaz de interferir na inserção do problema na agenda governamental (Subirats, 2006).

De acordo com Capella (2018), existe um arcabouço de problemas na agenda governamental que emergem e são considerados importantes em num momento específico, como resultado da ação política de vários atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia entre outros. Logo, a formação da agenda (*agenda-setting*), pode ser compreendida como o processo no qual problemas e soluções alternativas ganham ou perdem atenção do público e dos formuladores (Birkland, 2005).

Diante ao exposto, um modelo teórico de análise muito utilizado na literatura para compreender a formulação de políticas públicas é o Modelo dos Múltiplos Fluxos, elaborado por John Kingdon (Kingdon, 2011a). Nesse modelo é possível compreender como algumas questões passam a ser consideradas pelos formuladores de políticas entrando na agenda governamental. Portanto, para o autor a mudança na agenda é o resultado da convergência entre três fluxos decisórios relativamente independentes, sendo estes: os problemas (*problems stream*); as soluções ou alternativas (*policy stream*); e a política (*political stream*).

O primeiro fluxo, tem o objetivo de analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas públicos. Nesse sentido, Kingdon (2011) parte do pressuposto de que devido à grande quantidade de decisões a serem tomadas, bem como a incapacidade de conseguir lidar com todas elas ao mesmo tempo, a atenção dos formuladores das políticas depende da forma como eles as percebem, interpretam e como são definidos como problemas. Logo, emergem os problemas quando eles chamam a atenção dos participantes do processo decisório, por meio de indicadores, eventos, crises ou *feedback* das ações governamentais, despertando a necessidade de ação (Capella, 2018).

O segundo fluxo, tem o objetivo de analisar o conjunto de alternativas disponíveis para os problemas que emergem na agenda governamental. Kingdon (2011) ressalta, que as ideias geradas não decorrem, fundamentalmente, de uma perceção anterior sobre os problemas públicos. De acordo com o autor, "as pessoas não necessariamente resolvem problemas [...]. Em vez disso, elas geralmente criam soluções e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções" (Kingdon, 2011, p. 32). Portanto, entende-se que as alternativas para sanar determinado problema são constituídas dentro de comunidades de políticas, formadas por assessores parlamentares, pesquisadores acadêmicos, funcionários públicos e grupos de interesses, que têm em comum a mesma inquietude (Capella, 2018).

O terceiro fluxo é formado pela política, onde existem três elementos que podem influenciar a agenda governamental dentro dessa dimensão: o clima ou humor nacional com a política, as forças políticas organizadas e as alterações dentro do governo (Kingdon, 2011). O clima ou humor nacional com a política, está relacionado ao compartilhamento de questões por várias pessoas dentro de um lapso temporal, criando condições favoráveis, ou não, para algumas ideias emergirem. As forças políticas organizadas são aquelas exercidas principalmente pelos grupos de pressão. O apoio ou a oposição destes a uma determinada questão pode indicar consenso ou conflito na política, permitindo aos formuladores das políticas públicas discernirem se o ambiente está ou não favorável a determinada proposta. Por fim, as mudanças dentro do governo estão relacionadas as alterações de pessoal em posições estratégicas do setor público que interferem na agenda do governo, podendo bloquear ou colaborar com a inserção de novos temas na agenda (Kingdon, 2011b).

De acordo com Kingdon (2011b), os fluxos dos problemas, soluções e da política podem se convergir, ocasionando uma oportunidade de alteração na agenda governamental, chamada de "janela de oportunidade" (*policy windows*). Quando esse fenômeno ocorre, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam a situação favorável para a alteração, possibilitando que o tema possa emergir na agenda governamental (Capella, 2018).

Ante ao exposto, Kingdon (2011b) ressalta que para haver alterações na *agenda-setting* é fundamental a atuação dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), que investem na defesa de determinado tema buscando condições para a *policy windows*. Eles podem até ser os principais responsáveis para fazer convergir os três fluxos, logo o papel desse ator é detectar o momento oportuno para agir. Portanto, os *policy entrepreneurs* podem estar dentro do governo ou fora dele influenciando na *agenda-setting*.

Ademais, as reflexões propostas nesse estudo tratam-se de realizar uma construção analítica que permite compreender com maior riqueza de detalhes o processo de formulação das políticas públicas. Logo, por meio do Modelo dos Múltiplos Fluxos, torna-se possível analisar os elementos normativos, contextuais e políticos que caracterizam a política do garimpo brasileira vigente e que favoreceram a sua inserção na agenda governamental.

3. Metodologia

O presente estudo é caracterizado como teórico do tipo descritivo, com abordagem qualitativa e métodos predominantemente bibliográfico e documental (Godoy, 1995; Yin, 2005). No que se refere à pesquisa bibliográfica, os dados foram coletados de artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais, nos anais de congressos e em teses e dissertações relacionadas ao tema do garimpo no Brasil. Já a pesquisa documental baseou-se na análise dos atos normativos e administrativos editados pelo governo brasileiro, visando regulamentar questões relacionadas à extração mineral no Brasil. A lista dos documentos que embasaram a análise pode ser visualizada no Quadro 1.

A técnica empregada para interpretação dos dados foi a análise de conteúdo, com vistas a proporcionar a interpretação das informações coletadas, possibilitando assim a descrição do conteúdo a ser analisado. Em suma, esse estudo se propõe a analisar a política regulatória do garimpo no Brasil instrumentalizada pela análise do Estatuto do Garimpeiro, entendido como a principal política pública para a regulamentação do garimpeiro e do exercício de sua atividade.

A operacionalização da referida análise, seguiu as etapas indicadas por Bardin (2011): (i) pré-análise; (ii) exploração de material; e (iii) tratamento dos resultados, inferências e interpretação. A primeira etapa de preparação documental, também denominada pré-análise, envolveu a escolha dos documentos que foram analisados, na qual ocorreu uma leitura flutuante de todos os documentos delineados no Quadro 1. Na segunda etapa, definida como exploração de material, os documentos foram classificados e indexados constituindo o corpus do estudo, sendo, ainda, analisados e codificados em categorias para, por fim, ser empreendida a interpretação com base na lente teórica dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2011). Já na terceira etapa de análise, alicerçada na sistematização dos dados alcançados, o tratamento dos resultados, inferências e interpretação ocorreram de modo individual, gradual de informações e raciocínio, facilitando a compreensão dos documentos.

Ressalta-se que para a definição das categorias analíticas utilizou-se o modelo de grade fechada, visto que foram selecionadas no início da análise (Laville e Dione, 1999). Para os autores, o modelo de grade fechada consiste em definir preliminarmente as categorias pertinentes ao objetivo da pesquisa. Identificam-se, no material selecionado, os elementos a serem integrados nas categorias já estabelecidas. Nesse sentido, as categorias analíticas

foram extraídas do modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2011), delimitando-se na análise dos fluxos de problemas, soluções e político, para, assim, compreender quais fatores contribuíram para que a temática do garimpo chamasse a atenção dos formuladores (janela de oportunidade) e chegasse à agenda governamental. Também foram considerados os contextos em que ocorreram as mudanças e os atores.

QUADRO 1. Lista de documentos utilizados na pesquisa

DOCUMENTO	OBJETIVOS
Constituição Federal de 1934	Separa as propriedades do solo e do subsolo. Determinando à União a competência privativa de legislar sobre riquezas do subsolo e mineração
Decreto n.º 23.979/34	Cria o Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM
Constituição Federal de 1937	Determinou que o aproveitamento de jazidas minerais passou a ser permitido somente a brasileiros ou empresas constituídas por brasileiros.
Decreto-lei n.º 1.985/40	Criou o Código de Minas, que definiu os direitos sobre as jazidas e minas, estabeleceu o regime de seu aproveitamento e regulamentou a intervenção do Estado na indústria de mineração.
Constituição Federal de 1946	Reabriu a mineração à participação do capital estrangeiro.
Lei n.º 4.425/64	Estabeleceu o regime de tributação única para os minerais – Imposto Único sobre Mineral – IUM.
Decreto-Lei n.º 227/67	Alterou o Código de Minas e criou o Código de Mineração.
Lei 6.567/1978	Delimita sobre a exploração e o aproveitamento das substâncias minerais, estipulando a área máxima de 50 hectares, e especificidades sobre a licença da jazida de cinquenta hectares para pessoas físicas e de dez mil hectares para cooperativas na Amazônia Legal.
Lei 6938/1981	Estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental.
Resolução CONAMA nº. 01/1986	Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.
Constituição Federal de 1988	Restabeleceu, em parte, as restrições à participação estrangeira na exploração e aproveitamento de recursos minerais
Art. 170, VI; Artigo 176; Artigo 231; Art. 225, § 2.º = Constituição Federal de 1988	No Brasil, a propriedade dos recursos minerais pertencem à União Federal. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental A diferenciação entre atividade e propriedade permite que o domínio do resultado da lavra das jazidas de minerais possa ser atribuído a terceiros pela União Federal. Afirma que a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só serão efetivadas com autorização do congresso nacional, ouvidas as comunidades indígenas, assegurando-as a participação nos resultados. Ocorre que no âmbito infraconstitucional, a regulamentação do exercício de mineração em terras indígenas ainda não existe. Não há, portanto, uma norma que regulamente a atividade garimpeira em terras indígenas, ficando uma lacuna normativa, a ser unicamente pautada pelos artigos 176 e 231 da Constituição Federal, que não deixa de ser uma norma com eficácia limitada. Dever de reparação por parte do empreendedor da área degradada. A atividade minerária se caracteriza como uma fonte de degradação expressa na Constituição Federal. Diante disso, já se presume o impacto ambiental, e se essa atividade for manejada de forma indevida, ficará ainda mais acentuado se em terras indígenas, uma vez que recebem proteção especial em função de sua relevância biocultural

QUADRO 1. Lista de documentos utilizados na pesquisa (*cont.*)

DOCUMENTO	OBJETIVOS
Lei n.º 7.805/89	Altera o Decreto-Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira
Lei n.º 7.766/89	Dispõe sobre o ouro, ativo financeiro, e sobre seu tratamento tributário. Esta Lei permite que as cooperativas e associações de garimpeiros operem com ouro, restringindo sua atividade à compra na origem e à venda ao Banco Central do Brasil, ou à instituição por ele autorizada.
Decreto lei n.º 97.632/1989	Obriga os responsáveis pela exploração de recursos minerais, a apresentação de um Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD) no momento do licenciamento.
Lei n.º 7.990/89	Definiu alíquotas da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM
Lei n.º 8.001/90	Definiu os percentuais da distribuição da CFEM
Emenda constitucional n.º 6 de 1995	Suprimiu os impedimentos ao capital externo na pesquisa e lavra de bens minerais
Resolução CONAMA n.º 237/1997	Estão sujeitas ao licenciamento ambiental as atividades de: 1. Extração e tratamento de minerais - pesquisa mineral com guia de utilização - lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento - lavra subterrânea com ou sem beneficiamento - lavra garimpeira
Exposição dos Motivos do Projeto de Lei n.º 7.505 de 2006.	No texto é ressaltada a importância e motivações para a proposição de uma norma de regulamentação da atividade garimpeira.
Decreto n.º 6514/2008	Reforça e atualiza a Lei dos Crimes Ambientais e dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelecendo o processo administrativo federal para apuração destas infrações.
Lei n.º 11.685, de 2 de junho de 2008	Institui o Estatuto do Garimpeiro e dá outras providências. Destinado a disciplinar os direitos e deveres assegurados aos garimpeiros.
Plano Nacional de Mineração 2030, em 2011	Estabelece um planejamento estratégico de longo prazo para o setor mineral
Projeto de Lei n.º 37/2011	Disciplina o regime de aproveitamento das substâncias minerais
Lei Complementar n.º 140/2011	Estabelece como competência administrativa dos municípios a condução do licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos cujos impactos ambientais se limitem ao âmbito local, "conforme tipologia definida pelos respetivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade". No caso da competência municipal não há dúvidas: prevalece a abrangência dos impactos do empreendimento. Assim, os entes municipais somente serão competentes para presidir o licenciamento ambiental quando os impactos do empreendimento ou da atividade se restringirem ao âmbito local, isto é, não ultrapassarem os limites de um determinado Município.
Lei n.º 12.651/2012	Código Florestal; trata do desmatamento das margens de cursos d'água, áreas de preservação permanente (APPs)
Projeto de Lei n.º 5.807/13	Dispõe sobre a atividade de mineração, cria o Conselho Nacional de Política Mineral e a Agência Nacional de Mineração - ANM
Lei n.º 12.844/13	Dispõe sobre a comprovação de regularidade fiscal pelo contribuinte, regula a compra, venda e transporte de ouro, garantindo o direito à comercialização do ouro diretamente com instituição legalmente autorizada a realizar a compra
Lei n.º 13.540/17	Alterou as Leis nº 7.990/1989 e nº 8.001/1990, visando modificar as regras da CFEM .
Lei n.º 13.575/17	Criou a Agência Nacional de Mineração (ANM) e extinguiu o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)
Decreto n.º 9.406/18	Regulamentou o Código da Mineração de 1967
Decreto n.º 9.406 de 2018	Regulamenta o Código da Mineração; conceitua a garimpagem exclusivamente a partir do tipo de depósito geológico.

QUADRO 1. Lista de documentos utilizados na pesquisa (*cont.*)

DOCUMENTO	OBJETIVOS
Resolução n.º 162 de 2021	Define como impacto ambiental local "qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, a qualidade dos recursos ambientais, dentro dos limites do Município" (artigo 2.º, III)
Resolução CEMA n.º 3	Redução da proteção das Reservas Legais nas áreas destinadas ao uso produtivo no estado de Roraima.
Decreto n.º 10.965 de 2022	Estabelece a simplificação dos critérios utilizados pela ANM, na análise e concessão, destinados a empreendimentos de pequeno porte, determinando em contrapartida, seu compromisso com o meio ambiente e a comunidade, assegurando um desenvolvimento sustentável.
Decreto n.º 11.369 de 2023	Revoga o Decreto 10.966 de 2022, extinguindo o Pró-Mape e a Comape
Resolução ANM n.º 129 de 2023	Estabelece regras para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa pela comercialização de diamantes, pedras coradas, ouro e prata.

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

4. Evolução do Garimpo como Problema Público no Brasil

As origens da exploração mineral no Brasil remetem ao período colonial, sendo desde os primórdios um espaço de grandes conflitos socioambientais, envolvendo a desterritorialização de populações tradicionais, a exemplo de indígenas e ribeirinhos, bem como o estabelecimento de uma relação pouco atenta com o cuidado ao meio ambiente. O que repercute diretamente na evolução do garimpo no território brasileiro, tido como uma problemática estrutural que se perpetua desde o período colonial até a contemporaneidade.

Dados do ISA – Instituto Socioambiental (2021), comprovam esses pressupostos ao demonstrar que nos ecossistemas florestais de países amazônicos, há cerca de 4.472 locais identificados, nos quais se pratica o garimpo ilegal. Mais da metade (2.576) desses pontos localizam-se no Brasil e 95% deles estão em atividade. Concomitante, Calvimontes et al. (2020), destaca que a falta de organização e informalidade é historicamente inerente ao garimpo, após analisar os desafios da atividade garimpeira na Amazônia em meio a pandemia do COVID-19, além disso, os autores ressaltam que essa situação tem se agravado.

Além disso, é importante ressaltar que no contexto de evolução do entendimento sobre o garimpo, estão as transformações tecnológicas e socioeconômicas também, ocorridas nas últimas décadas da MAPE. Por isso, o garimpo vem passando por transformações tecnológicas significativas, demandando cada vez mais maquinários de alto investimento em seu processo de extração e beneficiamento, como tratores, retroescavadeiras, moinhos, concentradores, centrífugas, entre outros. A mudança de uma atividade rudimentar para uma (semi)mecanizada, a fim de aumentar o aproveitamento do minério, que é encontrado cada vez em menor quantidade em depósitos aluvionares, tem demandado também menor contingente de trabalhadores (Coelho, Wanderley e Costa, 2017; Silva et al., 2023).

Esses desafios supracitados pressionam os garimpeiros a encontrarem mecanismos para viabilizarem a extração de diversos minérios, além de chamar a atenção do Estado para acompanhar as transformações ocorridas na atividade. Mas afinal, quem são os garimpeiros de hoje no Brasil? A partir dos dados analisados nesse estudo e, por meio das análises de Coelho, Wanderley e Costa (2017) e Macedo et al., (2020), foi possível chegar à conclusão de seis tipos distintos de garimpeiros, sendo eles: (i) Garimpeiro artesanal; (ii) Porcentistas, meia praça, meeiros; (iii) Donos, gestores do garimpo (iv) Investidores; (v) Comerciantes locais de equipamentos de garimpagem e outros insumos; (vi) Prestadores de serviços. O Quadro 2 demonstra as diferentes classificações e entendimentos de garimpeiros.

É importante ponderar que, a depender da região ou da substância mineral extraída, algumas nomenclaturas podem variar, mas as características tendem a permanecer. Ressalta-se que todos esses tipos de garimpeiros conforme demonstrado no Quadro 2 são equiparados, pela legislação como garimpeiros.

Nesse cenário destaca-se o ano de 2008 com a aprovação do Estatuto do Garimpeiro, Lei n.º 11.685/2008, que disciplina os direitos e os deveres dos garimpeiros, caracterizando-os como toda pessoa física brasileira que, "individualmente ou em forma associativa, atue diretamente no processo da extração de substâncias minerais garimpáveis" onde o Estado brasileiro buscou organizar o garimpo do país. Para realizar as atividades de extração mineral, a referida norma disciplinou que o garimpeiro poderia realizar as atividades de trabalho de forma autônoma, familiar, individual, com relação de emprego, por meio de contrato de parceria registrado em cartório e em cooperativa ou outra forma associativa (Casa Civil da Presidência da República [do Brasil], 2008).

Portanto, a evolução do garimpo como problema de política pública vem chamando a atenção dos formuladores de política, culminando na discussão e aprovação de variadas regulamentações para o garimpo no Brasil. Por isso, esse estudo se compromete em analisar a política regulatória do garimpo instrumentalizada pelo Estatuto do Garimpeiro com o objetivo de compreender caminhos que possam mitigar os diversos obstáculos e círculo viciante inerentes ao garimpo. Ademais, a próxima seção vai demonstrar os elementos normativos, contextuais e políticos que favoreceram a inserção do garimpo na agenda governamental.

5. Formulação do Estatuto do Garimpeiro: Uma Análise com Base no Modelo dos Múltiplos Fluxos

A proposição de uma legislação tendente à regulamentar a extração de substâncias minerais no Brasil, conforme ressaltado alhures, remonta à Constituição de 1934 que estabeleceu a diferenciação entre a propriedade do solo e do subsolo, de forma que se eventualmente algum mineral fosse encontrado em uma propriedade a sua titularidade não seria do superficiário, mas sim da União que a concederia por meio de autorização ou concessão federal (Casa Civil da Presidência da República [do Brasil], 1934).

No entanto, apesar da legislação mineral, a partir da década de 1930, ganhando fôlego nos anos 70 e 80, desempenhar um gradativo protagonismo na agenda pública brasileira, com a chamada vocação mineral sendo pautada em diversas políticas públicas e legislações

QUADRO 2. Diferentes classificações e entendimentos de garimpeiros

CLASSIFICAÇÃO	CARACTERÍSTICAS
Garimpeiro artesanal	Em geral, atuam de maneira informal, são descapitalizados, contam com parcos recursos próprios ou empréstimos informais a juros elevados. Possuem baixo acesso a tecnologias, utilizando, quando muito, força de trabalho familiar ou informal e ferramentas simples e de baixo custo.
Porcentistas, meia praça, meeiros	São trabalhadores que estão atuando diretamente no processo de extração no garimpo. São pagos pelos "donos" dos garimpos, com percentuais que, a depender da região e do minério, variam de 5% a 20% do montante extraído, dividido entre todos os trabalhadores envolvidos.
Donos, gestores do garimpo	São os donos dos meios de produção e dos maquinários. Podem, eventualmente, ter a posse ou a concessão da área e da terra. Organizam, em geral, o processo de extração por meio de um gerente, fornecem as condições de trabalho, alimentação e moradia. Além disso, selecionam os demais garimpeiros (porcentistas) e organizam a produção na frente de lavra.
Investidores	Em geral, são aqueles que aplicam recursos no garimpo, possuem certo capital ou possibilidade de acesso a financiamento.
Comerciantes locais de equipamentos de garimpagem e outros insumos	Seja dentro ou fora do garimpo, podem, eventualmente, investir no financiamento dos custos de exploração no garimpo, por meio da venda a prazo, mediante juros altos e retorno do pagamento quando houver a venda da produção extraída.
Prestadores de serviços	É um grupo heterogêneo, que dá suporte ao processo de extração. Pode envolver pessoas em atividades de preparo de alimentos, transporte de insumos e do minério, vigilância, manutenção, entre outras.

Fonte: Elaborado a partir de Coelho et al. (2017) e Macedo et al. (2020).

tendentes a fortalecer e expandir as fronteiras minerais como uma das principais frentes de atuação do Ministério de Minas e Energia (MME), o garimpo não foi objeto de tamanha proeminência na formulação da agenda pública brasileira.

A esse respeito, podem ser observadas algumas legislações esparsas que ao longo do processo histórico brasileiro se ocuparam de regulamentar especificamente, ainda que de forma incipiente, o garimpo, a exemplo de alguns dispositivos do Código Minerário (Decreto-Lei n.º 227/1967) e Lei n.º 7.805/1989 que disciplina o regime de permissão de lavra garimpeira. Contudo, a atividade garimpeira, enquanto categoria profissional, permaneceu sem disciplina legal até o ano de 2008, sendo comumente associada à prática ilegal do garimpo, causadora de grandes impactos ambientais, ambiente de condições insalubres e desumanas de trabalho, nutrindo-se, dessa forma, uma imagem negativa do garimpeiro, o que associado aos intensos conflitos socioambientais que envolvem o garimpo e atividades ilícitas que se desenvolvem à margem desse tipo de mineração, conduziu à um processo de marginalização social e até mesmo institucional dessa categoria (Macedo et al., 2020; Silva et al., 2023).

Ressalta-se que, embora o art. 71 do Código Minerário considerasse, desde 1967, como garimpeiro o "trabalhador que extrai substâncias minerais úteis, por processo rudimentar

e individual de mineração, garimpagem, faiscação ou cata" essa nomenclatura se deu de forma genérica, conforme se aduz da própria redação do dispositivo, afigurando-se como um conceito demasiadamente amplo e funcional às normas atinentes à regulamentação dos processos de garimpo, sem, contudo, tratar da regulamentação do categoria profissional do garimpeiro (Casa Civil da Presidência da República [do Brasil], 1967).

Nesse cenário, entre 2002 e 2011, orientado pelo intenso processo de industrialização pelo qual passavam diversos países emergentes, notadamente a China, vivenciou-se o período conhecido como boom das commodities, caracterizado por um aumento expressivo na demanda e valor das substâncias minerais, em especial o minério de ferro. Esse cenário econômico conduziu vários países da América Latina, a exemplo do Brasil, à investirem em tecnologias, fomentos financeiros e políticas públicas direcionadas à expansão e intensificação das fronteiras minerais, e consequente produção desse setor (Wanderley, 2017; Silva et al., 2023).

Esse período foi marcado por um modelo econômico denominado neoextrativismo, fortemente difundido entre os países com governos considerados progressistas, a exemplo do Brasil, durante o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O modelo neoextrativista caracterizou-se por um intenso fomento governamental às atividades extrativas e à expansão das fronteiras minerais e agropecuárias, sendo divulgado à população com forte apelo social relacionado à geração de empregos, aumento da captura dos excedentes pelo Estado, sendo que esses últimos seriam reaplicados em outros setores do governo, programas de combate à fome, elementos que promoveram uma legitimação social desse formato de exploração (Milanez; Santos, 2013). Ressalta-se que no período de boom mineral vários foram os programas e políticas públicas de fomento à mineração lançados pelo Governo Federal, sem contudo estender, de forma direta, seus benefícios ao garimpo.

No entanto, acredita-se que o cenário de euforia político-econômico ocasionado pelo boom das commodities em relação aos produtos primários, sobretudo minerais, criou um ambiente institucional propenso para se discutir as atividades de extração mineral de forma mais ampla, confluindo em debates sobre as temáticas próprias do garimpo, ainda que à reboque da mineração em grande escala, haja vista que a atividade garimpeira também é uma variável importante na economia brasileira.

Ambientado nesse contexto e imerso no âmbito do Programa de formalização de atividade garimpeira idealizado pela Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM) do Ministério de Minas e Energia (MME), em 2006 foi proposto, pelo Poder Executivo Federal, o Projeto de Lei n.º 7.505, o qual tinha por escopo coibir o garimpo ilegal, a informalidade na atividade garimpeira, precarização das relações de trabalho no âmbito dos garimpos, bem como estabelecer mecanismos de controle e/ou fiscalização ambiental.

O PL n.º 7.505/2006, consignava o que viria a ser nominado de Estatuto do Garimpeiro, reunindo normas e diretrizes gerais sobre a caracterização da figura do garimpeiro, regulamentando essa categoria profissional, bem como de sua forma de organização. Salientando, de um lado, o caráter teleológico da norma em promover um reconhecimento institucional da figura do garimpeiro, definido como a pessoa física, de nacionalidade brasileira, que de forma individual ou associativa, que detendo obrigatoriamente a outorga de título minerário labore diretamente na extração das substâncias consideradas garimpáveis

(BRASIL, 2008). De outro lado, a propositura de uma norma que reconheça e regulamente de forma especifica a categoria profissional e direitos e deveres do garimpeiro contribuiu para inseri-lo minimamente no campo de visão e formulação de políticas públicas para o setor, até então pautadas majoritariamente na mineração em grande escala.

Assim, sancionado em 2008, o Estatuto do Garimpeiro cuidou de institucionalizar o reconhecimento e regulação da categoria dos garimpeiros, bem como estabelecer e fortalecer direitos e deveres para o exercício de suas atividades. É o que pode ser observado no Quadro 3, a seguir, que consigna os principais elementos normativos instrumentalizados no Estatuto do Garimpeiro.

Nessa linha de intelecção, a Teoria dos Múltiplos Fluxos insculpida por Kingdon (2011) a partir da qual propõe-se analisar as motivações que circundam a formulação de políticas

QUADRO 3. Principais disposições do Estatuto do Garimpeiro

DEFINIÇÃO DE GARIMPEIRO	MODALIDADES DE TRABALHO	DIREITOS E DEVERES DOS GARIMPEIROS	ENTIDADES DE GARIMPEIROS
Pessoa física	Autônomo	Prioridade das cooperativas de garimpeiros na obtenção de lavra garimpeira nas áreas em que estejam atuando, nas hipóteses previstas no art. 5º do estatuto.	Liberdade de filiação a associações, sindicatos, confederações, cooperativas ou outras formas associativas, devidamente registradas.
Nacionalidade brasileira	Regime de economia familiar	Direito de comercialização da produção diretamente com o consumidor final, sendo necessária a comprovação da titularidade da área de origem da extração do minério.	Obrigatoriedade de que as cooperativas, legalmente constituídas, titulares de direitos minerários informar à ANM (antigo DNPM) a relação dos garimpeiros cooperados com periodicidade anual.
Forma individual ou associativa	Individual, com formação de relação de emprego	Previsão da atividade de garimpagem como objeto de políticas públicas do MME, visando o seu desenvolvimento sustentável.	
Atuação direta no processo de exploração das substâncias consideradas garimpáveis.	Contrato de Parceria, por instrumento particular devidamente registrado em Cartório.	Direito ao registro do exercício da atividade de garimpagem nas carteiras expedidas pelas cooperativas de garimpeiros.	
Possuir outorga de título minerário.	Cooperativas ou outra forma de associativismo.	Os garimpeiro podem se associar à mais de uma cooperativa que atuação em áreas distintas.	

Fonte: Adaptado de Casa Civil da Presidência da República [do Brasil], 2008.

públicas, afigura-se enquanto um importante instrumento interpretativo dos elementos político-econômicos que circunscreveram o cenário de proposição e consequente aprovação do Estatuto do Garimpeiro, o qual analisar-se à por meio dos fluxos dos problemas, soluções e política.

A par desses elementos, acredita-se no campo do fluxo dos problemas, se insere o contexto institucional de negligenciamento histórico da figura do garimpeiro, haja vista que desde a Constituição de 1934 externou-se uma preocupação governamental mais atenta à regulamentação da extração mineral e concessão de lavra garimpeira, enquanto práticas comerciais, do que com os sujeitos envolvidos no processo de extração do setor e, consequentemente com seus direitos.

Corroborando com esse entendimento, a Exposição de Motivos para a apresentação do PL n.º 7.505/2006, sancionado em 2008 como o Estatuto do Garimpeiro, consignou dentre os principais argumentos a justificarem a aprovação de uma medida legislativa tendente a reconhecer e regulamentar a categoria profissional dos garimpeiros: a evasão fiscal; problemas sanitários e trabalhistas relacionados à segurança, saúde e condições de trabalho; a ausência da assunção de um compromisso junto as temáticas ambientais; além de um cenário de hostilidade social do garimpeiro, configurando um quadro de marginalização social dessa categoria, entendida frequentemente como sinônimo de trabalho irregular e/ou ilícito (Casa Civil da Presidência da República [do Brasil], 2006).

Sob essa ótica, o fluxo das soluções alicerça-se na construção de um instrumento normativo que para além de intensificar a desaprovação e criminalização do garimpo ilegal no Brasil, ao reconhecer e definir os elementos que caracterizam o garimpeiro, bem como ao disciplinar sua forma de organização (individual ou associativa) insere-o como sujeito possível de ser contemplado por políticas públicas e programas direcionados ao garimpo. Na verdade, o Estatuto do Garimpeiro, em termos teleológicos, apresenta-se como uma ferramenta político-econômica de desmistificação social e jurídica da figura do garimpeiro, bem como teve por escopo conferir segurança jurídica ao próprio exercício da atividade, ao delimitar sua forma de organização, notadamente a associação em cooperativas.

Dessa forma, não se pode deixar de considerar que ao profissionalizar a categoria dos garimpeiros, houve implicitamente um estímulo à expansão do garimpo legal no Brasil, uma vez que reconhecidos institucionalmente, regulamentadas as formas de organização e garantidos seus direitos, o garimpo se apresenta como uma fonte de renda atrativa e um setor ávido por insumos e tecnologias. Nesses termos, em observância ao levantamento empreendido pelo MapBiomas (2021), em 2020 a área destinada ao garimpo no Brasil foi maior que aquela destinada à mineração em escala industrial, ocupando cerca de 107.800 hectares, em detrimento dos 98.300 hectares de mineração em grande escala, o que permite afirmar que 52% da área ocupada pela mineração, encontra-se representada pelo garimpo.

Nesse espeque, ainda à luz da teoria interpretativa de Kingdon (2011), o fluxo da política pode ser influenciado pelo humor nacional, alternância de gestores, o que pode ocasionar o surgimento de uma janela de oportunidades para a mudança e/ou formulação de uma política pública (Carvalho, 2018). Considerando o cenário político-econômico de aprovação do Estatuto do Garimpeiro, verifica-se que tanto sua formulação, quanto sua aprovação e

sanção encontram-se insertas durante os dois mandatos do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007; e 2007-2011), o que permite inferir que o elemento central do fluxo da política diz respeito ao humor nacional, fortemente influenciado por um período de aquecido processo de fomento às atividades de extração mineral delineado em torno do boom das commodities, associado à uma confluência política de esforços de se pautar o garimpeiro como sujeito de direitos e de políticas públicas.

Em decorrência desse cenário, acredita-se que a janela de oportunidades reside no ambiente institucional e político propício aos debates em torno das atividades extrativas em sentido amplo, nelas se inserindo a atividade garimpeira, ainda que como consequência do que se discutia e implementava-se em torno da mineração em grande escala. Ressalta-se, ainda, que a ausência de uma regulamentação específica para a categoria dos garimpeiros, e a consequente informalidade no setor também se inserem no contexto da janela de oportunidades para a aprovação do Estatuto do Garimpeiro.

Da mesma forma, um ator preponderante (*policy entrepreneur*) nesse processo de aprovação do Estatuto do Garimpeiro se aloca no âmbito institucional, tendo partido do MME, mais especificamente da Secretaria de Geologia e Transformação Mineral a provocação do Poder Executivo acerca da necessidade de regulamentar a profissão de garimpeiro, o que foi inserto no âmbito de um programa de formalização do garimpo oriunda da própria pasta. No entanto, deve-se considerar para além da atuação do MME, outros atores que se envolverem nas coalizões em torno da aprovação do aludido diploma normativo, especialmente o Poder Executivo, enquanto autor formal da proposição legislativa junto à Câmara dos Deputados, bem como os próprios parlamentares envolvidos na sua aprovação.

Assim sendo, a Teoria dos Múltiplos Fluxos à luz da ambiência institucional que envolveu a proposição e aprovação do Estatuto do Garimpeiro pode ser sistematizada nos moldes da Figura 1.

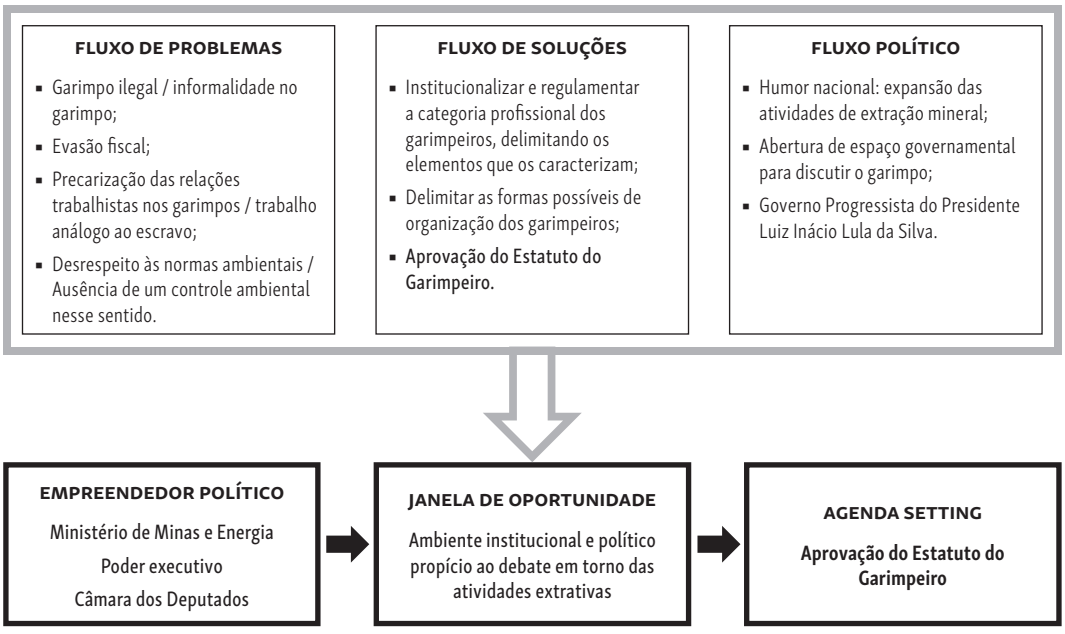
Os fluxos apresentados convergem no sentido de apontar que a chamada *agenda setting* culminou na aprovação do Estatuto do Garimpeiro como um instrumento que poderia contribuir para a redução dos conflitos sociais em torno do garimpo, bem como auxiliar os garimpeiros, reconhecidos juridicamente, na obtenção e ampliação de direitos, além de inseri-los, ao menos formalmente, no âmbito de políticas e programas de fomento à atividade, associarem-se em torno de cooperativas o que possibilita uma maior organização administrativa e financeira.

Desse modo, é mister salientar que embora o Estatuto do Garimpeiro represente um importante aporte jurídico-administrativo da atividade garimpeira, possibilitando um olhar político-econômico para além do requinte tecnológico e poderio econômico da grande mineração, ainda há um longo caminho a ser trilhado por tal categoria profissional em termos de aporte legislativo e apoio governamental.

6. Conclusão

O presente estudo se propôs a analisar a política regulatória do garimpo no Brasil instrumentalizada pelo Estatuto do Garimpeiro. Identificando os fatores que contribuíram para que a temática do garimpo chamasse a atenção dos formuladores e chegasse à agenda governamental, enquanto proposição normativa e objeto de políticas públicas. Ao analisar os

FIGURA 1. Formulação do Estatuto do Garimpeiro à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos



Fonte: Elaboração própria, baseada em Kingdon, 2011.

elementos normativos, contextuais e políticos que favoreceram a inserção do garimpo na agenda governamental sobre a lente da Teoria dos Múltiplos Fluxos, chegou-se as conclusões que os fluxos problema, solução e políticos se convergiram criando a agenda setting que culminou na aprovação do Estatuto do Garimpeiro como principal regulamentação vigente para o garimpo no Brasil.

O fluxo dos problemas, se insere o contexto institucional de negligência histórica da figura do garimpeiro. Já o fluxo de soluções está atrelado na construção de um instrumento normativo para organizar e legalizar o garimpo, além de reconhecer e definir os elementos que caracterizam o garimpeiro como sujeito possível de ser contemplado por políticas públicas. Por fim, o fluxo da política pode ser influenciado pelo humor nacional de um governo Progressista do senhor Luiz Inácio Lula da Silva, Humor nacional, além da expansão das atividades de extração mineral, ocorrendo uma abertura de espaço governamental para discutir o garimpo.

No entanto, estudos como o de Freitas et al. (2016); Macedo et al., (2020); Silva (2021); Silva et al., (2022) e Silva et al., (2023), demonstram de maneira empírica que uma das consequências do Estatuto do Garimpeiro foi a expansão do surgimento de cooperativas minerais, fator este que foi essencial para o surgimento de organizações puramente formais. Esta realidade leva ao entendimento de que a expansão do número de cooperativas no setor mineral não significa promoção de maior organização coletiva e cooperação para os garimpos.

Ademais, é preciso ressaltar conclusivamente que existe uma fragilidade democrática sobre a qual se estabelece as regras da MAPE e o papel do Estado como principal promotor da exploração de recursos minerais, como justificativa para o crescimento econômico do Brasil. Por isso, torna-se cada vez mais necessário dar visibilidade ao garimpo, compreender sua realidade e seus desafios, para que o Estado brasileiro possa promover estratégias para acessar essas realidades e elaborar políticas públicas que proporcionem condições de legitimidade, organização e de estruturação para a atividade garimpeira.

As limitações da pesquisa ficam por conta da análise específica da política regulatória do garimpo, visto que a MAPE abrange outras atividades além da atividade garimpeira. Embora sugere-se analisar a política regulatória da MAPE em trabalhos de maior escopo que um artigo científico. Outro ponto que merece ser ressaltado é a lente teórica utilizada para as análises, lembrando que não existe apenas a Teoria dos Múltiplos Fluxos para analisar a formulação de políticas públicas, ou seja, outras lentes poderiam ter sido utilizadas para analisar o fenômeno estudado.

Para futuras pesquisas, sugere-se analisar os impactos do Estatuto do Garimpeiro na constituição de cooperativas minerais frente a proteção do meio ambiente e promoção socioeconômica dos garimpeiros, bem como problematizar a inserção dos garimpeiros em políticas públicas de âmbito municipal, estadual e federal. Também são importantes pesquisas que construam indicadores e metodologias que subsidiem o desenho, monitoramento e avaliação das políticas públicas da MAPE, com ênfase nos diversos atores envolvidos nessa área, nas perspectivas da sustentabilidade ambiental e no progresso socioeconômico do Brasil.

Referências

Álvaro, C. (2021). *Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía peruana: Lecciones aprendidas y propuestas de solución*. Estudio elaborado para USAID en el marco de su Proyecto Prevenir.

Alves, W., Ferreira, P., & Araújo, M. (2019). Mining co-operatives: A model to establish a network for sustainability. *Journal of Co-operative Organization and Management, 7*(1), 51-63.

Agência Nacional de Mineração. (n.d.). Disponível em http://www.anm.gov.br/ Acesso em 25 de abril de 2021.

Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo* (2ª reimpressão). Edições 70.

Câmara dos Deputados do Brasil. (2006). Projeto de Lei n.° 7.505-D, de 2006. Mensagem n.° 858/06. Aviso n.º 1.168/06-C. Civil. Coordenação de Comissões Permanentes – DECOM-P 2697. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?-codteor=517495&filename=Avulso+-PL+7505/2006. Acesso em: 19 jun. 2022.

Calvimontes, J., Massaro, L., Araujo, C. H. X., Moraes, R. R., Mello, J., Ferreira, L. C., Theije, & M. de (2020). Small-scale gold mining and the COVID-19 pandemic: Conflict and cooperation in the Brazilian Amazon. *The Extractive Industries and Society, 7*(4), 1347-1350.

Carvalho, D. I. de. (2018). Teoria do equilíbrio pontuado: Uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. *Rev. Serv. Público, 69*(1), 85-110.

Casa Civil da Presidência da República do Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Senado.

Casa Civil da Presidência da República do Brasil. (1967). Lei n.º 5764 de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades coo-

perativas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm. Acesso em: 15 mar. 2019.

Casa Civil da Presidência da República do Brasil. (1989). Lei n.º 7.805, de 18 de julho de 1989. Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7805.htm. Acesso em: 14 nov. 2019.

Casa Civil da Presidência da República do Brasil. (2008). Lei n.º 11.685, de 2 de junho de 2008. Institui o Estatuto do Garimpeiro e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano CXLV, n. 104, Seção 01, terça-feira, 3 jun. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11685.htm. Acesso em: 23 de jul. 2020.

Coelho, M. C., Wanderley, L. J., & Costa, R. (2017). Garimpeiros de Ouro e Cooperativismo no século xxi. Exemplos nos rios Tapajós, Juma e Madeira no Sudoeste da Amazônia Brasileira. *Confins, 33*. Disponível em: http://journals.openedition.org/confins/12445. Acesso em: 21 fev. 2023.

DELVE. (n.d.). *People in Artisanal and Small Scale Mining*. Disponível em: https://delvedatabase.org/data. Acesso em: 28 abr. 2021.

Freitas, A. F. de, Freitas, A. F. de, & Macedo, A. dos S. (2016). O Estado e o cooperativismo mineral: da indução de uma forma organizacional aos desafios de uma organização sustentável. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, 12*(1).

Godoy, A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas, 35*(2), 57-63.

IGF. (n.d.). *Global Trends in Artisanal and Small-Scale Mining (ASM): A review of key numbers and issues*. IISD. Disponível em: http://pubs.iied.org/pdfs/G04266.pdf.

Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2ª ed.). Longman.

Kingdon, J. W. (2007a). Como chega a hora de uma ideia. In E. Saravia & E. Ferrarezi (Orgs.), *Políticas Públicas – Coletânea* (v. 1). Enap.

Kingdon, J. W. (2007b). Juntando as coisas. In E. Saravia & E. Ferrarezi (Orgs.), *Políticas Públicas – Coletânea* (v. 1). Enap.

Laville, C., & Dionne, J. A. (1999). *Construção do saber: Manual da metodologia de pesquisa em ciências humanas*. Editora UFMG.

Lopes, V. M. C., & De Oliveira, M. L. R. (2018). Novo marco legal para a mineração e suas implicações para a atividade minerária no Brasil sob a luz da justiça ambiental. *Polêmica, 18*(3), 033-053.

Macedo, A. dos S., Freitas, A. F. de, Freitas, A. F. de & Oliveira, M. de L. S. (2022). Pelos caminhos das pedras: os desafios das cooperativas na mineração em pequena escala. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade, 9*(1). Disponível em: http://revistas.unama.br/index.php/aos/article/view/1265.

MapBiomas. (2021, agosto). *A expansão da mineração e do garimpo no brasil nos últimos 30 anos: Destaques do mapeamento anual da mineração e garimpo no brasil entre 1985 a 2020*. MapBiomas. Disponível em: https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/Fact_Sheet_1.pdf. Acesso em: 19 jun. 2022.

Milanez, B., Mansur, M. S., & De Moraes Wanderley, L. J. (2019). Financeirização e o mercado de commodities: Uma avaliação a partir do setor de mineral. *Revista Tamoios, 15*(1).

Birkland, T. A. (2018). *An Introduction to the Policy Process*. M.E. Shape.

Capella, A. C. N. (n.d.). *Formulação de Políticas*. Enap.

Silva, S. S. da. (2021). *Cooperativismo no garimpo: Características e desafios das cooperativas minerais do estado de Minas Gerais* (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.

Silva, S. S. da, Freitas, A. F. de, Freitas, R., & Ramalho, T. (2022). Princípios do cooperativismo e a cultura do garimpo: uma análise nas cooperativas minerais de Minas Gerais. *Interações* (Campo Grande), 215-230.

Silva, S. S. da, Freitas, A. F., & Brandão, G. L. (2023). Cooperativismo mineral: Limites e potencialidades da formalização da atividade garimpeira em organizações coletivas de extração mineral. *Desenvolvimento em Questão, 21*(59), e12675. https://doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.12675

Silva, S. S. da, Freitas, A. F., Freitas, A. F., & Macedo, A. dos S. (2023). Cooperativism as a solution or as an obligation? The formation of cooperatives in small-scale mining in Brazil. *Resources Policy, 85*, 104041. https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2023.104041

Subirats, J. (2006). El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In E. Saravia & E. Ferrarezi (Orgs.), *Políticas Públicas: Coletânea* (v. 2). Enap.

Wanderley, L. J. M. (2017). Do Boom ao Pós-Boom das commodities: O comportamento do setor mineral no Brasil. *Versos – Textos para Discussão PoEMAS, 1*(1), 1-7.

World Bank. (2019). *State of the Artisanal and Small-Scale Mining Sector 2019*. Disponível em: https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/203383/2/01_Lahiri-Dutt_DELVE_state_of_the_artisanal_2019.pdf.

Yin, R. K. (2005). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos* (3.ª ed.). Bookman.

Zvarivadza, T. (2018). Artisanal and Small-Scale Mining as a challenge and possible contributor to Sustainable Development. *Resources Policy, 56*, 49-58.

3.

Análise de Políticas Públicas: "Lisboa, Cidade da Aprendizagem"

Diogo Festas Lopes
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa

Ana Lúcia Romão
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa

RESUMO

O estudo das políticas públicas ganhou especial destaque ao longo das últimas décadas, sendo que a análise de políticas públicas (*policy analysis*) remete para um processo de investigação multidisciplinar que promove a produção de conhecimento sobre uma determinada política pública. É neste contexto que realizámos uma análise prospetiva do programa municipal "Lisboa, Cidade da Aprendizagem" (LCA) da Câmara Municipal de Lisboa (CML), de forma a enquadrar o problema público e examinar os mecanismos de implementação propostos. Assim, procurámos caracterizar o programa e o seu enquadramento no contexto interno e externo da CML; analisar as necessidades verificadas, os instrumentos utilizados, e os resultados esperados do programa. Tendo por base um paradigma pós positivista, optámos por realizar um estudo de caso, adotando uma abordagem mista, predominantemente qualitativa, e recorrendo a técnicas como a análise documental, a observação participante, realização de entrevistas semiestruturadas e análise de conteúdo.

Palavras-chave: Análise de Políticas Públicas, Avaliação de Políticas Públicas, Câmara Municipal de Lisboa, *Cities of Learning*, Lisboa, Cidade da Aprendizagem.

ABSTRACT

The study of public policies has gained special prominence over the last few decades, with policy analysis referring to a multidisciplinary research process that promotes the production of knowledge about a given public policy. It is in this context that we carried out a prospective analysis of the municipal program "Lisbon, City of Learning" (LCA) of the Lisbon City Council (CML), in order to frame the public problem and examine the proposed implementation mechanisms. Therefore, we sought to characterize the program and its context in the internal and external context of the CML; analyse the needs identified, the instruments used, and the expected results of the program. Based on a post-positivist paradigm, we chose to carry out a case study, adopting a mixed approach, predominantly qualitative, and using techniques such as document analysis, participant observation, semi-structured interviews and content analysis.

Keywords: Public Policy Analysis, Public Policy Evaluation, Câmara Municipal de Lisboa, Cities of Learning, Lisboa, Cidade da Aprendizagem.

1. Introdução

Numa sociedade moderna e complexa as políticas públicas adotam um carácter omnipresente, e o seu impacto é sentido, de forma direta ou indireta, no dia a dia de todos os indivíduos (Knill & Tosun, 2012). As políticas e os programas implementados são resultado de interações de diversos grupos e organizações e, por isso, decorrem de diferentes opiniões e interesses (Bilhim, 2016). Deste modo é importante estudá-las, para as podermos analisar e compreender, bem como para entender como são formadas, orçamentadas, implementadas e avaliadas. Para auxiliar a compreensão e estudo do processo de elaboração de políticas, este foi caracterizado como um processo sequencial de atividades ou funções que se distinguem analiticamente, ainda que sejam empiricamente difíceis de distinguir (Anderson, 2003). Assim, a análise de políticas públicas (*policy analysis*) é um processo de investigação multidisciplinar que promove a produção de conhecimento relevante sobre uma determinada política pública em estudo. Tem como objetivo compreender quais os problemas que levaram à necessidade da elaboração de uma política, quais os *outcomes* esperados da aplicação da política, que alternativa da política poderá ser implementada face aos resultados esperados, bem como, se a política já estiver implementada, quais os resultados observados e de que forma é que a performance da política está a ir ao encontro com o esperado (Dunn, 2018).No estudo das políticas públicas é necessário observar não só as instituições políticas, como também o comportamento das mesmas, do governo, dos partidos políticos, dos grupos de interesse e as eleições. Nesta análise é necessário compreender todo o processo do *decision-making*, que abrange por exemplo os processos e decisões que definem os *outputs* de um sistema político (Knill & Tosun, 2012).

O objeto de estudo deste artigo é o programa municipal "Lisboa, Cidade da Aprendizagem" (LCA) da Câmara Municipal de Lisboa (CML), enquadrado num programa Erasmus+ "KA220-ADU – Cooperation partnerships in adult education", que tem como propósito introduzir a plataforma Cities of Learning (COL) no município de Lisboa. Este programa surge num contexto de crescente digitalização das sociedades, onde se torna premente estabelecer iniciativas que promovam a aprendizagem aberta, acessível e inclusiva para todos os membros da comunidade, assegurando a existência de programas de educação

de adultos, orientados, particularmente, para as competências necessárias para prosperar no século XXI. Para além disto, está em conformidade com uma iniciativa da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) que possui objetivos semelhantes, e que integra 15 cidades portuguesas (Observador, 2023).

Considerando que o domínio de competências digitais é hoje um requisito para "o exercício pleno e autónomo de cidadania" (Veríssimo & Touças, 2019, p. 329), a CML procura através de diversas iniciativas estimular a aprendizagem e utilização da tecnologia. Uma vez que, apesar do Índice Digital Regional (IDR) na Área Metropolitana de Lisboa (AML) se posicionar acima da média nacional, ainda existem muitas desigualdades digitais na AML (Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 2018). Desta forma, definimos como objetivo geral analisar prospectivamente o programa "Lisboa, Cidade da Aprendizagem", de forma a enquadrar o problema público e examinar os mecanismos de implementação propostos. Como objetivos específicos optámos por: caracterizar o programa e o seu enquadramento no contexto interno e externo da CML; analisar as necessidades verificadas, os instrumentos utilizados, e os resultados esperados do programa. Após a exposição do enquadramento teórico focado nas políticas públicas, na sua elaboração, e no seu estudo, e tendo em conta que na *policy analysis* se procura descrever e investigar como e porque uma política é proposta, adotada e implementada, optámos por iniciar a nossa análise com uma caracterização do programa em estudo, seguindo-se a identificação do público-alvo, as necessidades que levaram à criação do programa, a explanação do processo de desenho, bem como os atores envolvidos na mesmo. Uma política pública não pode ser estudada sem se analisar o seu contexto e o meio envolvente no qual ocorre, nomeadamente os atores que nela participam (Anderson, 2003) (Cochran, Mayer, Cayer, Mckenzie, & Peck, 2011). Por fim realizámos a análise das entrevistas semiestruturadas e a discussão dos resultados obtidos, de forma a compreender mais detalhadamente, como decorreu o processo de elaboração do programa, o seu enquadramento interno na CML, bem como evidenciar os interesses dos envolvidos na construção do Lisboa Cidade da Aprendizagem, e os impactos dos mesmos neste programa municipal.

2. Quadro Teórico

2.1 Policy Analysis

Apesar das fronteiras entre a avaliação e a análise de políticas serem por vezes difíceis de distinguir, ambas as áreas possuem funções e metodologias bastante distintas. A avaliação serve-se de métodos de investigação das ciências sociais de forma a aceder a informação relacionada com os programas em execução, as estruturas das organizações e os seus orçamentos. Por outro lado, a análise das políticas procura conjugar conhecimento científico preexistente, de forma a antecipar quais as consequências expectáveis das alternativas através de métodos empíricos semelhantes aos do jornalismo. Esta procura ainda desvendar o que se sucede na agenda política, bem como a viabilidade das alternativas das políticas (Geva-May & Pal, 1999). A execução de uma *policy analysis* envolve a combinação de elementos relacionados com diversas áreas, para descrever e analisar um processo político que reflete a complexidade do problema e do contexto da política, que se fundamenta em informações relevantes, e que retira ensinamentos de experiências internacionais, e da experiência lo-

cal (Scott, 2017). A *policy analysis* surgiu sob a forma de um processo intelectual, que no seu período clássico, evidenciava o pensamento transparente e sistemático, bem como, a resolução de problemas. Só posteriormente é que começou a ser reconhecida como uma atividade mais técnica, destacando-se os contributos de Lerner e Lasswell (1951) com o artigo "The Policy Sciencies", e com Meltsner (1972), com o artigo denominado "Political Feasibility and Policy Analysis" (Geva-May, 2005; Radin, 2017).

A era moderna da *policy analysis* teve início nos anos 40, a partir das obras de Lasswell, Simon e Lindblom, ainda que cada um tivesse uma perspetiva distinta da natureza e do propósito do seu objeto de estudo. É possível dividir em três fases a evolução da história da *policy analysis*. A primeira fase enquadra-se entre as décadas de 1940 e 1970, neste período dá-se a utilização generalizada deste método de análise, fundamentado em métodos de matriz racional, como a análise custo-benefício. Sendo que, com o passar do tempo verificou-se uma grande limitação dos métodos utilizados, porque era impossível obter respostas analíticas para todas as questões relacionadas com as políticas em estudo (Dunn, 2004; Turnpenny et al., 2013). No início dos anos 60 sucedeu-se um aumento do número de indivíduos que dedicaram as suas vidas profissionais à produção de conselhos políticos, nomeadamente nas agências governamentais federais dos Estados Unidos da América. Foi neste contexto que surgiram as primeiras representações das *policy analysis*, como um subconjunto do aconselhamento político. Deste modo, a *policy analysis* foi primeiramente vista como uma atividade executada dentro das agências governamentais, com o propósito de informar os decisores eleitos, antes deste tomarem as suas decisões, sendo definida como a ciência e a arte de utilizar o conhecimento para auxiliar os decisores políticos para que estes tomem decisões informadas (Friedman, 2017; Mintrom & Wiliams, 2013; Scott, 2017; Weimer & Vining, 2017).

O período seguinte sucedeu-se na década de 80, com a constatação das limitações dos métodos utilizados na previsão de todas as eventualidades associadas às políticas. Deste modo verificou-se um desuso da *policy analysis*. Por outro lado, a partir da década seguinte, houve um aumento exponencial da execução de análises de políticas para permitir a formulação de políticas, bem como para averiguar a avaliação das mesmas. Associada a esta renovação da importância da *policy analysis*, surgiu uma abordagem mais fundamentada nas evidências no processo do *policy-making*, fruto também das diretrizes do New Public Management. Assim, com a terceira fase da história da análise de políticas verificou-se o surgimento de novas formas de pesquisa e investigação, que abordavam elementos como os aspetos discursivos, argumentativos e até políticos do ciclo político. Desta forma alterou-se o foco da previsão para o reconhecimento do poder da linguagem e da argumentação. A *policy analysis* é atualmente fruto destas três distintas fases, fundamentando-se na análise de todo o processo político, bem como o conhecimento a ele associado (Turnpenny et al., 2013).

Atualmente, os analistas políticos encontram-se nas mais diversas organizações que interagem diretamente com os governos e onde as ações governamentais influenciam a sua forma de operar. Para além destas organizações, a *policy analysis* passou a existir nas universidades como forma de estudar as políticas governamentais, é por isso que a sua definição contemporânea precisa de abranger o vasto leque de temas, problemáticas, estratégias, e formas de pesquisa que os analistas utilizam, bem como os diversos públicos-alvo de cada

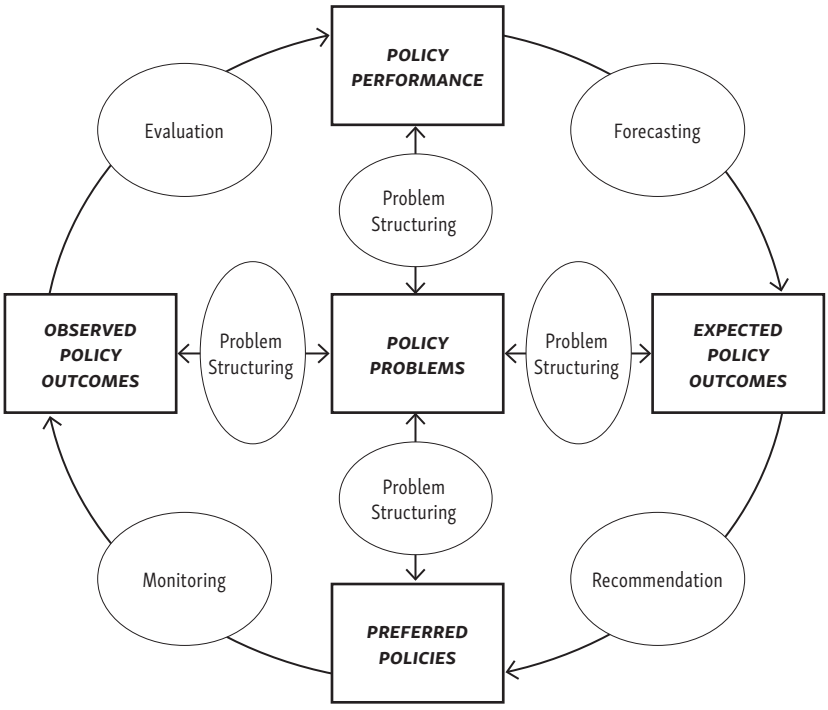
análise. Desta forma, a análise de políticas públicas precisa de ser contingente, multifacetada e pluriforme, visto que, com a aplicação universal das diversas técnicas deste tipo de análise, houve o surgimento de novos problemas, revelando-se também novas formas de os superar. Deste modo, pode dizer-se que o aconselhamento político passou a ser um dos diversos subconjuntos da *policy analysis*, quando anteriormente esta aparecia associada a algo dentro do aconselhamento político (Friedman, 2017; Mintrom & Wiliams, 2013).

Assim, a forma como atualmente se analisam as políticas públicas, é resultado das sucessivas transformações que ocorreram nas últimas décadas, nomeadamente ao nível das tecnologias, das estruturas dos governos e dos processos administrativos a estes associados. Para além disso, assistimos a um aumento das exigências em relação à *accountability* e transparência dos processos de elaboração de políticas públicas, assim como também à necessidade de evitar problemas económicos e fiscais. Apesar de décadas de mudanças, os analistas políticos têm encontrado cada vez mais a existência de problemas difíceis ou impossíveis de resolver, os *wicked problems*, porém, as expetativas de estes serem resolvidos persistem (Radin, 2017). Num processo de *policy analysis* procura-se produzir conhecimento aprofundado e relevante sobre as causas dos problemas públicos, as alternativas políticas e os seus impactos, com o propósito de permitir uma boa formulação e implementação de políticas públicas. Com a emergência de problemas públicos cada vez mais complexos, a necessidade de elaborar análises de políticas aumentou exponencialmente. Assim é necessário executar análises das políticas, ou *policy analysis*, tendo em conta que no processo de elaboração de políticas públicas se dá enfoque às instituições e agentes que tomam decisões políticas, bem como aos fatores que influenciam as suas ações, pois o *decision making* envolve o conflito de ideias, de interesses e de valores. Estas análises quando bem executadas, procuram compreender uma política nas suas diversas vertentes, e que segundo Lindblom (1958), se fundamentam em comparações e interações de valores e políticas (Geva-May & Pal, 1999; Kraft & Furlong, 2018; Mintrom & Wiliams, 2013; Torgerson, 1986).

Neste sentido, é relevante destacar que na *policy analysis* é necessária a produção de informação relevante para a política, que se fundamenta nos seus *outputs* e *outcomes*. Através da visão de Easton, compreende-se que uma política envolve não só a decisão de adotar uma lei ou estabelecer uma regra num determinado tópico como também as decisões subsequentes que procuram implementar a política (*outputs*). Deste modo, ao examinarmos os *outputs* das políticas, percebemos que em alguns casos os resultados (*outcomes*) são muito distintos do esperado, ou ainda difíceis ou impossíveis de calcular. É por isso que numa *policy analysis* se procura identificar a alternativa mais eficiente, aquela que providencia o maior benefício para a sociedade, para quando se lida com um determinado problema. Existe por isso, a aferição de quão bem as políticas atingem os seus objetivos, bem como quais os seus efeitos na sociedade (Anderson, 2003).

A *policy analysis* procura responder a cinco tipos de questões, qual é o problema para qual se elabora uma potencial solução, quais são os resultados esperados da implementação da política, quais as alternativas políticas que tiveram de ser selecionadas, quais os resultados verificados, e se a performance da política verificada é igual à esperada, como demonstrado na Figura 1.

FIGURA 1. O Processo da *Policy Analysis*



Fonte: Dunn, 2004, p.56.

Para alcançar as respostas a estas questões é necessário recorrer a alguns métodos, tais como: a estruturação de problemas de forma a produzir conhecimento sobre qual o problema que se pretende resolver; a previsão para antecipar os resultados esperados da implementação da política; a prescrição de políticas em detrimento de outras, destacando qual das alternativas deve ser escolhida tendo por base, por exemplo a análise custo-benefício; a monitorização de forma a produzir conhecimento sobre os resultados observados; a avaliação de forma a produzir conhecimento sobre a utilidade e valor dos *outcomes* da política e a sua contribuição para uma boa performance da política (Dunn, 2004, 2018). Assim, a *policy analysis* surge como uma ferramenta sofisticada para lidar efetivamente com problemas públicos complicados e sérios, existindo um enfoque nos resultados esperados da implementação da política em estudo. Tem como propósito produzir informações do processo de elaboração de políticas, que auxiliam o decisor a escolher a ação mais vantajosa. Pode, por isso, ser caracterizada como uma disciplina politicamente orientada. Para além destes, é necessário analisar as interações entre os atores envolvidos no *policy process*, uma vez que os intervenientes possuem um papel crucial que impacta as políticas de uma forma profunda, uma vez que cada um perceciona as políticas através dos seus quadros de referência, que pode ser construída, por exemplo, pela sua ideologia política, pelas suas crenças. Há autores que até caracterizam as ações públicas como sendo o produto das interações entre

as autoridades político-administrativas e os grupos sociais (Adachi, 2017; Dunn, 2004; Geva-May & Pal, 1999; Peters & Pierre, 2006; Knoepfel et al., 2007; Meltsner, 1972).

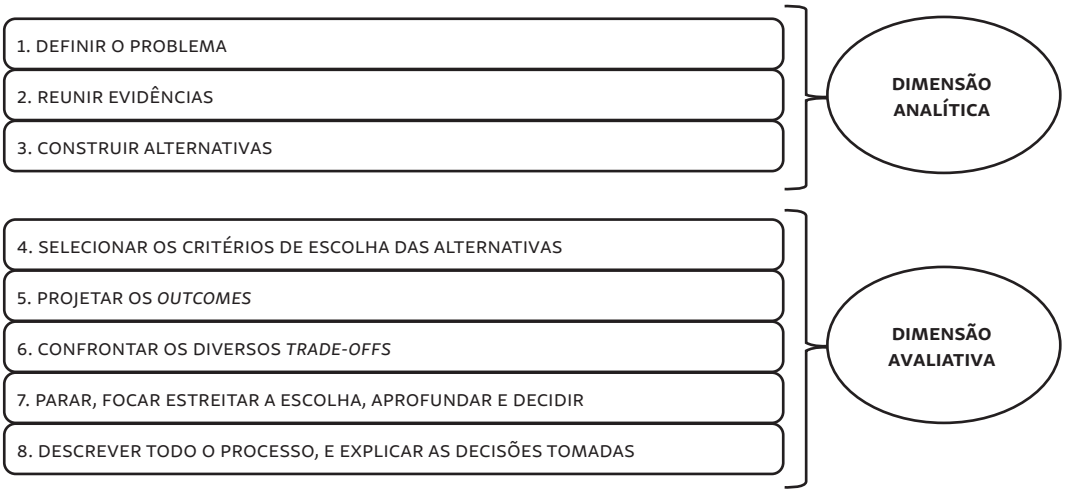
Para além de representar um tópico relevante para garantir a prevalência do interesse púbico, a valorização do estudo aprofundado das políticas públicas sob a forma de *policy analysis* no século xx, materializou uma mudança significativa no que diz respeito ao processo de *policy-making*, pois diversas jurisdições procuraram reformar e criar programas que garantissem uma melhor estrutura e gestão do processo regulatório. Isto também se deveu a uma maior competição dos mercados através da globalização, como também da difusão dos princípios regulatórios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (Turnpenny, Adelle, & Jordan, 2013) (Turnpenny et al., 2013). Com a utilização da análise de políticas públicas em diversas entidades formais sucedeu-se a produção de vários modelos que aplicavam os métodos e práticas utilizados para executar diversas etapas ou fases na preparação de uma *policy analysis*. Em alguns países construíram-se modelos que têm por base a conceção do governo como o remetente das análises, noutros o destinatário poderia ser um cidadão a título individual, grupos da sociedade, organizações e instituições do setor público ou privado. Em comum, todos os modelos procuram produzir informação de forma suportar e transmitir conhecimentos aos decisores (Brans et al., 2017; Scott, 2017). Os modelos de *policy analysis* refletem as instituições e estruturas governamentais dos países nos quais são desenvolvidos e aplicados, e especificam uma série de etapas e passos tais como a identificação do problema, a recolha de informação, a conceção de alternativas políticas, a avaliação das diversas opções segundo alguns critérios definidos pelo analista, a escolha de uma opção para implementar a política, a avaliação dos *outcomes* e a sua relação com metas e objetivos políticos (Scott, 2017).

2.1.1 As etapas da *policy analysis*

A natureza multifacetada de temáticas e atividades da análise de políticas públicas evidencia a impossibilidade de existir um método perfeito para a sua execução. Porém, a necessidade de estudar e investigar as políticas públicas levou Eugene Bardach e Eric Patashnik a desenvolver uma abordagem de oito etapas para realizar uma *policy analysis*, que se subdividem em parte analítica e avaliativa como podemos verificar na Figura 2 (Bardach & Patashnik, 2016; Mayer, et al., 2013; Radin, 2017; Thissen & Walker, 2013).

É de salientar que, segundo os autores Bardach e Patashnik (2016), não é necessária a concretização das etapas nesta ordem precisa, ainda assim, a definição do problema deve ser o primeiro passo, e como conclusão há sempre a necessidade de descrever todos os passos dados, elaborando um balanço, bem como, a explicação das decisões tomadas. No que diz respeito à construção de alternativas e à seleção de critérios de avaliação das mesmas, têm de surgir obrigatoriamente nos primeiros momentos do processo (Mayer et al., 2013; Radin, 2017; Thissen & Walker, 2013). Como resultado, procuraram obter numa narrativa coerente a descrição do problema que precisa de ser mitigado ou resolvido, a exposição de diversas alternativas que podiam ter sido colocadas em prática, a previsão dos seus *outcomes*, e a avaliação das alternativas de forma a aferir e selecionar a mais relevante, indicando sempre os *trade-offs* associados. Com esta sequência de etapas os autores almejaram esquematizar e simplificar uma ação muito complexa, de forma a economizar tempo e

FIGURA 2. As oito etapas da *Policy Analysis*



Fonte: Elaboração própria com base em Bardach e Patashnik (2016).

recursos, assim como criar *guidelines* sobre como produzir com alguma eficiência e eficácia conhecimento relevante, que permite aos decisores políticos estabelecer uma escolha informada sobre determinada política pública (Bardach & Patashnik, 2016; Thissen & Walker, 2013).

Como primeira etapa estabeleceram a definição do problema em estudo, já que assim se consegue justificar a necessidade da elaboração de uma análise da política, identificando a razão pela qual é imprescindível criar ou alterar políticas públicas, bem como providenciar uma direção para a *policy analysis*. De seguida, definiram a necessidade de reunir evidências, uma vez que a obtenção de informação e dados sobre determinado problema é um dos aspetos fundamentais na elaboração de uma análise de políticas. Este processo de reunir evidências é fruto da leitura de documentos, da análise de estudos e estatísticas, e da realização de entrevistas. Para além destas, é necessário realizar uma seleção de quais das informações obtidas reúne evidências e importância para o estudo em causa (Adachi, 2017; Bardach & Patashnik, 2016).

A construção de alternativas representa a última fase da parte analítica. Com esta, pretende-se a criação de opções políticas, diversos cursos de ação alternativos, ou variadas estratégias de intervenção que mitiguem ou resolvam o problema. No processo de elaboração de alternativas é necessário ter em conta diferentes métodos de implementação bem como diferentes métodos de financiamento. A vertente avaliativa do processo, inicia-se com a seleção dos critérios de escolha das alternativas reunidas na etapa anterior. Representa um dos momentos mais importantes da *policy analysis*, onde se dá a introdução de valores na análise política que são utilizados como critérios para examinar os *outcomes* previstos associados a cada uma das alternativas (Bardach & Patashnik, 2016).

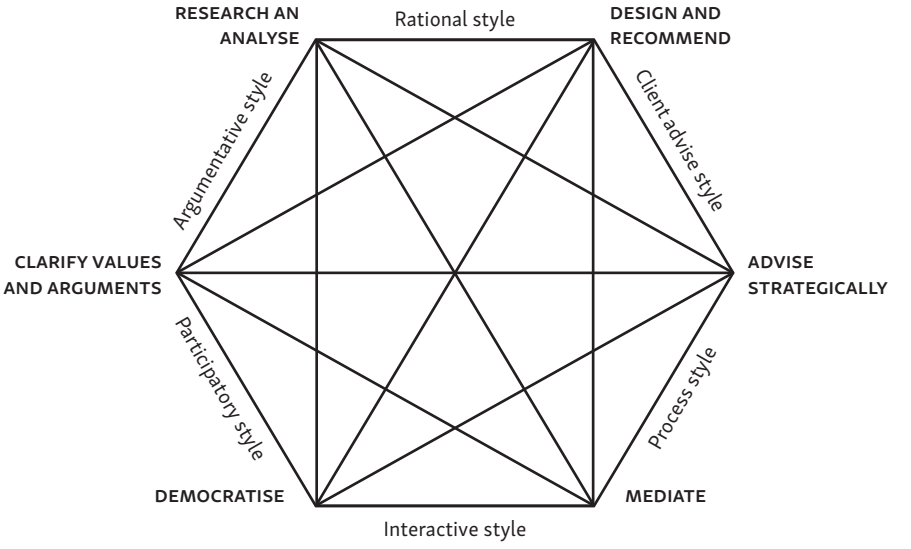
A projeção dos *outcomes* e dos impactos das diversas alternativas é o passo mais difícil de todo o ciclo, pois existem sempre aspetos de carácter imprevisível no que diz respeito ao futuro, para além de existir sempre dificuldade em adotar uma visão verdadeiramente realista de todos os aspetos, subsistindo a persistência do otimismo. Ainda assim e tendo em conta que uma política pública afeta a vida de toda a sociedade, existe uma carga moral bastante pesada para quem executa esta etapa da *policy analysis* (Bardach & Patashnik, 2016). Depois da projeção, surge a etapa seis que envolve confrontar os diversos *trade-offs* da escolha de uma política em vez de outra, existindo casos em que existe uma política que possui os melhores *outcomes* de todas as alternativas, e quando isso se sucede considera-se que existe o domínio de uma política face as restantes. Como consequência dos estádios anteriores, surge a etapa em que se toma a decisão formal de optar por uma política pública, sendo que como fase subsequente surge a descrição de todo o processo, e a explicação das decisões tomadas (Bardach & Patashnik, 2016).

Os autores Mayer et al. (2013) também desenvolveram um modelo de *policy analysis*, com o propósito de simplificar quais as atividades que os analistas desenvolviam para fundamentar o processo político, destacando seis conjuntos de atividades demarcadas na Figura 3: pesquisar e analisar; desenhar e recomendar; clarificar argumentos e valores; providenciar conselho estratégico, democratizar, mediar. Na prática, a análise de políticas públicas combina um ou mais conjuntos de atividades, quando essa combinação acontece há a promoção de uma análise mais complexa e compreensiva. Segundo este modelo, a seleção dos conjuntos de atividades permite a classificação das análises em diferentes tipos, como também se verifica na Figura 3, o estilo racional, o estilo argumentativo, o estilo de aconselhamento ao cliente, o estilo participativo, o estilo de processo, o estilo interativo (Mayer, et al., 2013).

No que diz respeito ao momento da execução de uma *policy analysis*, diversos autores consideraram pertinente demarcar a análise de políticas públicas retrospetiva e a prospetiva. A primeira diz respeito a uma análise *ex post* que envolve a produção e transformação de informação após a implementação das políticas. A prospetiva diz respeito a uma análise antes da política ser posta em prática, adotando por isso uma dimensão ex ante, que é o que se pretende neste artigo (Dunn, 2018).

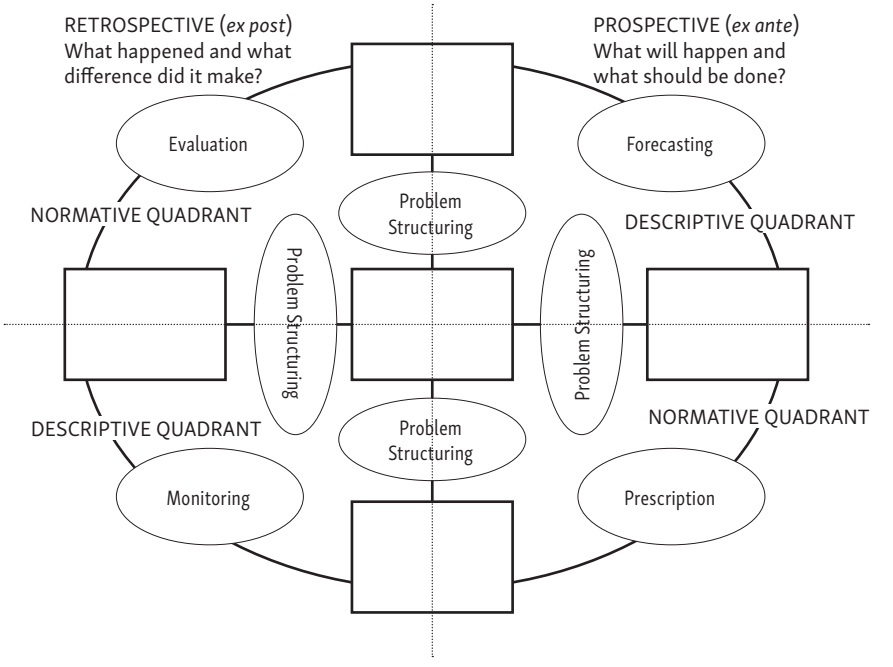
Associados à análise retrospetiva os instrumentos utilizados são a avaliação na parte normativa e a monitorização na parte descritiva. Por outro lado, na prospetiva, que será a mais relevante para o nosso estudo, dá-se a previsão dos resultados na parte descritiva da análise, e a prescrição de políticas na parte normativa, como aliás se consegue verificar na Figura 4 (Dunn, 2018).

FIGURA 3. Tipos de *Policy Analysis*



Fonte: Mayer et al., 2013, p. 259.

FIGURA 4. Formas de *Policy Analysis*



Fonte: Dunn, 2018, p.11.

3. Metodologia

Tendo por base um paradigma pós positivista, optámos por adotar uma abordagem mista, predominantemente qualitativa. Esta escolha deve-se ao facto da abordagem mista se fundamentar na conjugação de métodos dedutivos e indutivos de forma a gerar dados qualitativos e quantitativos. Assim, esta é a abordagem adequada para os estudos em que se pretende descrever, explicar ou avaliar algo, bem como para estudar problemas particulares e complexos (Leavy, 2017). Este artigo consiste numa abordagem de estudo de caso, em que o intuito foi analisar o programa "Lisboa, Cidade da Aprendizagem" da CML. Uma vez que num estudo de caso se procede a uma exploração aprofundada de um determinado projeto ou neste caso específico um programa, com o objetivo de gerar informações que permitam compreender melhor a temática em estudo. Desta forma, existe um foco particular no programa e o investigador esteve envolvido na organização responsável pela elaboração do programa durante alguns meses (Bryman, et. al, 2015; Denzin & Lincoln, 2018).

Como técnicas de recolhas de dados definimos a análise documental, a realização de entrevistas semiestruturadas e observação participante. Realizámos a análise documental do material fornecido pela entidade, bem como de medidas e relatórios oficiais que abordam a temática do programa em estudo. Executámos três entrevistas semiestruturadas aos funcionários da CML que participaram na formulação do programa, pois considerámos relevante para o estudo a análise da influência destes na elaboração do programa. Para além destas, efetuámos três entrevistas semiestruturadas a membros das entidades parceiras deste programa, de forma a averiguar a perceção das entidades face ao mesmo, bem como o que é que este representa face aos problemas verificados. Optámos também pela técnica de observação participante, uma vez que estivemos presentes no dia a dia da entidade durante o decurso do estágio, e onde realizámos as atividades propostas pela entidade, observámos os contextos do desenho do programa público, o que nos permitiu relacionar o programa municipal com o projeto internacional do programa Erasmus+ e analisar documentos providenciados sobre a temática (Bryman, et al., 2015).

Consideramos que as técnicas propostas, permitiram no contexto de estudo a obtenção de dados pertinentes para a análise do programa. No que diz respeito às entrevistas, permitiram aferir os pontos que cada um dos seis entrevistados mais destaca do programa em estudo, e as dificuldades sentidas antes da implementação do mesmo. Através da análise documental obtivemos informação sobre o programa na sua vertente teórica, que associada à observação diária durante o decorrer do estágio possibilitou a inclusão no estudo de uma vertente mais prática da sua elaboração. A análise documental de relatórios e documentos disponibilizados no decorrer do estágio permitiu averiguar detalhes do processo de definição do programa, tais como os objetivos, os resultados, a forma como as entidades foram contactadas e informadas do programa. Ainda assim, existiram alguns documentos aos quais não nos foi dado o acesso devido às normas do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), nomeadamente os contratos assinados com os diversos parceiros, e *briefings* de reuniões com o executivo sobre o programa.

Através da análise de documentos associados à candidatura do programa Erasmus +, "KA220-ADU – Cooperation partnerships in adult education" aferimos os indicadores qualitativos e quantitativos do programa, analisámos o enquadramento internacional do

LCA, bem como as necessidades verificadas, os instrumentos utilizados e os resultados esperados do programa identificados na candidatura do programa.

Procedemos a análise de conteúdo como método de tratamento de dados recolhidos nas seis entrevistas, com o auxílio do programa MAXQDA. Esta técnica providenciou um modelo rigoroso para uma análise mais aprofundada, obtido através do "estudo sistemático de comunicações humanas" (Leavy, 2017, p. 146). Nesta executou-se uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa dos dados obtidos nos guiões das entrevistas, de forma a auxiliar a sua interpretação, bem como a observação de fatores comuns (Bardin, 2011). No que diz respeito à técnica de observação participante, tivemos como fundamento os registos do diário do investigador, onde através da observação direta conseguimos desenvolver uma afinidade com o conteúdo estudado (Bryman, et al., 2015; Leavy, 2017).

4. Resultados

4.1 Análise do Programa – "Lisboa Cidade da Aprendizagem"

A plataforma denominada "Lisboa, Cidade da Aprendizagem" tem como propósito mapear as oportunidades de aprendizagem e proporcionar aos indivíduos uma forma de aprenderem mais sobre temáticas que gostam de uma maneira mais flexível e aberta. Assim, são criados *badges* digitais para cada atividade, bem como para um conjunto de atividades (Cities of Learning by Badgecraft, 2023a).

Este programa tem como objetivos:

1. Mapear as melhores práticas existentes de validação e reconhecimento das competências para o século XXI desenvolvidas através de programas de educação de adultos;
2. Estabelecer relações entre as competências para o século XXI e *frameworks* ou modelos de competências já existentes ou recém-desenvolvidas;
3. Implementar estratégias de avaliação, validação e reconhecimento de competências para programas de educação de adultos centrados no desenvolvimento de competências para o século XXI;
4. Desenvolver soluções técnicas para incorporar a avaliação de competências para o século XXI na plataforma "Lisboa, Cidade da Aprendizagem".

O programa em estudo tem como intuito criar uma base de dados onde se mapeiam as melhores práticas existentes de validação e reconhecimento das competências do século XXI, através de programas de educação de adultos. Assim, com a implementação do "Lisboa, Cidade da Aprendizagem" procura-se aumentar a literacia digital dos cidadãos, que pode ser definida como a "capacidade de aceder à Web, compreendê-la e utilizá-la, criando conteúdos, partilhando-os e consumindo-os de forma crítica, ética, segura e intencional" (Sebastião, 2014, p. 114).

4.1.1 Público-alvo

A CML identificou a necessidade de promover esta iniciativa com o intuito de dinamizar e propiciar mais oportunidades de capacitação e formação a jovens e adultos, de forma a

melhorar as suas competências, capacitando-os para o mercado de trabalho (Lusa, 2023). Deste modo, procura garantir que a aprendizagem ao longo da vida ocupa um espaço cada vez maior na vida dos cidadãos.

4.1.2 Necessidades que levaram à criação do programa

A aprendizagem ao longo da vida, ou em inglês *life long learning*, enaltece a ideia de que a aprendizagem deve ter lugar em todos os momentos do ciclo da vida, associada à escola, ao trabalho, e à comunidade. A definição deste conceito passa pela aprendizagem intencional desenvolvida ao longo da vida, em contextos formais, não formais ou informais, sendo que a que se sucede em contextos informais é a mais difícil de materializar e aferir. No que diz respeito à educação formal, é a que se sucede de forma planeada e institucionalizada, e confere certificação escolar e sucessivos níveis de escolaridade. Em alternativa, a aprendizagem não formal, consiste também na educação intencional, numa instituição de ensino e é planeada, porém não apresenta um nível de escolaridade, somente um certificado de frequência (Instituto Nacional de Estatística, 2023).

A aprendizagem ao longo da vida representa um dos focos da governação internacional, particularmente na UE, prevalecendo a ideia da sociedade da aprendizagem, que consiste na visão de uma sociedade onde há oportunidades de aprendizagem para todos, de todas as idades (Laal, 2011). Esta relevância demarca-se na meta estabelecida entre todos os Estados membros de até 2020, pelo menos 15 % dos adultos com idades entres os 25 e os 64 anos, estarem envolvidos em alguma forma de aprendizagem de adultos. Ainda assim a meta atingida em 2019 foi de 11,3 % (Parlamento Europeu, 2021). No que diz respeito a Portugal os dados mais recentes do Instituto Nacional de Estatística (INE) indicam que em 2022, 77 % da população portuguesa participou em pelo menos uma atividade de educação formal, não formal ou de aprendizagem informal. Em relação à aprendizagem ao longo da vida, que engloba a participação em atividades de educação formal ou não formal, o valor foi de 45 % da população (Instituto Nacional de Estatística, 2023). Destes dados é importante salientar que a população que revela maior taxa de participação é a mais jovem e a mais escolarizada, bem como que na AML e na região Centro os valores registados na participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida são superiores à média nacional.

O Parlamento Europeu tem realizado diversas iniciativas para colmatar o fosso tecnológico que se verifica, nomeadamente através do estímulo para a criação de estratégias nacionais que promovem a capacitação dos indivíduos, particularmente no digital, assim como de apoios financeiros do Fundo Social Europeu que encorajam o ensino à distância. Para além disto, tem se demarcado a relevância da criação de modelos comuns que permitam validar e reconhecer os resultados obtidos nas formações, formais e informais, uma vez que existe a promoção das competências profissionais básicas, mas também outros elementos tais como o pensamento crítico, o respeito pelos direitos e valores fundamentais, a sustentabilidade, a participação no processo democrático e na vida social (Parlamento Europeu, 2021). Assim, com a aumento exponencial da utilização da internet em todos os aspetos da vida social, foi necessário elaborar e implementar políticas públicas nacionais e locais que permitam a inclusão digital através da literacia digital. Deste modo, tendo em conta que desta forma os indivíduos podem participar em todos os aspetos da vida social, quem possui literacia

digital é mais incluído socialmente. Esta proliferação da utilização do digital sofreu um estímulo devido ao surgimento dos dispositivos móveis como os *smartphones*. Ainda assim, a participação igualitária na sociedade de informação permanece inalcançada, devido a falhas no acesso e utilização do digital, bem como, a existência de barreiras pré existentes (Andreasson, 2015).

As competências digitais podem influenciar positiva ou negativamente o capital económico e social dos indivíduos, sendo que a pobreza digital aparece associada à pobreza económica. Deste modo, o digital divide é descrito como um tópico muito relevante no que diz respeito à justiça social do século xxi, por impactar a habilidade dos indivíduos de participar ativamente na sociedade (Lythreatys, et al., 2022). O digital divide refere-se ao acesso e utilização do digital, uma vez que possuir um computador, e conectividade à internet não é suficiente para afirmar a existência de literacia e competências digitais. Assim, A exclusão digital evolui à medida que a sociedade da informação se expande (Andreasson, 2015; Farmer, 2005).O facto da utilização da tecnologia não estar distribuída equitativamente pela sociedade, promove a intensificação de desigualdades sociais pré-existentes, principalmente em determinados grupos populacionais, interrelacionando a exclusão social e a exclusão digital. Por isso têm surgido diversas políticas que promovem a redução das desigualdades socioeconómicas e digitais, nomeadamente na União Europeia (Gil & Patrício, 2021; Helsper, 2012) (Helsper, 2012). Assim, a inclusão digital materializa-se na utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's) de forma a permitir a plena participação na sociedade, em termos sociais, económicos e culturais (Andreasson, 2015; Helsper, 2014).

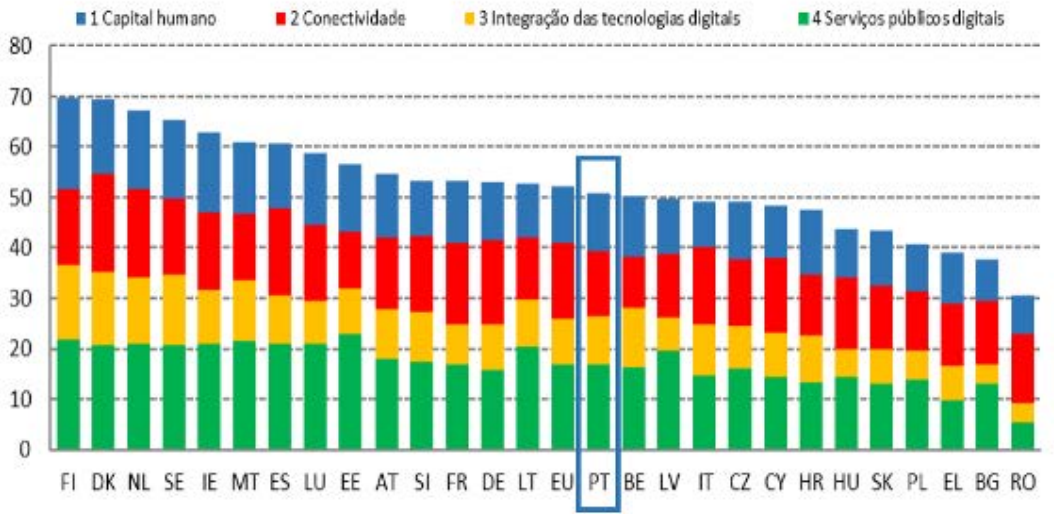
Analisando o contexto da União Europeia (UE), como podemos verificar na Figura 5,

> Portugal ocupa o 15.º lugar entre os 27 Estados-Membros da UE na edição de 2022 do Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (IDES), tendo subido uma posição em relação a 2021. Os progressos relativos de Portugal são, de modo geral, ligeiramente inferiores aos dos países homólogos, pelo que há margem para o país acelerar os seus esforços de digitalização (Comissão Europeia, 2023, p. 3).

Uma vez mais, o facto da tecnologia e a sua evolução não ser estanque, exige que os indivíduos, mesmo aqueles que possuem alguma capacitação, se mantenham constantemente atualizados, pois "as competências tecnológicas são vitais" (Farmer, 2005, p. 48). No caso específico do programa em estudo, pretende-se que com um esforço acrescido na introdução de tecnologia, se estimule a aprendizagem de novas competências, a promoção de um empoderamento individual, bem como de atitudes e valores que permitam aos cidadãos maximizar a sua adaptabilidade ao mercado de trabalho e à vida na sociedade do século xxi (Pavlova, 2009). Pois não só é relevante saber lidar com a tecnologia, como também promover a capacidade para encontrar informação, selecioná-la, avaliá-la, e utilizá-la eficazmente no dia a dia (Silva et al., 2005).

Segundo a UNESCO (2018) as principais barreiras para a inclusão digital são: a falta de infraestruturas; os baixos rendimentos e acessibilidade; a falta de literacia básica nomeadamente a literacia digital; e poucos incentivos (a falta de apoio social e cultural para a utilização da internet, a pouca consciencialização da internet e da sua compreensão, e a falta

FIGURA 5. IDES 2022



Fonte: Comissão Europeia, 2022, p.3.

de conteúdo local atrativo). Por outro lado, uma das melhores formas de eliminar estes obstáculos é da adaptação do conteúdo disponibilizado online ao contexto local, já que assim os indivíduos podem conectar as informações disponibilizadas ao mundo que os rodeia. Deste modo, a estimulação da oferta e da procura de atividades formativas que promovem a inclusão digital, é vital para a assegurar a redução do fosso digital, particularmente nos pouco qualificados e pouco alfabetizados.

Portanto, a era da digitalização exige que o capital humano adquira novas competências, que passam por um maior nível educacional, já que as sucessivas alterações tecnológicas requerem a adquirição de novas qualificações através de educação especializada; competências digitais para selecionar, sintetizar e avaliar a enorme quantidade de informação que se obtém da internet sobre determinado tópico, obtendo deste modo habilidades que garantem a análise e a credibilidade das informações; uma série de competências técnicas que permitem a pesquisa de informação e o diálogo, bem como o respeito e a responsabilidade para com o ciberespaço (Grigorescu, et al., 2020).

4.1.3 Processo de formulação e desenho do programa

Para ter sucesso na aplicação de uma política nacional no nível local, é necessário estabelecer bem os objetivos da política na escala de cada local, calculando de forma rigorosa e tendo em conta as suas especificidades (Peters & Pierre, 2006). Após um longo procedimento de finalização do programa, e a sua aplicação no contexto do município de Lisboa, o programa foi formalmente apresentado ao público no dia 13 de abril de 2023, pelas 15h, numa cerimónia nos paços do concelho, com a assinatura de protocolos entre a CML

e diversas entidades, tais como, a Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO), a Fundação do Oriente, e a União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (UCCLA), totalizando 43 parceiros fundadores (Câmara Municipal de Lisboa, 2023; Observador, 2023; Lusa, 2023).

4.1.4 Enquadramento interno CML

Como referimos anteriormente, o DDF da CML possui diversas medidas que procuram capacitar os indivíduos, tais como o Programa Qualifica + Valor Lx, e o PILD. O primeiro destina-se a jovens e adultos que procuram uma qualificação, e que almejam tanto o desenvolvimento profissional, como o prosseguimento de estudos. Neste programa ocorrem ações de formação em diversas áreas, sempre associados a validação e reconhecimento oficial através do Processo de Reconhecimento Validação e Certificação de Competências de Nível Secundário (PRVCC NS) (Câmara Municipal de Lisboa, 2021).

No que diz respeito ao PILD, há um enfoque na capacitação e literacia digital, pois procura promover o uso diário dos meios digitais. Com a microcredenciação através dos open bagdes, onde os formandos procuram completar o seu passaporte de competências digitais, recebendo medalhas associadas a cada um dos cursos que completam, sucedendo-se uma exploração de até 10 aptidões que envolvem diversos domínios da literacia digital, tais como a comunicação online, a segurança, a privacidade dos utilizadores e até mesmo a programação (Ribeiro, 2019).

4.1.5 Enquadramento externo da CML

De entre os países analisados no IDES verifica-se que na dimensão do capital humano, visível na Figura 6, Portugal possui uma pontuação ligeiramente superior à média europeia. Ainda assim, o aumento do nível das competências digitais tem sido um dos focos da governação nacional, materializando-se em diversas iniciativas tais como a Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030 (INCoDe.2030), promovida desde 2017 e que procura estimular a obtenção de competências digitais (InCoDe.2030, 2022).

Apesar das diversas iniciativas nacionais para obter eficácia, devido às elevadas assimetrias territoriais vividas em Portugal, são necessárias estratégias digitais de cariz local. Nestas têm de ocorrer ajustes às diferentes realidades locais, garantindo um maior interesse da população, de forma a também incentivar à participação, o que evidencia a relevância do LCA (Gil & Patrício, 2021). Foi através de um programa Erasmus + que surgiu a oportunidade de elaborar o "Lisboa, Cidade da Aprendizagem", pois os custos associados à adesão da plataforma ficaram cobertos pelo financiamento da UE. Deste modo, a CML pôde instaurar o seu programa sem custos adicionais. Esta iniciativa enquadra-se com o projeto da UNESCO "The Global Education 2030 Agenda" que procura assegurar educação equitativa e inclusiva, através da promoção da aprendizagem ao longo da vida (UNESCO, 2018). Para além desta iniciativa, o LCA está em harmonia com a Rede das Cidades da Aprendizagem da UNESCO, confirmando assim a imperatividade na promoção da aprendizagem ao longo da vida generalizada, através da promoção da inclusão, da prosperidade e da sustentabilidade nas cidades associadas (Ministério dos Negócios Estrangeiros, s.d.). Atualmente a UNESCO Global Network of Learning Cities envolve, cerca de 76 países, e

FIGURA 6. IDES 2022 – Dimensão do capital humano

1 Capital humano	Portugal		UE
	Classificação	Pontuação	Pontuação
IDES 2022	14	45,9	45,7

1 Capital humano	Portugal			UE
	IDES 2020	IDES 2021	IDES 2022	IDES 2022
1a1 Pelo menos, competências digitais básicas % de pessoas	NA	NA	55% 2021	54% 2021
1a2 Competências digitais superiores ao nível básico % de pessoas	NA	NA	29% 2021	26% 2021
1a3 Pelo menos, competências básicas de criação de conteúdos digitais % de pessoas	NA	NA	61% 2021	66% 2021
1b1 Especialistas em TIC % de pessoas com emprego com idades compreendidas entre os 15 e os 74 anos	3,5% 2019	4,0% 2020	4,7% 2021	4,5% 2021
1b2 Mulheres especialistas em TIC % de especialistas em TIC	18%	21%	21% 2021	19% 2021
1b3 Empresas que ministram formação em TIC % de empresas	28% 2019	23% 2020	23% 2020	20% 2020
1b4 Diplomados em TIC % de diplomados	2,2% 2018	2,3% 2019	2,6% 2020	3,9% 2020

Fonte: Comissão Europeia, 2022, p.7.

292 cidades (UNESCO, 2023). No que diz respeito à plataforma Cities of Learning, tem-se vindo a desenvolver maioritariamente no continente europeu, e também está presente no continente americano e africano. Esta plataforma pretende suportar a Rede das Cidades da Aprendizagem de forma a apresentar as ofertas formativas das cidades de forma a estas se tornarem mais acessíveis a todos (Cities of Learning by badgecraft, 2023b).

4.1.6 Políticas semelhantes no contexto internacional

Através de uma pesquisa intensiva sobre a temática verificámos a existência de diversos programas e entidades a nível internacional que promovem a inclusão digital, dado que através da adquirição de competências online básicas sucedem-se diversos benefícios de carácter individual para cada indivíduo em particular, que se repercutem na sociedade em geral, nomeadamente na forma como milhões de pessoas se conectam às suas famílias, às suas comunidades, ao trabalho, à informação, às oportunidades, e em particular, como se relacionam com os serviços comerciais e públicos. Este é o caso da Good Thinghs Foundation, que atua no Reino Unido, que se destaca não só com o conteúdo que é apresentado como também através da forma como mobiliza em larga escala diversas iniciativas, mas com detalhes e parceiros locais muito diversificados (Andreasson, 2015).

4.1.7 Os interesses dos atores participantes na política

De entre os diversos atores participantes na execução de políticas públicas, internamente podem encontrar-se os legisladores, os diretores, administradores, gestores, funcionários públicos, todos os que possuem autoridade legal para tal, no outro espetro estão a população em geral, os grupos de pressão, investigadores, académicos, consultores, media, partidos e as entidades que veem os seus interesses impactados com determinadas políticas públicas (Anderson, 2003; Kingdon, 2014).

Assim, os interesses dos participantes na elaboração da política podem permitir que essa política se torne premente ou não, isto é, pode tornar os policy makers mais proativos numa determinada área (Meltsner, 1972). É por isso que a mesma política aplicada em contextos diferentes pode ser implementada de diversas formas, e obter resultados bastantes distintos, o que permite concluir que apesar de existirem diversos fatores inalteráveis no processo de elaboração de políticas públicas, existe sempre espaço para consideração estratégica e política nas diversas fases do ciclo (Peters & Pierre, 2006). No caso do LCA, o facto da plataforma ser internacional representa uma mais-valia para as entidades, proporcionando uma maior visibilidade das suas ofertas formativas. Para a CML, e para o DDF em particular, o programa garante mais acessibilidade das formações, eliminando por isso algumas das barreiras pré-existentes no acesso à capacitação.

4.2 Resultados da Análise das Entrevistas

Procurámos definir as questões das entrevistas tendo por base os objetivos da presente investigação, aliando cada questão a um objetivo específico. Os primeiros três entrevistados (E1, E2 e E3), foram três funcionários da CML envolvidos no processo de formulação de desenho. De seguida foram entrevistados três representantes de entidades parceiras do programa (E4, E5 e E6).

TABELA 1. Matriz das entrevistas realizadas

CÓDIGO	DATA DA ENTREVISTA	ENTREVISTADO
E1	22/09/2023	Funcionário da CML
E2	22/09/2023	Funcionário da CML
E3	09/10/2023	Funcionário da CML com funções de coordenação
E4	10/10/2023	Representante de Entidade Parceira
E5	13/10/2023	Representante de Entidade Parceira
E6	18/10/2023	Representante de Entidade Parceira

Fonte: Elaboração própria.

Analisámos as entrevistas no programa MAXQDA, examinando as entrevistas em dois grupos, o dos funcionários da CML (E1, E2 e E3) onde foram codificados 123 segmentos, e o dos representantes das entidades parceiras (E4, E5 e E6), cujo valor de segmentos codificados foi de 80. Por fim, averiguámos as respostas às questões no seu todo, dando destaque ao que considerámos mais pertinente para o estudo.

4.2.1 Discussão dos resultados

Quando realizada a análise de conteúdo das entrevistas, verifica-se um padrão nas respostas obtidas em algumas questões, nomeadamente nas vantagens que o programa vai trazer para a cidade. Na matriz de codificação da Tabela 2, demarca-se as vantagens como a capacitação dos indivíduos, a acessibilidade no acesso à oferta formativa, e a agregação das instituições numa só plataforma. É relevante destacar que existiram vantagens que foram referidas mais do que uma vez por pelo menos um dos entrevistados. Por outro lado, a vantagem da inclusão social foi referida apenas por dois entrevistados da CML, sendo que acaba por estar implícita quando é referido que se encontra acessível a todos, e que permite a capacitação dos indivíduos.

No que diz respeito às vantagens para as entidades, como se verifica na Tabela 3, os aspetos que os 6 entrevistados mais destacaram foi o estímulo à criação de parcerias entre as entidades, que por sua vez estimula a criação de mais ofertas formativas, e por outro lado a divulgação até a nível internacional.

Em relação aos fatores chave para o sucesso da implementação, é interessante analisarmos que tanto os entrevistados da CML e as entidades salientaram a importância do trabalho em rede. Aliás, verificou-se uma repetição de termos relacionados com este, tais como parceria, ecossistema, rede nas seis entrevistas, como se verifica na Tabela 4.

TABELA 2. Matriz de codificação – Vantagens para a cidade

DIMENSÃO	CATEGORIA	FREQUÊNCIA
Vantagens para a cidade	Capacitação	7
	Acessibilidade	7
	Agregação de instituições	7
	Diversificação	6
	Divulgação	5
	Inclusão Social	2

Fonte: Elaboração própria.

TABELA 3. Matriz de Codificação – Vantagens para as entidades

DIMENSÃO	CATEGORIA	FREQUÊNCIA
Vantagens para entidades	Parcerias	9
	Mais visibilidade	7
	Complementar a oferta formativa	4

Fonte: Elaboração própria.

TABELA 4. Matriz de Codificação – Termos mais repetidos

DIMENSÃO	CATEGORIA	FREQUÊNCIA
Termos mais repetidos	Rede	66
	Parceria	15
	Divulgação	13
	Inclusão	6
	Ecossistema	5

Fonte: Elaboração própria.

Após a análise das entrevistas conseguimos aferir que o programa "Lisboa, Cidade da Aprendizagem" surgiu após a análise dos técnicos do departamento do que existia no contexto dos Estados Unidos, nomeadamente as "Cities of LRNG", associadas à fundação MacArthur. Porém o foco desta entidade são apenas os jovens de famílias com baixo rendimento (Urban Institute, 2023). Mais tarde, ao verificarem que também existiam iniciativas semelhantes na Europa, particularmente a plataforma Cities of Learning, que associado aos open badges se demonstrou uma parceria interessante.

O processo de formulação e desenho ocorreu no DDF onde os técnicos propuseram aos seus superiores hierárquicos a elaboração de uma política que suprimisse as necessidades verificadas. Deste modo, podemos afirmar que o LCA adotou uma dimensão bottom up.

Verificámos também que os atores mais relevantes na elaboração do programa foram os funcionários da Câmara Municipal de Lisboa, mais propriamente do Departamento de Desenvolvimento e Formação, bem como todas as entidades parceiras. O facto de os indivíduos que desenharam o programa já ocuparem funções nesta área, faz com que exista uma predisposição para encontrar problemas e falhas nas políticas atuais.

De uma forma geral podemos afirmar que os funcionários da CML evidenciaram a necessidade de enquadrar as entidades que possuíam atividade formativa numa só plataforma,

garantindo ao utilizador uma maior facilidade no acesso às diversas ofertas, bem como as informações a elas associadas, como os preços, as durações, entre outras informações.

Estes demonstraram um conhecimento aprofundado na área temática, bem como no programa internacional que serviu como base para a criação do programa municipal. Os atores participantes influenciaram a criação e construção do programa, visto que foram tidos em conta os inputs das entidades, garantindo a manutenção da sua relevância, atualidade e pertinência para as mesmas.

Como público-alvo a política identificou os jovens e adultos, sendo que atualmente se encontram excluídas as crianças. Porém esta é uma oportunidade que irão explorar no futuro. Demarcando-se um entrevistado que deu sugestões sobre a forma como se poderiam envolver as escolas e as crianças, para que também estas começassem desde pequenas a valorizar as medalhas digitais. Esta sugestão é bastante relevante já que existem diversos estudos que assinalam que os desenvolvimentos tecnológicos implicam elevados níveis de educação, assim, pode-se concluir que um dos fatores essenciais para o desenvolvimento social e económico é o investimento no conhecimento e nas competências do capital humano (Grigorescu, et al., 2020).

Verificou-se a ocorrência de uma janela de oportunidade favorável à implementação do LCA, onde se associou a participação do programa municipal ao Erasmus +, que assegurou a gratuitidade da plataforma. Sendo provável que se não tivesse ocorrido a participação do município no programa internacional financiado pela UE, não teria sido possível ao município suportar os custos da operacionalização do programa. O facto do LCA permanecer gratuito para os parceiros, representa um maior nível de atratividade, pois estes podem usufruir da plataforma e da sua publicitação, sem custos associados.

O interesse das entidades no LCA materializa-se no crescente número de entidades parceiras, e é suportado pela publicitação das suas ofertas formativas, que podem ser formais ou informais, a um nível local, nacional e internacional. Um aspeto que os representantes das entidades indicaram como mais vantajoso foi o trabalho em rede, que lhes permite enriquecer as suas ofertas, criando playlists de atividades unindo esforços com outras entidades. Estes tipos de atividades são impactados positivamente, e permitem melhorar as experiências dos que procuram valorizar os seus conhecimentos através da aprendizagem ao longo da vida na cidade de Lisboa. Em suma, este programa veio complementar a oferta que as entidades já possuíam, enriquecendo-a e permitindo a sua divulgação.

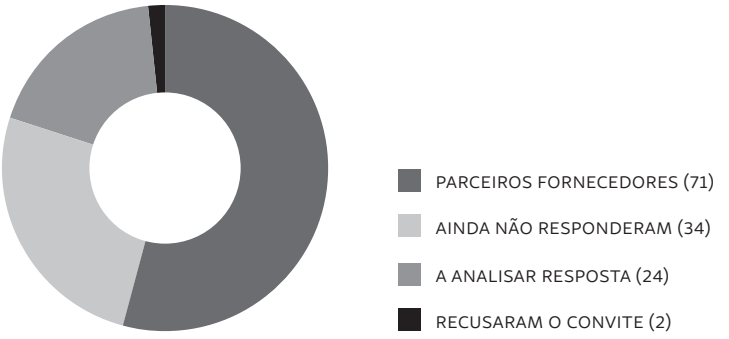
Desde o momento da elaboração da política que foram identificadas dezenas de entidades que dedicam a sua atividade a executar formações consideradas formais, a maioria destas certificadas, porém a aprendizagem informal também representa uma forma de capacitação, sendo por isso necessário identificar parceiros, como é o caso dos museus, que proporcionam outro tipo de atividades formativas, também elas enriquecedoras, mas não reconhecidas pela DGERT por exemplo.

Assim, foram identificadas 159 entidades como possíveis parceiras, destas foram contactadas 134, e 25 ainda se encontram em estudo. Destas 134 entidades contactadas, 71 já são parceiros fornecedores, 24 estão a analisar a proposta, 37 ainda não responderam, e duas recusaram o convite, como é visível no Figura 7. Convém também destacar que, por vezes,

dentro da mesma entidade há diversos parceiros fornecedores. Assim, apesar de ser ter estabelecido contacto com 52 entidades, os parceiros fornecedores são 71.

Da análise do programa, elaborámos a Figura 8 que apresenta a síntese das necessidades verificadas, os instrumentos utilizados, e os resultados esperados.

FIGURA 7. Entidades Contactadas



Fonte: Elaboração própria

FIGURA 8. Necessidades Verificadas, Instrumentos Utilizados e Resultados Esperados do LCA

NECESSIDADES VERIFICADAS	INSTRUMENTOS UTILIZADOS	RESULTADOS ESPERADOS
▪ Pouca literacia digital ▪ Elevado fosso de oportunidades ▪ Pouca acessibilidade no acesso a todas as ofertas formativas na cidade de Lisboa ▪ Poucas ofertas de Capacitação ▪ Pouca Cooperação entre as Entidades ▪ Fraca divulgação	▪ Disponibilização através da plataforma das ofertas formativas de diversas entidades da cidade de Lisboa ▪ Capacitação digital associada a outros programas como o PILD	▪ Diminuir o fosso de oportunidades ▪ Criar oportunidades de desenvolvimento de competências ▪ Fomentar parcerias entre diferentes organizações proporcionando o surgimento de novas sinergias e *playlists* de aprendizagem ▪ Promover a aprendizagem ao longo da vida

Fonte: Elaboração própria

5. Conclusão

A importância do uso da tecnologia na atual sociedade do conhecimento, tornou-se um dos aspetos fulcrais no que diz respeito à criação de políticas públicas, uma vez que a sua utilização e distribuição não é equitativa na sociedade, e esta área possuiu um elevado impacto no desenvolvimento socio-económico. Com políticas na área da educação tem sido possível dotar de competências digitais as gerações mais novas, e que representam o futuro da sociedade, nomeadamente através de adaptações e restruturações aos sistemas nacionais de educação, muito impactados pelos efeitos da globalização (Peters & Pierre, 2006). Porém, com a necessidade da utilização do digital para a realização de qualquer tarefa diária na atualidade é necessário intervir nas gerações mais velhas e nos mais pobres, elaborando políticas apelativas que envolvam a aprendizagem ao longo da vida. Uma vez que apesar de mais de 50% da população portuguesa possuir pelo menos competências digitais básicas, existe uma grande lacuna na restante população, já que subsiste a tendência para a digitalização de quase todos os serviços públicos, sendo necessários programas como o proposto (Comissão Europeia, 2023).

A premência e relevância deste programa é por isso corroborada com outras políticas semelhantes em termos nacionais. Porém são necessárias políticas locais, adaptadas às particularidades de cada área, para se obter um impacto generalizado na sociedade. Esta pertinência é suportada pela crescente digitalização e pelo fosso digital existente apresentado anteriormente. O LCA assegura através de uma plataforma acessível a todos, a divulgação de todas as ofertas formativas das entidades parceiras, deste modo consegue estimular a aprendizagem ao longo da vida, que representa um dos principais focos na governação europeia e nacional. Certifica também a capacitação dos indivíduos, quer no que diz respeito à tecnologia e ao digital como também a qualquer outra temática, sendo por isso bastante completo. Por outro lado, permite despertar as entidades para o trabalho em rede, de forma a tornar as suas ofertas mais rentáveis, e mais atrativas e completas para o cidadão. Verificámos que a elaboração do programa adotou uma dimensão *bottom up*, partindo da transposição de um modelo internacional, o Cities of Learning, e a sua subsequente adaptação ao contexto da cidade de Lisboa. Os responsáveis pela execução destas tarefas foram os técnicos do Departamento de Desenvolvimento e Formação da Câmara Municipal de Lisboa, sendo considerados os atores mais relevantes no desenho do programa.

Apurámos a existência de uma janela de oportunidade que evidenciou este como o momento certo para implementar o programa, muito associada ao programa Erasmus +, que permitiu a inexistência de custos tanto para as entidades como para a CML, representando mais um ponto de atratividade do LCA para ambas. No que diz respeito aos interesses dos envolvidos na elaboração do programa observámos que para a CML esta plataforma representa uma mais-valia, desde logo, pela visibilidade das suas ofertas formativas, beneficiando os cidadãos e a comunidade em geral, que representam o propósito das suas atividades. Para as entidades esta iniciativa é pertinente por não acarretar custos adicionais e dar visibilidade às suas atividades em escala internacional. Sendo que, o aspeto que todos os entrevistados mais destacaram, é o estabelecimento de parcerias entre as entidades, fortalecendo as suas relações de cooperação, melhorando as suas ofertas, e garantindo ao cidadão atividades mais completas e com mais qualidade. É relevante destacar que para

uma futura análise retrospetiva do programa, ou até uma possível avaliação *on going* ou *ex post*, seria importante confirmar e comparar os resultados alcançados do programa versus os esperados, bem como a aferição de possíveis melhorias a realizar para que o programa se mantenha relevante, e se torne mais completo. Uma vez que, apesar de não terem sido identificadas desvantagens do programa, foram salientados possíveis riscos que podem pôr em causa o sucesso do programa, a sua pertinência, e o seu futuro.

Referências

Adachi, Y. (2017). The Policy Analysis Profession. In M. Brans, I. Geva-May, & M. Howlett, Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis (pp. 27-42). Taylor & Francis.

Anderson, J. (2003). *Public policymaking: An introduction (5th ed.)*. Houghton Mifflin Company.

Andreasson, K. (2015). *Public administration and public policy: Digital divides – The new challenges and opportunities of e-inclusion*. CRC Press.

Bardach, E., & Patashnik, E. (2016). *A practical guide for policy analysis – The eightfold path to more effective problem solving (5th ed.)*. SAGE.

Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Almedina Brasil.

Bilhim, J. (2016). Políticas Públicas e Agenda Política. In D. Saraiva (Coord.), *Valorizar a tradição: Orações de sapiência no ISCSP* (pp. 82-103). ISCSP.

Brans, M., Geva-May, I., & Howlett, M. (2017). *Routledge handbook of comparative policy analysis*. Taylor & Francis.

Bryman, A., Bell, E., Mills, A. J., & Yue, A. R. (2015). *Business Research Methods*. Oxford University Press.

Câmara Municipal de Lisboa. (2021, novembro 11). Centro Qualifica CMLisboa. Retrieved junho 24, 2023, from https://informacoeseservicos.lisboa.pt/servicos/detalhe/centro-qualifica-cmlisboa-inscricao

Câmara Municipal de Lisboa. (2023, maio 05). "Lisboa Cidade da Aprendizagem" Debate a Inovação na Educação. Retrieved junho 24, 2023, from https://www.lisboa.pt/atualidade/noticias/detalhe/lisboa-cidade-da-aprendizagem-debate-a-inovacao-na-educacao

Cities of Learning by Badgecraft. (2023a). Starter kit. Cities of Learning by Badgecraft. Retrieved from https://www.citiesoflearning.net/wp-content/uploads/2020/02/Learning-of-Cities-StarterKit.pdf

Cities of Learning by badgecraft. (2023b, September 10). Platform for Cities of Learning. Retrieved from Cities of Learning by Badgecraf: https://global.cityoflearning.eu/pt/about

Cochran, C. E., Mayer, L. C., Cayer, N. J., Mckenzie, M. J., & Peck, L. R. (2011). *American public policy – An introduction (10th ed.)*. Wadsworth Cengage Learning.

Comissão Europeia. (2023). Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade de 2022 – Portugal. p. 20.

Denzin, N., & Lincoln, Y. (2018). *The sage handbook of qualitative research (5th ed.)*. Sage Publications.

Dunn, W. N. (2004). *Public policy analysis: An introduction (3rd ed.)*. Pearson.

Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach (6th ed.)*. Routledge.

Farmer, L. (2005). *Digital inclusion, teens, and your library – Exploring the issues and acting on them*. Libraries unlimited.

Friedman, L. S. (2017). *Does policy analysis matter? – Exploring its effectiveness in theory and practice*. University of California Press.

Fundação para a Ciência e a Tecnologia. (2018). Índice Digital Regional. Retrieved abril 06, 2023, from http://www.poesic.pt/pt/idr2

Geva-May, I. (2005). *Thinking like a policy analyst – Policy analysis as a clinical profession*. Palgrave Macmillan.

Geva-May, I., & Pal, L. A. (1999). Good Fences Make Good Neighbours: Policy Evaluation and Policy Analysis – *Exploring the Differences*. *Evaluation, 5*(3), 259-277. doi:https://doi.org/10.1177/13563899922208 98

Gil, H., & Patrício, M. R. (2021). INclusão Digital: Políticas e Propostas de Educação para os Territórios Envelhecidos. *EducaOnline – Laboratório de Pesquisa em Tecnologias da Informação e da Comunicação, 15*(1), 97-114.

Grigorescu, A., Pelinescu, E., Ion, A., & Dutcas, M. (2020). Human Capital in Digital Economy: An Empirical Analysis of Central and Eastern European Countries from the European Union. *Sustainability 2021, 13*(4). doi:10.3390/su13042020

Helsper, E. (2012, November). A Corresponding Fields Model for the Links Between Social and Digital Exclusion. *Communication Theory, 22*(4), 403-426. doi:10.1111/j.1468-2885.2012.01416.x

Helsper, E. (2012, November). A Corresponding Fields Model for the Links Between Social and Digital Exclusion. Communication Theory, 22(4), pp. 403-426. doi:https://doi.org/10.1111/j.1468-2885.2012.01416.x

InCoDe.2030. (2022). Iniciativa Integrada de Política Pública Dedicada ao Reforço de Competências Digitais. Retrieved junho 02, 2022, from InCoDe.2030: https://www.incode2030.gov.pt/incode-2030/

Instituto Nacional de Estatística. (2023, outubro 17). Inquérito à Educação e Formação de Adultos – 2022. p. 22.

Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies (2nd ed.)*. Pearson.

Knill, C., & Tosun, J. (2012). *Public policy – A new introduction*. Palgrave Macmillan.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varione, F., & Hill, M. (2007). *Public policy analysis*. The Policy Press.

Kraft, M., & Furlong, S. (2018). *Public policy – Politics, analysis, and alternatives (6th ed.)*. Sage.

Laal, M. (2011). Lifelong Learning: What does it Mean? *Procedia – Social and Behavioral Sciences, 28*, pp. 470-474. doi:10.1016/j.sbspro.2011.11.090

Leavy, P. (2017). *Research design – Quantitative, qualitative, mixed methods, arts-based, and community-based participatory research approaches*. The Guilford Press.

Lusa. (2023, abril 11). Lisboa quer ser Cidade da Aprendizagem. Público. Retrieved June 01, 2023, from https://www.publico.pt/2023/04/11/local/noticia/lisboa-quer-cidade-aprendizagem-2045727

Lythreatys, S., Singh, S., & El-Kassar, A.-N. (2022). The Digital Divide: A Review and Future Research Agenda. *Technological Forecasting & Social Change, 175*, p. 11. doi:https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.121359

Mayer, I., Daalen, E. v., & Bots, P. (2013). Policy Analytical Styles. In E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu, *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 255-269). Routledge.

Meltsner, A. (1972). Political Feasibility and Policy Analysis. *Public Administration Review, 32*(6), pp. 859-867. doi:https://doi.org/10.2307/974646

Ministério dos Negócios Estrangeiros. (s.d.). Cidades da Aprendizagem. Retrieved September 20, 2023, from UNESCO – Global Network of Learning Cities: https://unescoportugal.mne.gov.pt/pt/redes-unesco/cidades-de-aprendizagem

Mintrom, M., & Wiliams, C. (2013). Public Policy Debate and the Rise of Policy Analysis. In E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu, *Routledge handbook of public policy*. Routledge.

Observador. (2023, abril 11). UNESCO: Lisboa vai ser Cidade da Aprendizagem para dar oportunidades de formação a jovens e adultos. Observador. Retrieved abril 25, 2023, from https://observador.pt/2023/04/11/unesco-lisboa-vai-ser-cidade-da-aprendizagem-para-dar-oportunidades-de-formacao-a-jovens-e-adultos/

Oliveira, C. (1996). Os municípios no liberalismo monárquico constitucional. In C. Oliveira, *História dos municípios e do poder local: Dos finais da idade média à união europeia* (pp. 179-241). Círculo de Leitores.

Parlamento Europeu. (2021, janeiro). Lifelong Learning in the EU. Retrieved November 08, 2023, from European Parliamente Research Service: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/lifelonglearning/

Pavlova, M. (2009). *Technology and vocational education for sustainable development – Empowering individuals for the future (Vol. 10)*. Springer. doi:10.1007/978-1-4020-5279-8

Peters, G., & Pierre, J. (2006). *Handbook of public policy*. Sage Publications.

Radin, B. (2017). Reflections on a Half Century Of Policy Analysis. In M. Brans, I. Geva-May, & M. Howlett, *Routledge handbook of comparative policy analysis* (pp. 85-99). Taylor & Francis.

Ribeiro, M. (2019). Programa de Inclusão para a Literacia Digital. EPALE – Plataforma Eletrónica para a Educação de Adultos na Europa. Retrieved from https://epale.ec.europa.eu/pt/content/programa-de-inclusao-para-literacia-digital-pild

Scott, C. (2017). The Choice of Formal Policy Analysis Methods. In M. Brans, I. Geva-May, & M. Howlett, *Routledge handbook of comparative policy analysis* (pp. 43-55). Taylor & Francis.

Sebastião, S. P. (2014). A literacia digital e a participação cívica. *Educação, Sociedade e Culturas, 42*, 111-132. Retrieved from 10.34626/esc.vi42.284

Silva, H., Jambeiro, O., Lima, J., & Brandão, M. (2005). Inclusão digital e educação para a competência informacional: Uma questão de ética e cidadania. *Ci. Inf., 34*(1), pp. 28-36. doi:10.1590/S0100-19652005000100004

Thissen, W. A., & Walker, W. E. (2013). Public Policy Analysis: New Developments. *International Series in Operations Research & Management Science, 179*. doi:10.1007/978-1-4614-4602-6

Torgerson, D. (1986, março). Between knowedge and politics: Three faces of policy analysis. *Policy Sciences, 19*(1), pp. 33-59. doi:10.1007/BF02124483

Turnpenny, J., Adelle, C., & Jordan, A. (2013). Policy Appraisal. In E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu, *Routledge handbook of public policy* (pp. 244-254). Routledge

UNESCO. (2018). A landscape Review: Digital Inclusion for Low-skilled and Low-literate People. (Pearson, Ed.) Education 2030.

UNESCO. (2023). UNESCO Global Network of Learning Cities. Retrieved September 29, 2023, from UNESCO – Institute for Lifelong Learning: https://www.uil.unesco.org/en/learning-cities

Urban Institute. (2023). Cities of LRNG. Retrieved September 20, 2023, from Urban Institute: https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/building-americas-workforce/projects/cities-lrng

Veríssimo, V., & Touças, H. (2019). O programa para a inclusão e literacia digital da Câmara Municipal de Lisboa. Câmara Municipal de Lisboa.

Weimer, D., & Vining, A. (2017). *Policy analysis: Concepts and practice (6th ed.)*. Routledge.

4.

A Relevância dos Dados na Gestão Pública: Mapeando os Indicadores dos Institutos de Estatística da CPLP

Walton Nascimento da Trindade
Estudante de doutorado na Universidade Federal do ABC(UFABC)

Pedro Rosas Magrini
Docente da Universidade da Integração Internacional Afro-brasileira (UNILAB)

RESUMO

Este estudo investiga a qualidade e atualização das informações nos sites dos Institutos de Estatísticas dos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. O foco principal é entender como essas informações estatísticas influenciam a formulação e implementação de políticas públicas nesses países. A pesquisa, de natureza qualitativa, utilizou revisão documental e análise de conteúdo para examinar as bases de dados disponíveis, além de pesquisa bibliográfica com recursos eletrônicos como relatórios e revistas. As questões centrais abordadas foram a base de dados que sustentam as ações públicas nos países da CPLP e a qualidade desses dados, especialmente no que tange à sua atualização. Os resultados indicam a necessidade de políticas padronizadas para a atualização dos indicadores estatísticos, essenciais para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes na administração pública desses países.

Palavras-chaves: CPLP, Indicadores Estatísticos, Políticas Públicas, Administração Pública.

ABSTRACT

This study investigates the quality and updating of information on the websites of the statistical institutes of the countries of the Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP) — Angola, Brazil, Cape Verde, Guinea Bissau, Mozambique, Portugal and São Tomé and Príncipe. The main focus is to understand how this statistical information influences the formulation and implementation of public policies in these countries. The research, which is qualitative in nature, used documentary review and content analysis to examine the available databases, as well as bibliographical research using electronic resources such as reports and journals. The central issues addressed were the database that underpins public actions in the CPLP countries and the quality of this data, especially in terms of how up-to-date it is. The results indicate the need for standardised policies for updating statistical indicators, which are essential for the development of effective public policies in the public administration of these countries.

Keywords: Statistical Indicators, Public Policy, Public Administration.

2. Introdução

A produção e análise de dados desempenham um papel fundamental na investigação científica, especialmente nas políticas públicas, onde a identificação de tendências e características específicas oferece valiosos *insights* para diagnósticos precisos e o desenvolvimento de novos estudos. Este trabalho enfoca a relevância das bases de dados na Administração Pública, com ênfase na análise dos dados produzidos pelos Institutos de Estatísticas de alguns países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Em países como Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, ainda há desafios significativos em termos de disponibilidade e atualização de informações estatísticas, possivelmente devido à sua independência recente e histórico colonial, que pode ter deixado traumas sociais e desorganização administrativa. Esta pesquisa busca abordar questões fundamentais, como a base para ações públicas nesses países, a qualidade e atualização dos dados estatísticos nos institutos de pesquisa da CPLP e os fatores que influenciam a disponibilidade desses dados. Utilizando uma abordagem qualitativa, por meio de revisão bibliográfica e análise de documentos, o estudo visa não apenas identificar lacunas e potenciais nas informações estatísticas disponíveis, mas também contribuir para um embasamento mais sólido das políticas públicas e para a transparência junto aos cidadãos. Essa pesquisa é justificada pela necessidade de compreender a qualidade das informações estatísticas nos países da CPLP, especialmente em um contexto onde o Índice de Desenvolvimento Humano de alguns desses países é baixo e grande parte da população vive em extrema pobreza. O estudo visa contribuir para um diagnóstico mais preciso dessas realidades, fundamentando ações de transformação com indicadores amplos e atualizados. Os objetivos incluem mapear a produção de informações estatísticas nos sites dos Institutos de Estatísticas da CPLP e identificar os indicadores estatísticos relevantes para a formulação de políticas públicas nos países da CPLP, indicadores como demográficos, económicos, socias e entre outros. De acordo Hewlett et al. (2013) a informação estatística cumpre papel relevante em todas as fases de implementação de um programa público, da formulação à avaliação do mesmo. Ela fornece ferramentas cruciais para identificar problemas e propor soluções eficazes, sendo fundamental para o planejamento e a execução de programas go-

vernamentais que visam a redistribuição de recursos e o alcance de metas específicas em diversas áreas.

2. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

Para traçar um laço de amizade mútuo e de cooperação entre os países, criou-se a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) que apresenta um foro multilateral privilegiado. A ideia de criar esta comunidade em que a Língua Portuguesa é o idioma central a fim de unir nações irmanadas por uma herança histórica e por uma visão compartilhada do desenvolvimento e da democracia foi pensada por muito tempo. De acordo com a Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (2020) o nascimento desta comunidade se efetiva em 17 de julho de 1996 numa Cimeira de Chefes de Estado e do Governo em Lisboa, entidade reunindo Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Passando seis anos, isto é, 20 de maio de 2002 com a proclamação da independência, Timor-Leste passa a fazer parte desta comunidade. Depois de um trabalho rigoroso, no ano 2014 a Guiné Equatorial também passa a fazer parte do estado membro de pleno direito da CPLP. Os Estados-membros da Comunidade, ocupam um total de 10.742.000 km² de terras e 7,2% da terra do planeta, espalhadas no continente, Africano, Americano, Asiático e Europeu. Situado maioritariamente no hemisfério sul, este espaço descontínuo abrange realidades tão diversas como a do Brasil, quinto país do mundo pela superfície, como o minúsculo arquipélago de São Tomé e Príncipe, o Estado mais pequeno, em área, de África. O clima, a fauna e a flora são variadas, correspondentes à diversidade das latitudes em que se situam os vários países membros. Com exceção de Portugal, de clima temperado com variantes oceânica e mediterrânea, a maior parte da CPLP situa-se na zona tropical subequatorial.

A Comunidade dos Países da Língua Portuguesa tem como projeto político a Língua Portuguesa que permite criar vínculo histórico e património comum dos estados-membros apesar de constituir um espaço geograficamente descontínuo, porém, identificando pelo idioma comum, portanto, esse fator de unidade tem fundamentado, no plano mundial, uma atuação conjunta cada vez mais significativa e influente. A CPLP tem como objetivos gerais a concertação política e a cooperação nos domínios social, cultural e económico e para o andamento desses objetivos a Comunidade tem promovido a coordenação sistemática das atividades das instituições públicas e entidades privadas empenhadas no incremento da cooperação entre os seus Estados-membros. As ações desenvolvidas pela CPLP têm objetivos precisos e traduzem-se em diretivas concretas, voltadas para setores prioritários, como a Saúde, Educação, Segurança Alimentar e o Ambiente, entre outros domínios. No tocante à concertação político-diplomática, tem-se dado expressão crescente aos interesses e necessidades comuns em organizações multilaterais, como, Organizações das Nações Unidas (ONU), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS).

No campo econômico, procura-se aproveitar os instrumentos de cooperação internacional de um modo mais consistente, através de uma concertação regular entre os estados-membros e da articulação com outros atores. Outro ponto importante em que se tem vindo a desenvolver esforços significativos é o da cooperação empresarial. Para a valorização e

difusão do idioma comum, realça-se o papel crescente que é exercido pelo Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP), sediado em Cabo Verde, assim como pelo Secretariado Executivo da CPLP, que desenvolveu uma rede de parcerias voltadas para o lançamento de novas iniciativas nas áreas da promoção e difusão da língua portuguesa (Comunidade Dos Países De Língua Portuguesa, 2020). Faz-se necessário destacar sobre o processo colonial que influenciou no subdesenvolvimento dos países principalmente africano. Este subdesenvolvimento dá-se através da forma de ocupação e exploração que durante muito tempo serviu de ponto de ajuda para os países colonizadores. No entanto, embora tenha ocorrido a descolonização, o processo de estruturação do continente africano especificamente enfrenta vários problemas e desafios, tais como dificuldades internas como às questões políticas públicas que são fundamentais para o desenvolvimento de uma nação. Consequentemente, esses estados necessitam de uma série de políticas públicas, de informações e dados estatísticos para que subsidiam estas políticas que são fundamentais sejam efetivadas.

3. Importância da estatística e informações na administração pública

O mundo seria diferente do que é hoje se não fossem as informações produzidas pelas instituições do Sistemas Estatísticos. Segundo Vieira (2013, p.1), a estatística é a ciência que fornece os princípios e a metodologia para coleta, organização, apresentação, resumo, análise e interpretação de dados. Deste modo, esta área de informação torna-se fundamental para as pesquisas científicas, sobretudo a gestão pública. A estatística faz parte da área de estudo de pesquisa operacional que oferece ferramentas para identificar problemas através de seus sintomas e procurar solucioná-los para tomar a decisão correta (Andrade, 2009). Essa área de informação é fundamental para o desenvolvimento de ações públicas, especialmente as políticas sociais, pois permite compreender melhor a realidade e tomar decisões mais acertadas (Dargent et. al, 2018). Portanto, as informações estatísticas são importantes para a execução de qualquer política pública de acordo com a necessidade que um determinado território apresenta.

A efetividade das políticas públicas depende de uma série de fatores. De acordo com Howlett et al. (2013, s.p), "a informação estatística cumpre papel relevante em todas as fases de implementação de um programa público, da formulação à avaliação do mesmo. Políticas públicas são intensas em informação no processo de sua implementação". Ela se estrutura como sistemas complexos, articulando programas de natureza universal com ações redistributivas em várias áreas setoriais. Como discutido por Jannuzzi (2016), para que essas políticas e programas sociais consigam cumprir seus objetivos específicos e contribuir para maior efetividade social da ação pública, é necessário produzir informação e estudos de diferentes naturezas e levantamentos diagnósticos detalhados, sistemas de indicadores de monitoramento de ações, pesquisas de avaliação de processos e de resultados de programas, investigação de potenciais impactos e externalidades negativas , valendo-se de uma combinação plural de metodologias.

As estatísticas públicas, especialmente aquelas levantadas nos Censos Demográficos, têm sido fundamentais na formulação de políticas públicas, ao permitirem a elaboração de diagnósticos socioeconômicos com abrangência temática, detalhe territorial e comparabilidade histórica. Indicadores de renda e pobreza, de acesso domiciliar a saneamento básico,

energia elétrica e pavimentação, de ocupação, subocupação e desemprego de chefes de família, de evasão e atraso escolar de crianças, de analfabetismo de adultos, de mortalidade de jovens negros, de migração e deslocamentos para escola e local de trabalho são essenciais para o dimensionamento de demandas sociais, proposição de políticas e programas e para orientação do investimento público e privado em infraestrutura urbana e serviços (Jannuzzi, 2017, p. 3).

O autor continua dizendo que as Estatísticas públicas, em especial indicadores sociais, cumprem papel fundamental no dimensionamento de questões sociais latentes na sociedade que, vocalizadas adequadamente, podem entrar na agenda prioritária de governo. Indicadores de um lado, instrumentalizam as demandas de grupos organizados em partidos políticos, sindicatos, associações patronais, imprensa e outras instituições e, de outro, oferecem aos técnicos e gestores uma representação estruturada passível de ser avaliada comparativamente com outras demandas concorrentes. Também devem fazer parte do diagnóstico os indicadores demográficos, em especial aqueles que permitam apresentar as tendências de crescimento populacional passado e as projeções demográficas futuras, já que possibilitam o dimensionamento dos públicos-alvo dos diversos programas no futuro. Como ressalta Tavares (2007, p.90), "um dos principais objetivos da estatística inferencial consiste em estimar os valores de parâmetros populacionais desconhecidos (estimação de parâmetros) utilizando dados amostrais". É de salientar, como afirma Oliveira (2003, p.3), o Censo Demográfico reflete a agenda de preocupações de seu tempo, da sociedade e do governo do momento de sua realização, além de projetar o sonho de cada nação no futuro imediato, ao explicitar novas demandas de políticas.

Através do uso das informações estatísticas em determinado território, podem-se estimar demandas sociais universais a serem atendidas nas áreas da saúde, educação, segurança, emprego entre outros, assim como o tamanho do público-alvo específico de alguns programas sociais focalizados. Não menos importante é o fato de que os levantamentos censitários cumprem uma função normativa importante no sistema político, na definição de vagas de representação legislativa, e no sistema tributário, na repartição dos recursos arrecadados em impostos pelo setor público (Hakkert, 1996). O monitoramento e a avaliação de políticas e programas sociais e outra atividade torna-se crucial para efetividade dos mesmos, como afirma IBGE (2015) desde que foi criada em 1967 com objetivo de captar informações para acompanhamento da conjuntura do mercado de trabalho, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) vem expandindo seu escopo investigativo e sua representatividade no território nacional. Assim, como afirma Oliveira e Simões, (2005) as informações disponíveis anualmente sobre inserção ocupacional, perfil educacional, condições de moradia e características demográficas subsidiaram um volume incontável de estudos acadêmicos. As informações estatísticas são importantes para formulação e legitimação de políticas públicas. Como debruça Simões, Alkmim e Santos, (2017) não teriam sido produzidas evidências concretas para estudos e pesquisas nas Ciências Sociais no país e relatórios sociais diversos, como a Síntese de Indicadores Sociais, iniciada em 1979 pelo IBGE.

Para a Organização das Nações Unidas (ONU), um sistema estatístico só é forte se tiver uma entidade gestora que seja autônoma do ponto de vista técnico e financeiro, e que seja

capaz de realizar censos e pesquisas amostrais com regularidade, certificar a qualidade de todos os processos estatísticos que ocorrem no sistema coordenar e padronizar toda a produção de estatísticas oficiais do país, planejar e executar um esquema de produção que atenda às demandas dos usuários nacionais e internacionais, divulgar as informações de forma ampla e tempestiva, autoavaliar-se periodicamente e propor planos de ação para melhorar os serviços aos cidadãos (Organização Das Nações Unidas, 2003).

Taylor (2016), em seu estudo La economía política de la capacidad estadística: Una aproximación teórica, descreve três dimensões da capacidade estatística a seguir: as capacidades do setor de estatística para oferecer o produto de seu trabalho de maneira eficaz e eficiente, a autonomia das instituições, ou o grau em que o sistema estatístico é capaz de produzir essas informações e torná-las públicas sem interferências das autoridades e dos políticos, os recursos humanos e orçamentários disponíveis, que sejam suficientes para produzir as estatísticas necessárias e periódicas para a tomada de decisões.

Deste modo, os sistemas estatísticos podem fornecer os dados necessários para embasar a formulação de políticas, fazer escolhas justificáveis e, portanto, utilizar melhor os recursos públicos. Esses sistemas possibilitam disponibilizar informações de qualidade para melhorar o desempenho da administração, além de fortalecer a credibilidade de determinadas políticas. Além disso, eles podem servir também para monitorar as ações da burocracia. A produção de estatísticas confiáveis também permite ao governo avaliar a economia e tomar decisões econômicas melhores, fomentando determinados setores ou verificando o impacto das medidas adotadas sobre eles (Dargent, et al, 2018).

A formulação das Políticas públicas baseadas em evidências pode-se considerar como a melhor maneira de tomar decisões plenamente compatíveis com um processo político democrático que se caracterize pela transparência e responsabilização. As informações estatísticas são importantes para a execução de qualquer política pública de acordo com a necessidade que um determinado território apresenta. Os indicadores e estatísticas sociais são ferramentas valiosas para os diversos atores e instituições que participam da definição das prioridades sociais e da distribuição dos recursos do orçamento público. Eles enriquecem a interpretação empírica da realidade social e orientam de maneira mais eficaz a análise, formulação e implementação de políticas públicas. Dessa forma, as políticas públicas não devem ser baseadas em aparências ou perceções do senso comum, ao contrário, elas devem ser orientadas e guiadas por evidências concretas.

4. As bases de dados na CPLP: informação e políticas públicas

O conceito de políticas públicas é um tópico amplamente discutido na ciência política, mas não há uma única definição que seja universalmente aceita. Segundo Sousa (2016), essa falta de consenso persiste apesar do fato de que o assunto não é novo no campo. Easton (1953) define políticas públicas como a alocação autorizada de valores para toda a sociedade. No entanto, a definição contemporânea de políticas públicas está mais alinhada com a apresentada por William Jenkins (1978), que é frequentemente citada por vários autores. De acordo com Jenkins (1978), as políticas públicas envolvem um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, para a seleção de objetivos e os meios necessários para alcançá-los. Essa definição destaca a natureza complexa

e multifacetada das políticas públicas, bem como o papel crucial dos atores políticos na formulação e implementação dessas políticas.

Políticas públicas, conforme definido por Teixeira (2002), são as diretrizes e princípios que orientam o poder público. Elas estabelecem regras e procedimentos para as relações entre o poder público e a sociedade e servem como mediações entre os atores da sociedade e do Estado. Essas políticas são formuladas em documentos que orientam ações envolvendo recursos públicos. No entanto, pode haver incompatibilidade entre os criadores dessas políticas e as pessoas a quem se destinam. Por outro lado, Souza (2006) vê as políticas públicas como espaços que abrangem conhecimentos teóricos da academia e conhecimentos empíricos derivados de discursos de cidadãos. Esses cidadãos buscam promover a ação governamental ou sugerir possíveis alterações nessas ações. Assim, as políticas públicas são as intenções governamentais que resultarão em transformações profundas ou superficiais no mundo real. Portanto, podemos dizer que as políticas públicas são campos que combinam diretrizes teóricas e empíricas. Elas são formuladas pelo poder público para orientar suas relações com a sociedade e mediar entre os atores sociais e o Estado (Teixeira, 2002). Além disso, elas representam as intenções do governo de provocar mudanças no mundo real, sejam essas mudanças profundas ou superficiais (Souza, 2006). No entanto, é importante notar que pode haver uma desconexão entre os criadores dessas políticas e aqueles a quem elas se destinam.

As políticas públicas passam por várias fases desde a sua conceção até a sua implementação. De acordo com Silvestre e Pedroso (2015), é importante considerar todas as fases do desenvolvimento de uma política pública. Isso inclui a definição da agenda de discussão, a formulação de propostas para atender às necessidades identificadas, a escolha da opção que melhor atende aos objetivos públicos, a implementação da opção formulada e escolhida, e a avaliação necessária. Oliveira (2012) também enfatiza que as políticas públicas são um conjunto de processos que podem ser desagregados em fases. Cada fase pode ser investigada em relação às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que são típicas de cada fase (Frey, 2000). Portanto, podemos dizer que o processo de desenvolvimento de políticas públicas envolve várias fases, desde a definição da agenda até a avaliação da política implementada. Cada fase do processo é influenciada por uma variedade de fatores, incluindo constelações de poder, redes políticas e sociais e práticas político-administrativas (Frey, 2000). É importante considerar todas essas fases e fatores ao desenvolver e implementar políticas públicas (Silvestre e Pedroso, 2015; Oliveira, 2012).

De acordo com Roncaratti (2008) a depender do contexto social, político e econômico a formulação de uma política pública pode ser lenta, rápida, reformulada ou abandonada. Por se tratar de uma formulação teórica, a fase de formulação pode adentrar na fase de implementação, objetivando uma adaptação aos problemas práticos. Contudo, para que essas políticas públicas sejam realizadas, é fundamental ter informações estatísticas, como ressalta Howlett (2013), a informação estatística cumpre papel relevante em todas as fases de implementação de um programa público, da formulação à avaliação do mesmo. Indicadores sociais são ferramentas essenciais que permitem aos técnicos e gestores uma representação estruturada que pode ser avaliada em comparação com outras demandas concorrentes.

Eles desempenham um papel crucial na identificação de questões sociais latentes na sociedade. Quando adequadamente articulados, esses problemas podem se tornar prioridades governamentais. Ora, os indicadores auxiliam as demandas de grupos organizados, como partidos políticos, sindicatos, associações patronais e a imprensa, aponta Jannuzzi (2018).

Assim, Dargent et al. (2018) mostram que a formulação de políticas baseadas em evidências é a melhor maneira de tomar decisões plenamente compatíveis com um processo político democrático que se caracterize pela transparência e responsabilização. Filgueiras (2019) argumenta que, no contexto das políticas públicas, as evidências funcionam como ferramentas ou recursos que os gestores utilizam para dar maior concretude aos processos de formulação, implementação e avaliação. Complementando essa visão, Lima (2019) destaca a importância das evidências em todas as etapas do ciclo de uma política pública. Segundo o autor, as evidências são cruciais antes da implementação da política, pois permitem identificar e mapear os problemas a serem abordados. Durante a implementação, as evidências são usadas para monitorar o progresso em relação às metas estabelecidas. Após a implementação, as evidências possibilitam a avaliação dos impactos da política pública. Essas perspetivas enfatizam a necessidade de embasar todas as etapas das políticas públicas em evidências sólidas para evitar decisões infundadas. Portanto, Pinheiro (2020) destaca que as evidências são ferramentas valiosas para os atores envolvidos no processo de política pública, que podem utilizá-las com intenções deliberadas. Essas evidências não só conferem credibilidade ao trabalho dos analistas de política e formuladores de políticas (*policy makers*), mas também reforçam a importância de suas atividades. Dargent, et al. (2018), apontam várias maneiras pelas quais a capacidade estatística beneficia o trabalho do governo, sugerindo que os sistemas estatísticos podem fornecer os dados necessários para embasar a formulação de políticas, fazer escolhas justificáveis e, portanto, utilizar melhor os recursos públicos, possibilitam disponibilizar informações de qualidade para melhorar o desempenho da administração, além de fortalecer a credibilidade de determinadas políticas. Podem servir também para monitorar as ações da burocracia, a produção de estatísticas confiáveis e permitir ao governo avaliar a economia e tomar decisões econômicas melhores, fomentando determinados setores ou verificando o impacto das medidas adotadas sobre eles. A formulação das Políticas públicas baseadas em evidências pode-se considerar como a melhor maneira de tomar decisões plenamente compatíveis com um processo político democrático que se caracterize pela transparência e responsabilização.

De acordo com os Institutos de Estatísticas da CPLP (2013), esses países (Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Portugal) possuem os mesmos princípios norteadores, sendo o órgão executivo central o Sistema Estatístico Nacional (SEN), a quem cabe a produção e difusão das estatísticas oficiais. Adicionalmente, este órgão tem a incumbência de orientar, coordenar, executar a atividade estatística, bem como centralizar e difundir a informação estatística oficial relativa ao país, realizar recenseamentos e inquéritos estatísticos, elaborar as contas nacionais, elaborar instrumentos técnicos de coordenação estatística, criar e manter permanentemente atualizado os dados para fins estatísticos. Dentro desta linha, o Instituto continua dizendo que este órgão tem como missão produzir e difundir informações estatísticas oficiais, de forma integrada, coordenada, racionalizada e sobre norma técnica comum, com o propósito de contribuir para o plano,

monitorização e avaliação de políticas públicas e no processo de tomada de decisão na esfera política, socioeconômica e acadêmica, com estatísticas oportuna, fiáveis, de qualidade. Além de sua missão, tem como visão tornar-se num Sistema Estatístico Nacional forte, estável e eficiente, bem coordenado capaz de produzir e difundir estatísticas fiáveis, para satisfazer as necessidades dos utilizadores, visando o desenvolvimento do país obedecendo sempre os seus princípios. No caso do Brasil, tem-se o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entidade da administração pública federal, vinculada ao Ministério da Economia, que possui quatro diretorias e dois outros órgãos centrais. O IBGE se constitui como principal provedor de dados e informações do Brasil, que atende às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal. O Instituto tem como missão retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania. (IBGE, 2015).

5. Metodologia

A escolha do método e das técnicas de pesquisa representam a etapa primordial no desenho da investigação. Deste modo, esta etapa justifica de que maneira a pesquisa foram realizadas e as direções que foram percorridas. Neste quesito metodológico, aborda-se o problema de pesquisa, a questão de partida e o objetivo do estudo, o desenho da pesquisa, as técnicas de coleta e tratamentos dos dados utilizados e a instituição ou setor selecionado para realização da pesquisa. O problema de pesquisa abordado aqui trata-se sobre a atualização de dados estatísticos nos sites dos Institutos de Estatísticas dos Países da Língua Portuguesa para formulação e implementação de políticas públicas.

Com base no problema de pesquisa, formulou-se as seguintes questões de partidas: como estão sendo embasadas as ações públicas nos países da CPLP? A implementação de políticas públicas está sendo fundamentadas com base em diagnósticos amplos, possibilitando a elaboração de indicadores precisos? Qual a qualidade dos dados apresentados nos institutos de pesquisa dos países da CPLP? Como qualidade de dados, entende-se relevantes questões como: atualização, amplitude e confiabilidade dos indicadores? Assim, na busca de responder essas questões, foi importante mapear a produção de informações estatísticas nos sites dos institutos de estatísticas da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa. Depois, em consonância com objetivos específicos, (1) identificar os principais indicadores existentes que subsidiem informações para a elaboração de políticas públicas nos países da CPLP (2) compreender se o conteúdo dos sites e a produção estatística têm sido suficientes e utilizadas na elaboração de políticas públicas locais.

O desenho de pesquisa neste trabalho, se baseia no enfoque qualitativo, com os objetivos do estudo uma vez que de acordo com Blatter e Blume (2008), uma abordagem qualitativa permite um trato mais interativo entre as implicações das teorias e os indicadores.

No que consiste às técnicas de coleta e tratamentos de dados, foram utilizados métodos de natureza qualitativa, sobretudo análises de conteúdo das informações disponíveis nos sites dos institutos de estatísticas dos países membros da CPLP. Sustentado no raciocínio do Bardin (2004, p. 229), "a análise do conteúdo consiste num conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do

conteúdo das mensagens obter indicadores, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens".

Para que possamos ter uma visão mais clara sobre o assunto aqui estudado, optou-se como método de pesquisa a revisão de documentos (Oliveira, 2007), e a pesquisa bibliográfica (Vergara, 2004). A revisão de documentos possibilitou o acesso às informações documentadas principalmente por meio da Internet. É de ressaltar que a pesquisa documental se caracteriza pela busca de informações que não tiveram qualquer tratamento científico, como no caso de relatórios, leis etc. (Oliveira, 2007). Já a pesquisa bibliográfica permitiu a investigação através de materiais relacionadas com esta abordagem. De acordo com Vergara (2004, p.48), a pesquisa bibliográfica trata-se do estudo sistematizado desenvolvido com base em materiais publicados em livros, revistas, jornais e redes eletrônicas. Para o setor e a unidade de análise foram os sites dos Institutos de Estatísticas dos Países da Língua Portuguesa – CPLP. A seleção destas unidades de estudos tornou-se importante haja vista que os problemas que os países da CPLP enfrentam sobre a atualização e transparência de indicadores é imenso.

6. Resultados

Angola tem se destacado pelo seu compromisso contínuo com a melhoria da atualização e transparência dos dados estatísticos. O Instituto Nacional de Estatística (INE) de Angola tem demonstrado progressos notáveis, especialmente em relação à atualização cartográfica em preparação para o Censo Demográfico de 2024. Esses esforços visam fornece uma base sólida de dados que abrangem uma ampla gama de indicadores, incluindo aspetos econômicos, sociais e de construção. Este compromisso reforça a importância da precisão e da acessibilidade dos dados para informar eficazmente políticas e decisões estratégicas. Além disso, o INE de Angola tem investido em tecnologias avançadas de coleta e análise de dados, visando melhorar a eficiência e a qualidade das informações estatísticas disponíveis. Novas plataformas digitais foram implementadas para facilitar o acesso do público aos dados, promovendo assim uma maior transparência e participação na utilização das informações estatísticas para fins diversos, desde pesquisas acadêmicas até formulação de políticas públicas.

No Brasil, um país de vasta extensão territorial e grande população, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) continua a liderar a divulgação de indicadores estatísticos. Recentemente, o foco tem sido na atualização dos dados epidemiológicos e cadastrais, refletindo um compromisso contínuo com a prestação de informações atualizadas e acessíveis à população. Essa abordagem proativa para manter os dados em dia demonstra o compromisso do Brasil com a transparência e a eficiência na gestão de informações estatísticas. Além disso, o IBGE tem realizado parcerias com instituições acadêmicas e setores privados para aprimorar a análise e interpretação dos dados, proporcionando *insights* mais profundos sobre as tendências e padrões observados. Essas colaborações fortalecem ainda mais a credibilidade e utilidade dos dados estatísticos produzidos no Brasil, contribuindo para um melhor entendimento dos desafios e oportunidades enfrentados pelo país.

Cabo Verde permanece como um exemplo notável de transparência e atualização de dados dentro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). O Instituto Nacional

de Estatística (INE) de Cabo Verde tem se destacado ao publicar regularmente anuários estatísticos e projeções demográficas atualizadas. Além disso, o país tem sido reconhecido pelo seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) relativamente elevado em comparação com outros países africanos, o que demonstra não apenas a qualidade dos dados, mas também o progresso social e econômico alcançado. Em Cabo Verde, o uso de tecnologias inovadoras tem facilitado a coleta e análise de dados em diversas áreas, desde a saúde até a economia. Novos sistemas de informação foram implementados para monitorar e avaliar indicadores-chave de desenvolvimento, permitindo uma resposta mais eficaz às necessidades da população. Essa abordagem baseada em dados tem sido fundamental para orientar políticas e programas que visam melhorar o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos cabo-verdianos.

Por outro lado, Guiné-Bissau enfrenta desafios na disponibilidade de dados estatísticos online. Apesar disso, o Instituto Nacional de Estatística da Guiné-Bissau tem se esforçado para publicar informações sobre índices de preços e estudos sobre a perceção da governança. Esses dados são cruciais para a formulação de políticas públicas eficazes e evidenciam a importância de superar obstáculos na coleta e divulgação de informações estatísticas precisas e atualizadas. Para enfrentar esses desafios, a Guiné-Bissau tem buscado fortalecer as capacidades institucionais e técnicas do seu Instituto Nacional de Estatística, com apoio de parceiros internacionais e organizações multilaterais. Treinamentos e capacitações foram realizados para melhorar as habilidades dos funcionários na coleta, análise e interpretação de dados, visando melhorar a qualidade e a disponibilidade das informações estatísticas no país.

Moçambique, embora apresente um dos menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) a nível mundial, tem demonstrado avanços na divulgação e atualização de indicadores estatísticos. O Instituto Nacional de Estatística (INE) de Moçambique desempenha um papel fundamental ao fornecer dados abrangentes sobre a população, economia e índices de preços. Essas informações contribuem significativamente para a formulação de políticas públicas transparentes e eficazes, visando melhorar as condições sociais e econômicas do país. Para fortalecer ainda mais o sistema estatístico nacional, Moçambique tem investido em infraestrutura de dados e capacitação de recursos humanos. Parcerias com instituições acadêmicas e organismos internacionais têm sido estabelecidas para apoiar iniciativas de pesquisa e desenvolvimento estatístico, promovendo assim uma cultura de dados e evidências na tomada de decisões em todos os níveis do governo e da sociedade.

Portugal, com seu elevado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), continua a ser um modelo de clareza e transparência em dados estatísticos. O Instituto Nacional de Estatística (INE) de Portugal oferece uma ampla gama de dados atualizados, abrangendo informações sobre população, economia e índices de preços. Essa disponibilidade de informações estatísticas reflete o compromisso de Portugal em promover a transparência e a governança eficaz, fornecendo uma base sólida para a formulação de políticas e tomadas de decisão informadas. Além disso, Portugal tem investido em iniciativas de digitalização e modernização do seu sistema estatístico, visando melhorar a eficiência na coleta, processamento e disseminação de dados. Novas tecnologias, como inteligência artificial e *big data*, estão sendo exploradas para melhorar a qualidade e a relevância das estatísticas produzi-

das, permitindo uma melhor compreensão dos desafios e oportunidades enfrentados pelo país em um mundo cada vez mais complexo e interconectado.

Em relação a São Tomé e Príncipe, é essencial reconhecer que os indicadores econômicos precisam de revisão e atualização. As contas nacionais, que se baseavam em dados de 2008, agora podem ser enriquecidas com informações mais atuais. Conforme indicado pelo Instituto Nacional de Estatísticas de São Tomé e Príncipe (INE-STP), apesar de antigos, esses dados ainda oferecem uma visão abrangente da economia do país. No entanto, o Produto Interno Bruto (PIB) já conta com estimativas atualizadas que cobrem o período de 2010 a 2017, refletindo as mudanças econômicas significativas. Quanto ao emprego, os dados de 2014 já não representam a situação atual, tornando-se imperativo obter informações mais recentes para uma compreensão adequada do mercado de trabalho e para a formulação de políticas públicas eficazes. Apesar dessas lacunas, São Tomé e Príncipe tem avançado na coleta e disponibilização de dados confiáveis, fundamentais para a criação de políticas públicas que atendam às necessidades da população. Com base nas informações mais recentes, a população de São Tomé e Príncipe é estimada em aproximadamente 235 000 habitantes. A economia do país está projetada para crescer modestamente em 2024, com um aumento do PIB real de cerca de 1,9 %. Este crescimento é impulsionado por uma recuperação no setor de turismo e pela expansão de projetos de desenvolvimento de infraestrutura e reformas energéticas. Além disso, o país está progredindo em direção à graduação da lista de Países Menos Desenvolvidos em 2024, com medidas de transição suave integradas ao seu plano nacional de desenvolvimento.

7. Conclusão

Neste trabalho pretendeu-se, principalmente, mapear a produção de informações estatísticas nos sites dos institutos de estatísticas da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa. Contudo, para que esse objetivo geral fosse alcançado, o trabalho embasou-se através dos objetivos específicos. Os objetivos sugeridos foram alcançados, através dos sites dos institutos de estatísticas dos países estudados, o qual permitiu fazer análise dos indicadores presentes, a manuseabilidade, acessibilidade e facilidade na busca de informações. Através disso podemos compreender como cada país da CPLP está estruturado no que consiste na produção, atualização e transparência de dados. Através da análise documental e revisão bibliográfica, feito através dos materiais recolhido na internet, percebemos que maioria dos países da CPLP vem com o passar dos anos desenvolvendo mecanismo que buscam combater vários dilemas que alguns anos atrás eram visto como empecilhos de desenvolvimento no que refere a pesquisa e qualificação que de certo modo influenciou na formulação e implementação de políticas públicas e consequentemente culminou em gestão públicas com muitos desarranjos nos países, em especial Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. No avanço do trabalho foi possível perceber que alguns desses países, precisam trabalhar mais de modo atingir um patamar elevado ao nível mundial. Começando pela divulgação de indicadores, atualização e transparência desses indicadores, que são os principais dilemas que afetam na formulação e implementação de políticas públicas nesses países ditos em desenvolvimentos.

No problema do trabalho, procuramos perceber se as atualizações de dados estatísticos nos sites dos Institutos dos Países da Língua Portuguesa têm sido suficientes para formulação e implementação de políticas públicas. Através de dados levantados nos sites Institutos de Estatísticas dos Países, supõe-se que a hipótese é, quanto maior a vulnerabilidade socioeconómica do país, consequentemente do Estado, mais difícil de priorizar e realizar levantamento estatísticos que subsidiem a realização de políticas públicas. De acordo com a proposta do tema do trabalho, podemos concluir que para formulação e implementação de políticas públicas na Administração Pública nos países da CPLP é necessário ter informações estatísticas atualizadas. Deste modo, torna-se importante os institutos de estatísticas criem políticas de atualização de indicadores de forma padronizada. Considera-se importante este trabalho, porque poderá servir de suporte a outros pesquisadores na elaboração de futuras pesquisas de modo a trazer mudanças para a sociedade e para que todos os países estudados possam atingir o desenvolvimento projetado.

Referências

Andrade, E. L. (2009). *Introdução à pesquisa operacional: Métodos e modelos para análise de decisões* (4.ª ed.). Ed. LTC.

Blatter, J., & Blume, T. (2007). Além do modelo co-variacional: Direções alternativas na metodologia de estudo de caso. In Conferência Geral do Consórcio Europeu de Pesquisa Política (4.ª, Pisa, Itália, 6-8 set.). University of Essex.

Comunidade dos Países de Língua portuguesa. (s.d.). Processo histórico. https://www.cplp.org/id-2752.aspx.

Dargent, E., Lotta, G., Mejía-Guerra, J. A., & Moncada, G. (2018). *A quem importa saber? A economía política da capacidad estadística na América Latina*. Banco Interamericano de Desenvolvimiento.

Easton, D. (1953). *The political system*. Knopf.

Filgueiras, F. de B. G. (2019). Curso: Políticas públicas baseadas em evidências. https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4018

Frey, K. (2009). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas, 21.* www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política pública, seus ciclos e subsistemas*. Ed. Campus.

Hakkert, R. (1996). *Fontes de dados demográficos*. Abep.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2015). *PNAD: Um registro histórico 1967-2015*. Rio de Janeiro.

Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis: A political and organisational perspective*. M. Robertson.

Jannuzzi, P. M. (2016). *Monitoramento e avaliação de programas sociais: Uma introdução aos conceitos e técnicas*. Editora Alínea.

Jannuzzi, P. M. (2017). A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: Breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. *Rev. bras. estud. popul. 35*(01): e0055.

Naciones Unidas. (2003). *Manual de organización estadística: El funcionamiento y la organización de una oficina de estadística*. Nações Unidas.

Oliveira, J. S. (2003). "Brasil mostra a tua cara": Imagens da população brasileira nos censos demográficos de 1872 a 2000. Ed. Escola Nacional de Ciências Estatísticas.

Oliveira, V. E. de. (2012). As fases do processo de políticas públicas. In V. Marchetti (Org.), *Políticas públicas em debate (1.ª ed., Vol. 1, pp. 15-38)*. MP Editora; UFABC.

Pinheiro, M. M. S. (2020). *Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs): Delimitando o problema conceitual*. IPEA.

Roncaratti, L. S. (2008). *Caderno de políticas públicas*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília.

Silvestre, H. M. C., & Pedrozo, E. Á. (2016). O modelo de difusão regional no processo político: variáveis explicativas do produto nos governos locais cearenses. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, 12*(3), 397-418.

Simões, A., & Alkmim, A. C. (2017). Passado, presente e futuro da produção e análise dos indicadores sociais no IBGE. In A. Simões & A. C. Alkmim, *Indicadores sociais: Passado, presente e futuro*. IBGE.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias, 8*(16), 20-45.

Souza, L. (2016). Comentando as classificações de políticas públicas. *Cronos, 11*(3), 161-197.

Tavares, M. (2007). Estatística aplicada à administração. http://cead.ufpi.br/conteudo/material_online/disciplinas/estatistica/download/Estatistica_completo_revisado.pdf

Taylor, M. (2022). La economía política de la capacidad estadística: una aproximación teórica (IDB-DP-00766). Banco Interamericano de Desenvolvimento. https://publications.iadb.org/es/la-economia-politica-de-la-capacidad-estadistica-una-aproximacion-practica

Teixeira, E. C. (2002). O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. *Revista AATR*.

Vergara, S. C. (2004). *Projeto e relatórios de pesquisa em administração (5.ª ed.)*. Atlas.

Vieira, S. (2013). *Estatística básica*. Editora Cengage Learning.

5.

Diagnóstico Clínico na Educação Inclusiva: Fator Determinante ou Excludente?

Roberta Ramos Ciabatari
Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Camila Rafael Gozzo Bruschi
Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Miriane de Freitas Segalla
Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Daniel Eustaquio da Silveira
Fundação Getúlio Vargas (FGV)

RESUMO

No Brasil, crianças, adolescentes e jovens com deficiências ou transtornos que teriam direito constitucional à educação especial, aguardam acesso ao sistema, devido à exigência condicionante de laudo clínico prévio, documento cuja obtenção depende de encaminhamento a profissionais especializados, nem sempre disponíveis no Sistema Único de Saúde do local de residência ou cujo atendimento demanda sucessivas filas de espera. Ainda que imprescindível para acesso a outros serviços públicos, como tratamentos de saúde, por exemplo, o diagnóstico clínico comprovou ser, na prática, fator excludente para acesso às políticas públicas da educação especial. Estudos apontam que a ausência do laudo pode dificultar a identificação e a intervenção adequada para esses alunos. Por outro lado, pesquisas indicam que a exigência desse documento contribui para limitar o acesso à educação especial por uma série de fatores que envolvem falhas no planejamento e implementação de políticas públicas multissetoriais, tais como saúde, educação e serviço social. Contudo, se a matrícula do estudante elegível puder ser amparada por Avaliação Pedagógica Inicial, elaborada por profissionais especializados dentro do sistema educacional, enquanto o estudante busca o diagnóstico clínico, será possível acolher e otimizar o acesso aos apoios, recursos e serviços de direito do aluno o mais breve possível, a

fim de garantir, inclusive, sua matrícula em classe comum regular. O trabalho aborda os desafios enfrentados por crianças com deficiências ou transtornos de aprendizagem para acesso ao sistema educacional e propõe soluções direcionadas ao campo das Administrações Públicas Municipais, uma vez que os governos locais são responsáveis pela execução da maior parte da rede de educação e saúde básica. O objetivo é disponibilizar roteiros e instrumentos para que os gestores possam identificar as falhas nas suas políticas públicas (in)existentes para, assim, serem capazes de buscar soluções, tornando tais políticas efetivas para os alunos que delas necessitam.

Palavras-chave: Inclusão educacional, políticas públicas, diagnóstico clínico.

ABSTRACT

In Brazil, children, adolescents and young people with disabilities or disorders who would have the constitutional right to special education, await access to the system, due to the conditional requirement of a prior clinical report, a document whose obtaining depends on referral to specialized professionals, not always available in the Unified System. Health Department at the place of residence or whose care requires successive waiting lines. Although essential for access to other public services, such as health treatments, for example, clinical diagnosis has proven to be, in practice, an exclusionary factor for access to public policies on special education. Studies indicate that the absence of a report can make it difficult to identify and provide adequate intervention for these students. On the other hand, research indicates that the requirement for this document contributes to limiting access to special education due to a series of factors that involve failures in the planning and implementation of multisectoral public policies, such as health, education and social services. However, if the eligible student's enrollment can be supported by an Initial Pedagogical Assessment, prepared by specialized professionals within the educational system, while the student seeks clinical diagnosis, it will be possible to welcome and optimize access to the support, resources and services that the student is entitled to, as soon as possible, in order to even guarantee their enrollment in a regular common class. The work addresses the challenges faced by children with disabilities or learning disorders in accessing the educational system and proposes solutions aimed at the field of Municipal Public Administrations, since local governments are responsible for implementing the majority of the basic education and health network. The objective is to provide scripts and instruments so that managers can identify flaws in their (non)existing public policies and thus be able to seek solutions, making such policies effective for the students who need them

Keywords: Educational inclusion, public policy, clinical diagnosis.

1. Introdução

Em sua atuação profissional, os autores do presente *working paper* (com potencial de artigo tecnológico), estão em contato direto com todas as fases do ciclo de políticas públicas, no âmbito da auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Governo do Estado de São Paulo, dos municípios do Estado de São Paulo (exceto a Capital) e das respetivas entidades das administrações direta e indireta, como servidores públicos efetivos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), no limite de suas atribuições legais, conforme Lei Complementar n.º 1.272 (Estado de São Paulo, 2015).

O TCESP está constantemente buscando aprimorar suas atividades. Recentemente, concentrou esforços na análise das políticas públicas de educação inclusiva. A esse respeito,

destacamos recente notícia acerca de sua adesão ao Fórum Paulista de Articulação para Inclusão e Acessibilidade das Pessoas com Deficiência por meio da assinatura do Protocolo de Intenções sobre Acessibilidade e Inclusão no Estado de São Paulo, bem como disponibilização para consulta e download em seu Portal da Cartilha de Combate ao Capacitismo e das Diretrizes para Criação do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (TCESP, 2024).

Nesse contexto, os autores desenvolveram o presente estudo durante o período de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a partir de um recorte específico sobre a necessidade do diagnóstico clínico como fator determinante ou excludente para acesso às políticas públicas educacionais específicas, bem como aos recursos legais disponíveis para estes estudantes. O presente estudo investiga as razões das dificuldades em se obter o laudo clínico, apesar de sua importância, e porque as políticas públicas falham em garantir esse diagnóstico para os estudantes que dele necessitam.

A partir da metodologia aplicada, e amparado do referencial teórico, o presente *working paper* avalia, em sua conclusão, se o diagnóstico é necessário para a inclusão educacional, e, como resultado, propõe um roteiro de intervenção que pode ser utilizado tanto pelo gestor público quanto pelos controles interno e externo, que possibilite identificar os obstáculos no processo de obtenção do laudo clínico e, consequentemente, promover uma inclusão educacional mais eficaz de acordo com as reais necessidades dos alunos com deficiências ou transtornos.

A aplicação dos roteiros aqui propostos permitirá identificar as falhas na implementação das políticas públicas que interferem no acesso e execução da educação inclusiva e propor soluções práticas para corrigir essas falhas, alinhando-se com os requisitos de um artigo tecnológico, conforme descrito por Motta (2022, 2017). Esta proposta visa contribuir de forma prática e efetiva para a melhoria das políticas públicas de educação inclusiva, tornando-as mais acessíveis e eficazes para todos os estudantes.

2. Metodologia

Para responder à pergunta de pesquisa "o diagnóstico clínico é fator determinante ou excludente para acesso às políticas públicas da educação especial no Brasil?", começaremos definindo a educação especial para o contexto em estudo por meio de um resumo sucinto da legislação nacional relevante.

O conhecimento empírico pré-existente, angariado durante às fiscalizações e auditorias operacionais realizadas em escolas municipais do Estado de São Paulo, foi complementado com a análise documental sobre os fundamentos legais da educação inclusiva. Para tanto, utilizamos um formulário de análise (*checklist*) desenvolvido durante os estudos com base na aludida legislação, separada de acordo com as fases do ciclo da política pública: planejamento, implementação e avaliação (Apêndice A).

Após, separamos a fundamentação legal com base em temas relacionados à educação inclusiva: (1) defasagem escolar e atraso no desenvolvimento, (2) fluxos para eventuais diagnósticos clínicos (ou exclusão deles) em casos de indícios de transtornos ou deficiências, (3) políticas públicas intersetoriais e multidisciplinares, (4) capacitação de profissionais,

(5) documentos exigidos para acesso ao atendimento educacional especializado e (6) plano educacional individualizado (Apêndice B).

Sobre o referencial teórico, utilizamos abordagem interdisciplinar integrando a teoria das políticas públicas com a das deficiências e com as teorias que tratam de problemas complexos, transversalidade e intersetorialidade em políticas públicas. Referido referencial teórico será correlacionado a uma breve revisão bibliográfica de estudos já produzidos no Brasil a respeito do impacto do laudo diagnóstico na inclusão dos alunos na educação especial.

Desta forma, a experiência empírica dialogou com a análise documental e o referencial teórico para fornecer uma visão abrangente sobre a eficácia das políticas públicas de educação inclusiva, elaborando um paralelo entre o público-alvo incluído e excluído do atendimento. O resultado foi a elaboração de um roteiro abrangente, capaz de identificar eventuais lacunas no planejamento e na implementação de políticas públicas municipais que impedem que as crianças tenham acesso à educação inclusiva de qualidade (Apêndice A).

3. Referencial Teórico

Para fundamentar a discussão deste trabalho, realizamos um estudo detalhado da legislação brasileira sobre educação inclusiva, cujas referências completas são fornecidas ao final deste *working paper* para consulta. No entanto, concentramo-nos apenas nos aspetos relevantes para o escopo deste estudo, especialmente em relação aos métodos de acesso ao atendimento educacional especializado, garantias legais e disposições sobre diagnóstico clínico de deficiências ou transtornos de aprendizagem, para contextualizar nossa pesquisa.

3.1 Educação Inclusiva no Ordenamento Jurídico Brasileiro

A evolução da educação inclusiva no Brasil tem suas raízes no contexto internacional, especialmente com a Declaração de Salamanca, em 1994. Este documento, resultante da Conferência Mundial sobre Necessidades Educacionais Especiais, realizada em Salamanca, na Espanha, teve como principal objetivo promover uma educação de qualidade para todos, incluindo pessoas com necessidades educacionais especiais, em escolas regulares (Christmann & Pavão, 2018).

O tratado influenciou diretamente a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 9.394/1996 (Arruda & Dikson, 2018), que estabelece atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente na rede regular de ensino (Ministério da Educação [MEC], 1996).

De acordo com Ministério da Educação (2008), a Convenção da Guatemala, ratificada no Brasil pelo Decreto n.º 3.956/2001, foi especialmente relevante no campo da inclusão educacional, pois demandou uma revisão na abordagem que passou a ser entendida no contexto da necessária eliminação das barreiras que dificultassem o acesso à educação.

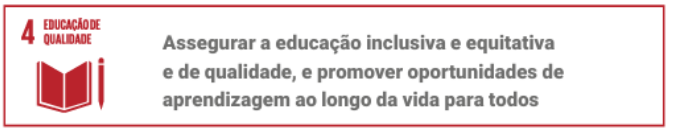
A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pela ONU em 2006 e ratificada pelo Brasil com status de Emenda Constitucional por meio do Decreto Legislativo n.º 186/2008 estabeleceu garantias para que o direito das pessoas com deficiência à educação possa ser efetivado e, dentre elas, o apoio necessário e individualizado, no

âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação e maximizar o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena (Brasil, 2008).

Segundo o Conselho Nacional de Educação (2023), o ano de 2008 é de fundamental importância porque, além da aprovação do texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo que serviram de base para a Lei Brasileira de Inclusão (aprovada em 2015), naquele ano foi criada a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (CNE, 2023).

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), n.º 13.146/2015, trouxe uma mudança da definição de deficiência. Para o CNE (2023), a referida deficiência não é mais vista como uma característica intrínseca do indivíduo, mas sim como o produto da interação entre a condição da pessoa e as barreiras sociais, não estando mais exclusivamente ligada à pessoa em si. "Portanto, quanto mais acessos e oportunidades uma pessoa dispõe, menores serão as dificuldades consequentes de sua característica" (CNE, 2023, p.9).

Por fim, considerando que o Brasil é signatário da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas, merecem destaque alguns apontamentos do relatório sobre a educação como um objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS), realizado pelo Observatório do Futuro do TCESP (2019), que contextualiza o Plano Nacional de Educação a partir destes ODSs, de onde destacamos:



Meta 4.5 – Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade.

Plano Nacional de Educação

Já o Plano Nacional de Educação aborda a temática nas metas e indicadores abaixo. Destaque para o enfoque municipal do n.º4:

4. **EDUCAÇÃO ESPECIAL / INCLUSIVA** - Universalizar, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados	4.1 - Porcentagem de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação matriculados na rede regular de ensino.

Fonte: Relatório sobre a educação como um objetivo de desenvolvimento sustentável – Observatório do Futuro – (TCESP, 2019)

As leis mencionadas são apenas alguns exemplos do amplo arcabouço legislativo que respalda o direito à educação inclusiva no Brasil. Ao longo do tempo, diversas normativas, decretos e tratados internacionais têm sido promulgados para garantir o acesso equitativo à educação para todas as pessoas.

3.2 Fundamento Legal para Educação Inclusiva na Atualidade

Iniciamos com as disposições da Constituição da República Federativa do Brasil, que é a base do ordenamento jurídico brasileiro. Ela estabelece que a educação é um direito social de todos e um dever do Estado e da família. No que diz respeito à inclusão educacional, a Constituição determina que o Estado deve garantir o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (Brasil, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por sua vez, enfatiza a necessidade de um ensino que promova a participação de todos os alunos, independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, linguísticas ou sensoriais (Brasil, 1996).

Quanto ao Plano Nacional de Educação – PNE (Brasil, 2014), o documento determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão garantir, em seus correspondentes planos de educação, o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades.

Dispondo especificamente sobre a educação especial, temos a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI) (Ministério da Educação, 2008).

No ordenamento jurídico brasileiro, destaca-se, ainda, a Lei Federal nº 13.146, de 06 de julho de 2015, conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, que, por sua importância relacionada ao presente trabalho, destacamos alguns de seus artigos a seguir (grifos nossos):

> Artigo 8.º – É dever do Estado, da sociedade e da família *assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos* referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, *à educação*, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico.

> Artigo 17.º – Os serviços do SUS e do Suas deverão *promover ações articuladas* para garantir à pessoa com deficiência e sua família a aquisição de informações, orientações e *formas de acesso às políticas públicas disponíveis*, com a finalidade de propiciar sua plena participação social.

Parágrafo único. Os serviços de que trata o caput deste artigo podem fornecer informações e orientações nas *áreas de saúde, de educação*, de cultura, de esporte, de lazer, de transporte, de previdência social, de assistência social, de habitação, de trabalho, de empreendedorismo, de acesso ao crédito, de promoção, proteção e defesa de direitos e nas demais áreas que possibilitem à pessoa com deficiência exercer sua cidadania.

Artigo 18.º – É assegurada *atenção integral à saúde da pessoa com deficiência* em todos os níveis de complexidade, por intermédio do SUS, garantido acesso universal e igualitário. (...)

§ 4.º As ações e os *serviços de saúde pública* destinados à pessoa com deficiência *devem assegurar*:

I - diagnóstico e intervenção precoces, realizados por equipe multidisciplinar.

Artigo 27.º – *A educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurados sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.*

Parágrafo único. É dever do Estado, da família, da comunidade escolar e da sociedade assegurar educação de qualidade à pessoa com deficiência, colocando-a a salvo de toda forma de violência, negligência e discriminação.

Artigo 28.º – Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar:

I – *sistema educacional inclusivo* em todos os níveis e modalidades, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida;

II – *aprimoramento dos sistemas educacionais*, visando a garantir condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem, por meio da oferta de serviços e de recursos de acessibilidade que eliminem as barreiras e promovam a inclusão plena;

III – *projeto pedagógico que institucionalize o atendimento educacional especializado, assim como os demais serviços e adaptações razoáveis*, para atender às características dos estudantes com deficiência e garantir o seu pleno acesso ao currículo em condições de igualdade, promovendo a conquista e o exercício de sua autonomia;

IV – oferta de educação bilingue, em Libras como primeira língua e na modalidade escrita da língua portuguesa como segunda língua, em escolas e classes bilíngues e em escolas inclusivas;

V – *adoção de medidas individualizadas e coletivas* em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social dos estudantes com deficiência, favorecendo o acesso, a permanência, a participação e a aprendizagem em instituições de ensino;

VI – pesquisas voltadas para o desenvolvimento de novos métodos e técnicas pedagógicas, de materiais didáticos, de equipamentos e de recursos de tecnologia assistiva;

VII – *planejamento de estudo de caso, de elaboração de plano de atendimento educacional especializado, de organização de recursos e serviços de acessibilidade e de disponibilização e usabilidade pedagógica de recursos de tecnologia assistiva*;

VIII – participação dos estudantes com deficiência e de suas famílias nas diversas instâncias de atuação da comunidade escolar;

IX – *adoção de medidas de apoio* que favoreçam o desenvolvimento dos aspetos linguísticos, culturais, vocacionais e profissionais, levando-se em conta o talento, a criatividade, as habilidades e os interesses do estudante com deficiência;

X – adoção de práticas pedagógicas inclusivas pelos programas de formação inicial e continuada de professores e oferta de formação continuada para o atendimento educacional especializado;

XI – *formação e disponibilização de professores para o atendimento educacional especializado, de tradutores e intérpretes da Libras, de guias intérpretes e de profissionais de apoio*;

XII – *oferta de ensino da Libras, do Sistema Braille e de uso de recursos de tecnologia assistiva*, de forma a ampliar habilidades funcionais dos estudantes, promovendo sua autonomia e participação;

XIII – acesso à educação superior e à educação profissional e tecnológica em igualdade de oportunidades e condições com as demais pessoas;

XIV – inclusão em conteúdos curriculares, em cursos de nível superior e de educação profissional técnica e tecnológica, de temas relacionados à pessoa com deficiência nos respetivos campos de conhecimento;

XV – acesso da pessoa com deficiência, em igualdade de condições, a jogos e a atividades recreativas, esportivas e de lazer, no sistema escolar;

XVI – *acessibilidade para todos os estudantes, trabalhadores da educação e demais integrantes da comunidade escolar às edificações, aos ambientes e às atividades concernentes a todas as modalidades, etapas e níveis de ensino*;

XVII – *oferta de profissionais de apoio escolar*;

XVIII – *articulação intersetorial na implementação de políticas públicas*.

§ 1.º *Às instituições privadas, de qualquer nível e modalidade de ensino, aplica-se obrigatoriamente o disposto nos incisos* I, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII do caput deste artigo, sendo vedada a cobrança de

valores adicionais de qualquer natureza em suas mensalidades, anuidades e matrículas no cumprimento dessas determinações.

Vale a menção, ainda, à legislação específica para pessoas com transtorno do espectro autista, que foram equiparados a pessoa com deficiência nos termos da Lei Federal n° 12.764/ 2012, e para alunos com dislexia, TDAH ou outro transtorno de aprendizagem, amparados pela Lei Federal n.º 14.254/2021, que os inclui na educação especial, garantindo a identificação precoce do transtorno por meio do encaminhamento do educando aos serviços de saúde, garantia de profissional para o apoio educacional especializado na rede de ensino, bem como o apoio terapêutico especializado na rede de saúde (Brasil, 2012; 2021).

Desta forma, podemos concluir que a educação inclusiva é um *wicked problem* (problema complexo), uma vez que depende de arranjos institucionais complexos, envolvendo a coordenação horizontal (entre os setores de políticas), vertical (entre entes federativos) ou com outras organizações ou sociedade para alcançar a efetividade das políticas públicas (Lotta & Vaz, 2015).

4. Discussão

Sobre as políticas públicas relacionadas ao acesso ao laudo clínico, a Teorias das Políticas Públicas e a das Deficiências reconhece que a formulação e implementação são processos contínuos e interligados, especialmente na educação inclusiva, dada sua complexidade e a necessidade de ações multissetoriais (Lotta, 2019; Pedroso & Bourguignon, 2015; Souza, 2006).

A literatura da área também aponta que o diagnóstico clínico é uma das variáveis de inclusão ou exclusão do atendimento especializado (Christmann & Pavão, 2018; Fontenele et al., 2023; Paiva, 2017; Pletsch & Paiva, 2018; Silva & Szymanski, 2020).

Deduz-se do presente trabalho que há uma robusta legislação garantidora de direitos para a educação especial no Brasil, inclusive em relação ao diagnóstico clínico e garantias de acesso aos recursos necessário para a plena inclusão, tais como adoção de medidas de apoio, elaboração de projeto pedagógico especializado, assim como os demais serviços e adaptações razoáveis (Apêndices A e B).

Todavia, a mera existência de lei a este respeito não basta para que os direitos sejam de fato efetivados, uma vez que há grande conflito na implantação das políticas públicas, posto que grande parte dos burocratas entende que o diagnóstico clínico é pré-requisito para a inclusão, na medida que indicaria a deficiência e/ou o transtorno de aprendizado, bem como os recursos necessários para o desenvolvimento educacional do aluno.

Doutra parte, há os que veem a exigência do laudo clínico como obstáculo à educação especial, já que este depende de um encaminhamento a profissionais especializados, que nem sempre estão disponíveis no Sistema Único de Saúde do local onde o aluno reside.

E ainda que o atendimento pelos profissionais especializados esteja disponível e haja garantia legal de prioridade, as demandas são altíssimas em face das vagas disponíveis, com filas de espera longas para cada um dos profissionais, isso quando não se estabelece, ainda, uma espécie de sequência obrigatória para avaliação na área da saúde, determinando que

o aluno precisaria se submeter, por exemplo, à avaliação de um neuropsicólogo, fonoaudiólogo, terapeuta ocupacional, para só então ter acesso ao médico que fechará o diagnóstico, ficando, assim, por tempo indeterminado na primeira fila, e somente após este atendimento, se o profissional entendesse necessário, seria colocado na fila de espera a seguir.

De acordo com Arruda e Dikson (2018), a educação inclusiva às pessoas deficientes deve ocorrer, prioritariamente, na rede regular de ensino por meio do Atendimento Educacional Especializado (AEE), porém estudiosos como Hehir et al. (2016) destacam que muitos alunos não têm acesso aos programas inclusivos, sugerindo uma sub-representação nas salas de educação especial.

Mas como garantir esta inclusão na rede regular de ensino? Este percurso desanimador, enfrentado por pessoas que já lidam diariamente com os desafios que a deficiência ou transtorno do aluno impõe, muitos em situação de vulnerabilidade social e sem entendimento adequado das exigências impostas, integrantes de famílias que não podem dispor de todo o tempo necessário para as infindáveis filas de espera pela necessidade legítima de trabalhar e obter renda, acaba por condenar o aluno a uma espécie de limbo, sem diagnóstico, e portanto, sem direito à educação inclusiva.

Assim, exigir-se o laudo seria o mesmo que condenar o aluno com deficiência ou transtorno de aprendizado a uma espera indeterminada, alijando-o, por consequência, do ensino regular e, muitas vezes, da própria escola, que representaria apenas um local sem sentido para crianças que necessitam de adaptações e acompanhamento especializado para atendimento de suas necessidades.

Estudos demonstram, contudo, que o documento ainda é exigido pelas unidades escolares como condição para a inclusão ou, ao menos, que o o laudo, servindo como balizador de práticas pedagógicas, não poderia ser dispensado (Paiva, 2017; Pletsch & Paiva, 2018).

Precisamos lembrar, portanto, que toda a legislação nacional garante a prioridade e o acesso ao laudo clínico, porém não condiciona o mesmo ao acesso às políticas públicas de educação especial.

Neste sentido, inclusive, o Ministério da Educação expediu Nota Técnica dispensando o laudo para a inclusão de alunos ao atendimento educacional especializado (MEC, 2014). Segue trechos na Nota Técnica n.º 04/2014:

> Para realizar o AEE, cabe ao professor que atua nesta área, elaborar o Plano de Atendimento Educacional Especializado – Plano de AEE, documento comprobatório de que a escola, institucionalmente, reconhece a matrícula do estudante público-alvo da educação especial e assegura o atendimento de suas especificidades educacionais. Neste liame não se pode considerar imprescindível a apresentação de laudo médico (diagnóstico clínico) por parte do aluno com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação, uma vez que o AEE se caracteriza por atendimento pedagógico e não clínico (MEC, 2014, p.3).

De acordo com o Ministério da Educação (2014), a exigência de um diagnóstico clínico para acesso aos sistemas de ensino pode representar uma barreira, configurando discriminação e cerceamento de direitos. Durante a elaboração do Plano de AEE, na etapa de estudo de caso, o professor de AEE pode, se necessário, solicitar a colaboração de profissionais da saúde, tornando o laudo médico um documento complementar e não obrigatório. Assim, o

direito das pessoas com deficiência à educação não deve ser limitado pela exigência de um laudo médico.

Dessa forma, percebemos que o próprio Ministério da Educação (2014) reconhece o valioso papel que o diagnóstico clínico representa para o aluno com deficiência ou transtorno de desenvolvimento, porém, entende que o exigir como pré-requisito para obter ingresso na educacional representaria uma excludente para acesso às políticas públicas da educação especial no Brasil.

Além disso, a ausência de diagnóstico clínico não deveria inviabilizar a inclusão de nenhuma criança, adolescente ou adulto no ensino especial, independentemente do seu transtorno de aprendizado ou deficiência. Isto porque a matrícula do estudante elegível pode ser amparada por uma Avaliação Pedagógica Inicial, quando o estudante ainda não dispuser do documento clínico, de modo a acolher e otimizar o acesso aos apoios, recursos e serviços de direito do estudante o mais breve possível, a fim de garantir, inclusive, a matrícula do estudante na classe comum regular, até que se tenha o diagnóstico clínico (que irá impactar, ademais, outras áreas da vida do estudante, como os tratamentos de saúde).

Esta avaliação pedagógica inicial, onde se indique a adaptação do material didático, necessidade de acompanhante e/ou uso de recursos inclusivos, pode ser feita diretamente por profissionais da educação, até mesmo porque, na legislação brasileira, está prevista a exigência de sala de recursos pedagógicos, bem como a presença de psicólogos e pedagogos em toda a rede de ensino.

5. Conclusão

A discussão sobre a obrigatoriedade ou dispensa do laudo clínico para acesso à educação inclusiva no Brasil é complexa, e a exigência do documento de maneira prévia é fator de exclusão da educação especial.

Restou evidente que o processo de avaliação enfrenta desafios devido às lacunas nas políticas públicas de saúde, o que prejudica a identificação de alunos com deficiências e/ou o sucesso do atendimento especializado, diante da demora na obtenção do diagnóstico.

A legislação brasileira garante direitos amplos para a educação especial, mas a implementação enfrenta desafios significativos. O Ministério da Educação reconhece a importância do laudo clínico, mas alerta contra sua obrigatoriedade como um pré-requisito, pois isso pode se tornar uma barreira de acesso.

De acordo com o Ministério da Educação (2014), o diagnóstico clínico não é o único documento apto a atestar a necessidade de inclusão educacional, sendo possível ser substituído por uma Avaliação Pedagógica Inicial quando há hipótese de diagnóstico de deficiência ou transtorno do desenvolvimento, a ser realizada por profissionais da própria educação, como pedagogos e psicólogos que integram a rede de ensino nos termos da legislação brasileira. Tal avaliação também indicaria necessidades de adaptação do material didático, de acompanhante e de uso de recursos inclusivos, sendo que a sala de recursos pedagógicos em cada estabelecimento da rede de ensino também está prevista na legislação pátria.

Desta forma, entendem os autores que a Avaliação Pedagógica Inicial poderia assegurar a matrícula dos alunos com deficiências ou transtornos na classe comum regular, disponibilizando recursos e serviços de direito do estudante o mais breve possível, enquanto

aguardam diagnóstico clínico, garantindo a educação de maneira integral, como previsto na Constituição.

Embora o laudo clínico possa ser uma ferramenta importante para orientar práticas pedagógicas, ele não deve ser um fator excludente. A complexidade do processo de obtenção do diagnóstico, incluindo a escassez de profissionais especializados e longas filas de espera, muitas vezes impede que os alunos recebam o apoio necessário em tempo hábil. Portanto, condicionar o acesso ao AEE ao diagnóstico clínico pode resultar em discriminação e cerceamento do direito à educação.

6. Resultados

Como resultado do presente estudo, propõe-se um roteiro de intervenção que pode ser utilizado tanto pelo gestor público quanto pelo controle interno e externo, que possibilitará identificar quais são os obstáculos que dificultam ou impossibilitam o acesso de alunos com deficiência ou transtornos de aprendizagem às políticas públicas de educação especial.

Uma análise baseada no roteiro proposto no Apêndice A possibilitará ao órgão público ou ao Controle Interno e Externo investigar o impacto da variável diagnóstico clínico na inclusão de alunos, bem como analisar o processo desde os primeiros sintomas das crianças até a obtenção do laudo e eventuais lacunas existentes no percurso.

Na ausência de um destes itens, é indispensável que o Gestor Público empreenda esforços e recursos a fim de normatizar e implementar adequadamente as políticas públicas para a educação especial.

As políticas públicas devem buscar um equilíbrio, reconhecendo a utilidade do laudo clínico sem torná-lo uma exigência que comprometa a inclusão. A colaboração entre os setores da educação e da saúde é essencial para atender às necessidades dos alunos com deficiência ou transtornos de aprendizagem. Em última análise, a prioridade deve ser garantir que todos os alunos tenham acesso à educação inclusiva, respeitando suas necessidades individuais e assegurando que a legislação seja efetivamente implementada para promover a inclusão real em todas as escolas.

Referências

Arruda, G. A. de, & Dikson, D. (2018). Educação inclusiva, legislação e implementação. *Reflexão & Ação, 26*(2). https://doi.org/10.17058/rea.v26i2.8177.

Christmann, M., & Pavão, S. M. de O. (2018). A inerência do diagnóstico clínico na produção de (in) exclusão educacional. *Acta Scientiarum: Education, 40*(3). e31628. https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciEduc/article/view/31628/751375137831

Conselho Nacional de Educação. (2009). Resolução CNE/CEB n.º 4, de 2 de outubro de 2009. https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_rceb00409.pdf?query=diretrizes%20curriculares%20complementares

Conselho Nacional de Educação. (2023). Orientações Específicas para o Público da Educação Especial: Atendimento de Estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA). http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2023-pdf/254501-pcp050-23/file

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988), https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

Decreto legislativo n.º 186, de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. (2008). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm.

Estado de São Paulo. (2015). Lei complementar n° 1.272, de 14 de setembro de 2015. Institui Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos aos servidores do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e dá outras providências. https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2015/lei.complementar-1272-14.09.2015.html#:~:text=%ee%80%80lei%20complementar%ee%80%81%20n%c2%b0%201.272,%20de%2014%ee%80%80%20de%20setembro

Ferraz, A. P. dos S., Medeiros, B. de A., & Costas, F. A. T. (2019). Inclusão/exclusão: onde estão os estudantes com dificuldades de aprendizagem frente às políticas de inclusão? In A. C. O. Pavão & S. M. de O. Pavão (Eds.), *Os casos Excluídos da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva* (pp. 13-36).

Fontenele, L. Q., Bessa, L. L., Lavor Filho, T. L. de, Souza Filho, J. A. ., & Miranda, L. L. (2023). Laudo e Diagnóstico como Dispositivos de (Ex)Inclusão Escolar: Uma Revisão Sistemática. *Revista De Psicologia, 14*, e023009. https://doi.org/10.36517/revpsiufc.14.2023.e023009

Hehir, T., Grindal, T., Freeman, B., Lamoreau, B., Borquaye, Y., & Burke, S. (2016). A Summary Of The Evidence On Inclusive Education. https://alana.org.br/wp-content/uploads/2016/12/A_Summary_of_the_evidence_on_inclusive_education.pdf

Lei Federal n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. (1990). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm

Lei Federal n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. (1996). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm

Lei Federal n° 13.005 de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação – PNE. (2014). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

Lei Federal n° 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). (2015). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm

Lei Federal n.º 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. (2016). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm

Lei Federal n.º 13.935, de 11 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica. (2019). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13935.htm

Lei Federal n.º 14.254, de 30 de novembro de 2021. Dispõe sobre o acompanhamento integral para educandos com dislexia ou Transtorno do Deficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH) ou outro transtorno de aprendizagem. (2021). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14254.htm

Lei Federal n.º 14.819, de 16 de janeiro de 2024. Institui a Política Nacional de Atenção Psicossocial nas Comunidades Escolares. (2024). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Lei/L14819.htm

Lotta, G. O. (2019). A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In Lotta, G. O. (Org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*, 11-38. https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162

Lotta, G. S., & Vaz, J. C. (2015). Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: Aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista Do Serviço Público, 66*(2), 171-194. https://doi.org/10.21874/rsp.v66i2.409

Ministério da Educação. (2008). Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI). http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf.

Ministério da Educação. (2009). Resolução n.º 4, de 2 de outubro de 2009. Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_09.pdf

Ministério da Educação. (2014). Nota Técnica n.º 04 / 2014 / MEC / SECADI / DPEE, de 23 de janeiro de 2014. Orientação quanto a documentos comprobatórios de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação no Censo Escolar. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=-15898-nott04-secadi-dpee-23012014&category_slug=julho-2014-pdf&Itemid=30192

Ministério da Educação. (2023). Plano de Afirmação e Fortalecimento da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI). https://www.gov.br/mec/pt-br/pneepei/cartilha.pdf

Organização das Nações Unidas. (2015). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas. https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf

Paiva, C. de. (2017). O processo de avaliação e encaminhamento de alunos com deficiência intelectual para o atendimento educacional especializado [Dissertação]. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro https://tede.ufrrj.br/jspui/handle/jspui/2662

Panta, B. G. Z. (2017). Problemas de aprendizagem na Educação Especial e no AEE: uma análise sobre as Políticas Públicas e formação de educadores especiais. In A. C. O. Pavão & S. M. de O. Pavão (Eds.), *Os casos excluídos da política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva* (pp. 15-35).

Pedroso, J. M. V., & Bourguignon, J. A. (2015). O multidisciplinar e interdisciplinar na educação inclusiva: um relato da experiência da equipe do centro municipal de apoio especializado de Telêmaco Borba – PR. *Revista Acadêmica Magistro, 2*(12). https://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/magistro/article/view/2900/1458

Pletsch, M. D., & Paiva, C. de. (2018). Por que as escolas continuam "laudando" alunos com deficiência intelectual? *Revista Educação Especial, 31*(63), 1039–1054. https://doi.org/10.5902/1984686X32902

Silva, L. S. da, & Szymanski, L. (2020). Crianças e seus diagnósticos no cenário da educação inclusiva: a perspectiva de mães e professoras. *Educação e Pesquisa, 46*. https://doi.org/10.1590/S1678-4634202046225328

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. Dossiê Sociedade e Políticas Públicas. *Sociologias, 16*, 20-45. https://doi.org/10.1590/s1517-45222006000200003

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. (2019). A educação como um objetivo de desenvolvimento sustentável. https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/observatorio/publicacoes/Relatorio-ODS-4-integral.pdf

UNESCO. (1994). Declaração de Salamanca e linha de ação sobre necessidades educativas especiais. unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139394

Apêndice A – *Checklist* da análise documental (ciclo da política pública)

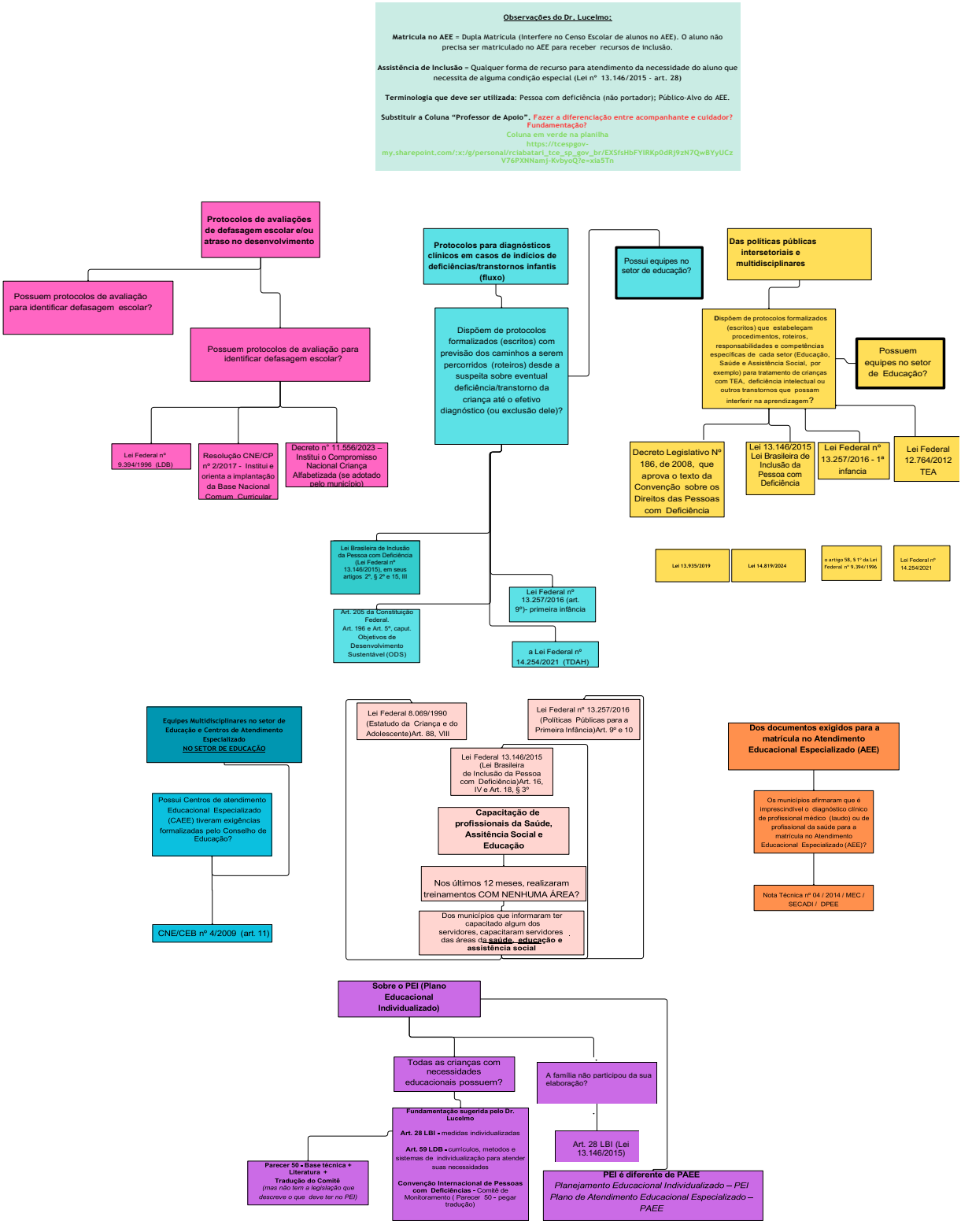
ANEXO I – Roteiro para verificações: Fase Planejamento			
Etapas	**Temas de Verificação**	**Sugestão de Documentos/Procedimentos**	**Sugestão de Fundamentação**
Planejamento	Peças de planejamento	Verificar se as peças de planejamento incluem programas e ações para: 1) Estudantes com deficiência (Educação Especial). 2) Estudantes com outros transtornos de aprendizagem (dislexia, TDAH, discalculia, por exemplo). 3) Diagnóstico precoce e/ou para eventuais deficiências/ transtornos do neurodesenvolvimento. 4) Primeira Infância (já que os primeiros sinais de atrasos podem aparecer nesse período). Para verificar planejamento de uma política pública sobre tema, necessário analisar cada etapa do ciclo de políticas públicas: DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA: Verificar se há estudos e levantamentos que identifiquem as necessidades e desafios enfrentados pelas pessoas com deficiência, atraso no desenvolvimento ou defasagem de aprendizagem. PLANEJAMENTO: Avaliar o desenho da política pública (recomendamos uma análise detalhada do desenho no item seguinte).	Constituição Federal/1988 Agenda ONU 2030: ODS Decreto nº 186, de 2008 (Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência) Lei Federal 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) Lei Federal 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência) Lei Federal nº 14.254/2021 (TDAH Outros) Lei Federal nº 9.394/1996 (Diretrizes Bases da Educação Nacional): Lei Federal nº 13.257/2016 (Políticas Públicas para Primeira Infância)
	Desenho da Política Pública	Analisar se existe um desenho da Política Pública bem definido, principalmente, com definição de responsabilidades protocolos de procedimentos. Sugerimos avaliar os seguintes itens no desenho: Ações Intersetoriais: Verificar se o Município dispõe de ações intersetoriais e multidisciplinares com procedimentos pré definidos. Exemplos: ▫ Definição de responsabilidade e competências nas áreas da Educação, Saúde e Assistência Social ▫ Previsão do caminho ser percorrido desde a suspeita sobre eventual deficiência/transtorno até o efetivo tratamento. DIAGNÓSTICO (laudos): Sugerimos avaliar se existem procedimentos pré-definidos para alcançar diagnóstico precoce de crianças com eventuais deficiências/transtorno. Exemplo: Quando professor suspeita que seu aluno tenha algum atraso, quem deve comunicar? Qual o caminho que seguido?	Decreto nº 186, de 2008 (Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência) Lei 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência) Lei Federal nº 13.257/2016 (Políticas Públicas para Primeira Infância) Lei Federal 12.764/2012 (Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista) Lei Federal nº 14.254/2021 (TDAH Outros) Lei Federal nº 13.005/2014 Artigo 7º, §1º (Plano Nacional de Educação – PNE)

ANEXO II – Roteiro para verificações: Fase Implementação			
Etapas	**Temas de Verificação**	**Sugestão de Documentos/Procedimentos**	**Sugestão de Fundamentação**
Implementação	Capacitação continuada	Profissionais Gerais: Verificar se o Município realiza treinamentos para que seus colaboradores estejam habilitados para diagnosticar/realizar tratamento/lidar com as crianças e famílias portadoras de deficiências (principalmente, aquelas que interferem na aprendizagem escolar TEA, Superdotação ou altas habilidades, deficiência Intelectual, por exemplo). OBS: Lembrar que capacitação deve envolver profissionais de várias áreas (Saúde, Educação Assistência Sociais e outras).	Decreto Legislativo Nº 186, de 2008 (Aprova texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência) Lei Federal 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) Lei Federal 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência) Lei Federal nº 13.257/2016 (Políticas Públicas para Primeira Infância) Portaria Conjunta nº 14, de 29 de Julho de 2022.
		Professores: Verificar se o Município realiza treinamentos para que seu corpo pedagógico esteja habilitado para identificar eventual indícios de deficiências (TEA, Altas Habilidades/ Superdotação/ Deficiência Intelectual, por exemplo), bem como trabalhar com tais crianças nas salas de aula.	Lei Federal 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) Lei Federal 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência) Lei Federal nº 9.394/1996 (Diretrizes Bases da Educação Nacional) Lei Federal nº 14.254/2021 (TDAH Outros)
	Equipe de Apoio Especializado	Educação: Verificar a existência de equipe multidisciplinar (apoio Especializado) no setor de Educação. Outros Setores: Caso não haja no setor de Educação, analisar se outros setores ofertam apoio para identificação e tratamento de alunos com deficiência, TEA, altas habiliade ou superdotação, TDAH, dislexia ou outros transtornos.	Lei Federal nº 9.394/1996 (Diretrizes Bases da Educação Nacional) Lei Federal nº 14.254/2021 (TDAH Outros) Lei Federal nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação– PNE)
	Laudo Clínico	O laudo clínico é fator condicionante para a Educação Inclusiva?	Nota Técnica nº 04 / 2014 / MEC / SECADI / DPEE
	Execução da Política Pública	Avaliar os procedimentos (desde a detecção do problema até o efetivo tratamento da criança)	

ANEXO II – Roteiro para verificações: Fase Implementação			
Etapas	**Temas de Verificação**	**Sugestão de Documentos/Procedimentos**	**Sugestão de Fundamentação**
Avaliação	Controle Social e das Famílias	Verificar como está sendo realizada avaliação o monitoramento das Políticas Públicas. Sugerimos verificar: 1) Atuação dos Conselhos Municipais (atentar-se para o art. 11 CNE/CEB nº 4/2009) 2) Atuação da família (no caso da atuação da família, é muito importante verificar se ela está participando da construção do Plano Educacional Individualizado - PEI -art. 9º CNE/CEB nº 4/2009) 3) No caso de dificuldade de acesso com a família (recusa por parte da família), verificar a atuação de outras Secretarias, como de Assistência Social, da Infância e outras.	Constituição Federal/1988 Lei Federal nº 9.394/1996 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional) Lei Federal nº 13.257/2016 (Políticas Públicas para a Primeira Infância) Lei Federal nº 13.005/2014 Artigo 7º, §1º (Plano Nacional de Educação – PNE) CNE/CEB nº 4/2009 (Diretrizes Operacionais para Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica – AEE)

Apêndice B – Análise documental (temas da educação inclusiva)

TEMAS DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA ABRANGIDOS PELO QUESTIONÁRIO E PELA PLANILHA



6.

Emprego de Redes Sociais como Ferramenta de Pesquisa de Imagem Institucional de Órgãos Públicos

Thiago Dias Costa
Universidade Federal do Pará

Camila Carvalho Ramos
Universidade Federal do Pará

Carlos Henrique Rodrigues
Agência Nacional de Energia Elétrica

Gottardo Celso Ferreira Dias
Universidade Federal do Pará

RESUMO

As redes sociais podem representar um instrumento promissor para identificação de imagem institucional de órgãos públicos com os cidadãos. O objetivo do presente trabalho foi avaliar o formato de diferentes anúncios publicados em redes sociais para convidar o cidadão brasileiro a responder um questionário de imagem institucional para a Agência Brasileira de Energia Elétrica. Cada anúncio respeitava uma combinação diferente de recomendações oferecidas pela empresa controladora do Facebook e Instagram para serem eficientes. O tamanho e formato da imagem e do texto de cada anúncio foram variados. Ao todo, 86 871 internautas visualizaram o anúncio. Destes, 2 893 clicaram no anúncio para acessar o questionário de imagem institucional. Ao final do processo, 1 278 internautas responderam a pesquisa de imagem até a última questão. Dois anúncios, condizentes as recomendações oferecidas pelas redes sociais, concentraram 90 % dos cliques. O formato dos anúncios e hipóteses para sua eficácia são descritos no texto.

Palavras-chave: Redes Sociais, Imagem institucional, Administração Pública.

ABSTRACT

Social networks can represent a promising instrument for identifying the institutional image of public institutions. The objective of this work was to evaluate the format of different advertisements published on social networks to invite Brazilian citizens to answer an institutional image questionnaire for the Brazilian Electric Energy Agency. Each ad respected a different combination of recommendations offered by the company of Facebook and Instagram to be efficient. The size and format of the image and text of each advertisement were varied. In total, 86,871 internet users viewed the ad. Of these, 2,893 clicked on the ad to access the institutional image questionnaire. At the end of the process, 1278 internet users answered the image survey until the last question. Two ads, consistent with the recommendations offered by social networks, concentrated 90 % of the clicks. The format of the ads and hypotheses for their effectiveness are described in the text.

Keywords: Social networks, Institutional Image, Public Administration.

1. Introdução

As organizações públicas desempenham um papel crucial na sociedade (Bustos, 2021). No entanto, para cumprirem eficazmente seus objetivos, tais instituições devem também prestar atenção à sua imagem institucional (Ahmad et al., 2020). A imagem institucional é definida por Torquato (1986) pela perceção que um determinado público possui a seu respeito (Bright, 2021). Esta imagem estabelece a forma como o usuário se relaciona com a instituição, influenciando seu público e orientando opiniões a respeito dela.

De acordo com Flavián (2005), uma das formas de diagnosticar imagem institucional é pelo conceito de Familiaridade e Favorabilidade. Familiaridade tem sido descrito como o nível de conhecimento ou experiência que uma pessoa tem com uma entidade específica, como uma organização pública. Ela abrange tanto a familiaridade cognitiva (conhecimento sobre a organização) quanto a familiaridade afetiva (conexão ou apego emocional). Por outro lado, a favorabilidade refere-se à avaliação global positiva ou negativa da organização com base em vários fatores, tais como desempenho, políticas e perceção pública. (Flavián et al., 2005; Sageder et al., 2016).

Uma imagem institucional forte pode atrair os melhores talentos, facilitar as colaborações e melhorar as interações com os meios de comunicação e o ambiente político (Vigoda-Gadot & Cohen, 2015; Bustos, 2021; Bright, 2021). Ela ainda pode aumentar a confiança do público na organização, refletindo em seu interesse de participar de suas decisões e audiências públicas e oferecendo um maior apoio da sociedade frente aos seus objetivos (De Souza, 2016; Mavimbela, et al., 2018; Lievens & Slaughter, 2016, Weske et al., 2019).

Uma imagem institucional positiva pode criar oportunidades de colaboração e parcerias com outras organizações, fortalecendo ainda mais o impacto e o alcance das organizações públicas (Multidimensional Publicness and Collaboration for Community Benefits: The Case of U.S. Hospitals, 2020; Lievens & Slaughter, 2016). Por fim, uma imagem institucional positiva também pode contribuir para a reputação geral da organização (Sung & Yang, 2008). Tal perceção pode ajudar a combater narrativas e críticas negativas, permitindo que as organizações públicas comuniquem eficazmente os seus objetivos, valores e realizações ao público.

Dessa forma, é fundamental aprofundar-se nos fatores que contribuem para moldar e manter uma imagem institucional. Isto inclui as estratégias de comunicação da organização, relações públicas, a transparência da liderança e o desempenho geral. Compreender como estes fatores interagem e influenciam a perceção da organização é crucial para gerir e melhorar eficazmente a imagem institucional (Lievens & Slaughter, 2016).

Ao realizar estudos empíricos e analisar dados, os investigadores podem obter *insights* sobre o impacto de cada um destes fatores na imagem institucional das organizações públicas (Sung & Yang, 2008). De acordo com os autores, essas perceções podem informar estratégias e recomendações para que as organizações públicas melhorem a sua imagem institucional, melhorem as perceções das partes interessadas e, em última análise, alcancem os seus objetivos de forma mais eficaz.

A despeito de sua importância, avaliar e diagnosticar a imagem institucional das organizações públicas pode ser uma tarefa complexa e multifacetada (Marquis & Raynard, 2015; Peng et al., 2009). A imagem de uma organização é moldada pelas perceções e atitudes de diversas partes interessadas, incluindo o público em geral, a mídia, entidades governamentais e outras organizações. Assim, uma das principais dificuldades em diagnosticar imagem institucional reside na gestão das perceções diversas e muitas vezes conflitantes de diferentes segmentos do público (Wæraas & Byrkjeflot, 2012; Kirdar, 2008). Essas perceções podem ainda ser influenciadas por uma infinidade de fatores, como experiências passadas, cobertura da mídia e até boatos (Lievens & Slaughter, 2016; Dhir & Shukla, 2019).

O acesso limitado do público em geral à informação organizacional interna e aos processos de tomada de decisão pode levar a conceitos errados e desinformação, complicando ainda mais a tarefa de avaliar com precisão a imagem institucional (Mitrović, 2019; Dhir & Shukla, 2019). Além disso, as organizações públicas enfrentam frequentemente o desafio de comunicar eficazmente os seus valores e realizações ao público, especialmente face a narrativas e críticas negativas (Bryson et al., 2014; Wæraas, 2008; Mitrović, 2019). Enfrentar esses desafios requer uma compreensão completa das perceções do público, comunicação estratégica e esforços de engajamento que repercutam nas diversas partes interessadas do público em geral (Bright, 2021).

Melquíades de Sousa (2021) afirma que a temática de imagem no setor público é atual, ainda que as publicações sejam irregulares ao longo dos anos. Trabalhos a respeito de imagem institucional em órgãos públicos brasileiros são escassos (de Souza, 2016; Santos, et al., 2019; Da Silva Costa et al., 2022). Nessas iniciativas, o diagnóstico de imagem foi construído de duas formas: (i) através de seu público interno pela definição da missão, visão e valores organizacionais pactuados; e (ii) através da perceção do público externo sobre os objetivos, missão e valores que representam a organização.

Uma das ferramentas disponíveis às organizações públicas para diagnosticar sua imagem institucional são as redes sociais. Ao rastrear palavras-chave, *hashtags* e menções, organizações públicas podem identificar tendências e padrões no sentimento público, permitindo-lhes identificar áreas para melhoria em sua imagem institucional (Agostino & Arnaboldi, 2016; Choi et al., 2020). As ferramentas de escuta e monitorização das redes sociais ainda podem ajudar as organizações a compreender o impacto das suas estratégias de comunicação e os esforços que devem ser empreendidos em relações públicas. Ao ava-

liar quais mensagens ou iniciativas recebem engajamento positivo e quais geram críticas, as organizações podem adaptar suas abordagens para melhor se alinharem às expetativas e valores do público (Hadeed et al., 2024).

Assim, o envolvimento direto com o público através de plataformas de redes sociais pode fornecer às organizações públicas *feedback* e *insights* em primeira mão. Ao participar ativamente em conversas, abordar preocupações e demonstrar transparência, as organizações podem não apenas obter *feedback* valioso, mas também moldar uma imagem institucional mais positiva e autêntica (Karakiza, 2015; Avery e Graham, 2013).

Ribeiro e Bastos (2015) recomendam que a visão positiva do público, frente a instituição, deva ser construída via discurso institucional, voltado à transparência e ao esclarecimento da importância do produto ou serviço prestado. Assim, a divulgação de informações a respeito das atribuições e dos resultados da instituição de forma sistemática, respeitando seus diferentes públicos, tornam o órgão protagonista na formação de sua imagem institucional.

Em contrapartida, quando o público desconhece o que a instituição oferece e as razões que a levam tomar determinadas decisões, a imagem da instituição pode ficar facilmente abalada. Desta forma, para identificar a imagem que a instituição projeta, uma avaliação diagnóstica, com cada um de seus diferentes públicos, se faz necessária. A avaliação permite identificar que imagem a instituição projeta em seus diferentes públicos. Ao mesmo tempo, permite à instituição promover uma série de ações pontuais para projetar uma imagem mais legítima de acordo com o recorte de público identificado (Karakiza, 2015; Avery e Graham, 2013).

O emprego das redes sociais para construção da imagem institucional de organizações públicas brasileiras junto a população brasileira tem sido descrito como promissora (Sodré, 2014). A autora relata, por exemplo, que os seguidores das páginas oficiais das organizações públicas reconhecem a importância de tais canais de comunicação para veicular campanhas e difundir conhecimento oficinal a respeito das decisões dos órgãos.

Para elaborar anúncios que chamem atenção do público no Facebook, Meta Business (2021) recomenda o emprego de vídeos enquanto técnica mais efetiva. Mesmo não sendo tão efetivo, a empresa também recomenda o emprego de anúncios com imagens estáticas e pouco texto. Nesses casos, as imagens devem ocupar em torno de 50% do anúncio. Os anúncios também devem conter pouco texto, não extrapolando 30% do espaço do anúncio. O anúncio é avaliado como efetivo pelo número de acessos, ou *clicks*, oferecidos pelos usuários.

Atenta ao uso promissor das redes sociais, a Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil (ANEEL) iniciou um projeto de avaliação de imagem institucional junto a população brasileira. Em seu planejamento estratégico, a agência estabeleceu a expetativa de aumentar a participação da sociedade em seu processo decisório. Nesse processo de aproximação com o cidadão, a pesquisa de imagem institucional visou identificar qual o grau de familiaridade e favorabilidade que a população brasileira possui a respeito da ANEEL.

A despeito das recomendações oferecidas pela Meta Business (2021), não há dados a respeito da eficácia de um anúncio para convidar internautas a responder um questionário de imagem institucional de um órgão público. Assim, o objetivo do presente trabalho foi comparar a eficácia de diferentes formatos de anúncios em redes sociais para convidar o

cidadão brasileiro a responder um instrumento de avaliação de imagem institucional da Agência Nacional de Energia Elétrica.

2. Método

Com o objetivo de desenvolver anúncios que atraíssem a atenção dos consumidores de energia a responder uma pesquisa de imagem institucional, o trabalho foi conduzido em três fases. Na primeira fase, uma análise documental do planejamento estratégico e instruções normativas da ANEEL foi realizada para identificar as informações mais relevantes a serem empregadas no trabalho. As categorias encontradas na primeira fase foram discutidas na fase seguinte com servidores da ANEEL em grupos focais. Os resultados decorrentes dessas duas primeiras fases, basearam o processo de construção dos anúncios na última fase.

2.1 Análise Documental

A análise documental teve o objetivo de identificar as categorias temáticas que iriam compor os anúncios de acordo com os objetivos estratégicos, metas e instruções normativas da ANEEL. Para tanto, foi analisado o banco de dados da ouvidoria do órgão. O banco de dados descrevia o motivo de todos os contatos dos consumidores de energia junto a Agência.

2.2 Grupos Focais

Para avaliar se as categorias de análise identificadas pela análise documental seriam compreendidas pelos usuários de energia brasileiro, elas foram submetidas a apreciação de servidores de diferentes unidades da ANEEL por meio de grupos focais. O objetivo dos grupos focais foi identificar palavras e expressões mais utilizadas pelos usuários da Agência para se referir as categorias identificadas na análise documental. Dessa forma, as peças publicitárias poderiam ser elaboradas de forma a atrair a atenção do público-alvo a despeito dos termos técnicos utilizados pela ANEEL.

Assim, para a condução dos grupos, a ANEEL selecionou representantes de três unidades que mantinham um contato mais frequente com o público externo da instituição. Os representantes foram selecionados pelo critério de acessibilidade. Ao todo, seis servidores da Agência, 4 do sexo masculino e duas do feminino, foram selecionados para participar dessa fase. Todos os servidores possuíam mais de 3 anos de experiência na função. As discussões foram realizadas por meio de plataformas online de videoconferências. Ao todo, dois grupos focais foram promovidos com os mesmos participantes.

Durante a condução do primeiro grupo focal, as categorias selecionadas na análise documental foram apresentadas e os servidores participantes foram questionados a respeito de como o público se refere a cada uma delas. As palavras mais frequentes empregadas pelo público-alvo para se referir a cada categoria eram registradas pelos pesquisadores.

No segundo grupo focal, os pesquisadores apresentaram sua proposta de anúncios para o Facebook de acordo com as sugestões do primeiro encontro. Os servidores da ANEEL deveriam avaliar se as palavras utilizadas nos anúncios seriam facilmente reconhecidas pelos usuários da Agência.

2.3 Desenvolvimento dos Anúncios

A campanha para o Facebook também foi elaborada considerando as categorias de interesse do consumidor identificadas na etapa anterior. O objetivo dos anúncios era de incentivar os consumidores a responderem uma pesquisa de imagem institucional. Assim, ao clicar em qualquer dos anúncios, o cidadão era direcionado a um questionário a respeito do funcionamento da Agência Nacional de Energia Elétrica.

Considerando as recomendações de construção de anúncios do Facebook e as categorias de interesse dos consumidores de energia identificadas pela análise documental e grupos focais, 5 peças publicitárias foram confeccionadas. Assim, 1 vídeo e 4 *banners*, ou "criativos", com variadas dimensões (1x1, 3x4 e 9x16), de acordo com a formatação presente nas redes sociais do Feed e Stories.

A campanha no Facebook ocorreu entre outubro de 2022 e janeiro de 2023. Para tanto, foi empregado recursos de gestão de tráfego, típico do Marketing Digital. Esses recursos são operações de plataformas de anúncios online, destinadas a atrair internautas para realizarem ações em sites, redes sociais, blogs e canais da web. O Facebook Ads permite a configuração prévia dos protocolos de busca, com adição de localidade, faixa etária e outras características do público-alvo, transmitindo o acesso a pessoas com acesso a redes sociais. (DIGIMETA, n,d).

3. Resultados e Discussão

De acordo com os resultados da análise documental da ANEEL, as informações mais demandas ao consumidor de energia brasileiro que são diretamente reguladas e fiscalizadas pelo órgão foram agrupadas em cinco categorias: Faturamento, Interrupção do fornecimento de energia, Prazos de execução de Serviços e Cobrança (Quadro 1). De acordo com os resultados dos grupos focais, os usuários da agência se referem a cada categoria empregando as palavras: Conta de Energia, Falta de energia, Tempo para religar a energia e Problemas na conta de energia (Quadro 1).

QUADRO 1. Cliques por gênero e faixa etária

CATEGORIA	COMO O USUÁRIO SE REFERE A CATEGORIA	QUANTIDADE	PORCENTAGEM
Faturamento	Conta de Energia	126400	25%
Interrupção do fornecimento	Falta de Energia	116451	23%
Prazos de execução de serviços	Tempo para religar a energia	115122	22%
Cobrança	Problemas de cobrança na conta de energia	66073	13%
Outros		90281	18%

Fonte: Elaboração própria.

Considerando as categorias descritas na Tabela 1, os anúncios ou peças publicitárias foram elaborados de forma a avaliar as recomendações do próprio Facebook. Assim, foram testados um vídeo e anúncios seguindo a recomendação da rede social de diferentes formas, como descrito abaixo:

- Anúncio 1 – Vídeo: Nessa peça, o internauta era convidado a aprender a economizar até 50 reais na conta de energia por meio do questionário "Quiz Educativo"
- Anúncio 2 – Lâmpada Grande / texto pequeno: Essa peça apresentava uma foto de uma lâmpada, ocupado mais que 50% do anúncio e a palavra "Cobrança" ocupando um espaço inferior a 30%.
- Anúncio 3 – Lâmpada pequena/ texto grande: A mesma peça descrita no criativo 2 mas com texto próximo a 50% e a figura ocupando menos que 30% do espaço do anúncio.
- Anúncio 4 – Conta de energia grande / texto pequeno: Essa peça apresentava uma foto de uma conta de energia, ocupado mais que 50% do anúncio e a palavra "Cobrança" ocupando um espaço inferior a 30%.
- Anúncio 5 – Conta de energia pequena / texto grande: A mesma peça do anúncio acima, mas com o texto ocupando 50% do anúncio, juntamente com uma conta de luz como imagem ao fundo.

Conforme o Tabela 1, os anúncios foram apresentados para 86.871 internautas durante o período em que ficaram no ar. A despeito de pouco mais de 3% deles chegaram a clicar no anúncio para ter acesso a pesquisa de Imagem Institucional, os dados são considerados positivos quando considerado ao descrito na literatura.

Quando se trata de publicidade no Facebook, normalmente considera-se que uma boa taxa de clique está em torno de 1 a 2% (Volovich, 2016). Matz (2018) descreve que a média para anúncios no Facebook é de cerca de 0,9%, mas isso pode variar significativamente com base em fatores como formato do anúncio, posicionamento e setor.

TABELA 1. Contas alcançadas e questionários respondidos em decorrência dos anúncios

Contas de internautas alcançadas pelos anúncios	86.871
Cliques nos anúncios para acessar o questionário	2.893
Pessoas que iniciaram a resposta do questionário respondendo, ao menos, uma questão	1.772
Responderam a todas as questões do questionário de Imagem	1.278

Fonte: Elaboração própria.

No entanto, é importante observar que a taxa média pode variar bastante dependendo de fatores como setor, público-alvo e posicionamento do anúncio. Em alguns casos, uma Taxa acima de 2% pode ser considerada excepcional, especialmente para campanhas altamente segmentadas com conteúdo publicitário relevante. (Kloot, 2022; Gregorio, 2013; Chaffey, 2022).

Como o objetivo de tais anúncios era direcionar o consumidor de energia a um questionário a respeito de Imagem Institucional da ANEEL, a Tabela 1 ainda mostra o resultado do número de respondentes da pesquisa. Observa-se um afunilamento nas métricas conforme o avanço das ações exigidas para a participação do público: a) o anúncio chegar até cada pessoa; b) a pessoa clicar no anúncio; c) a pessoa iniciar o questionário; e d) a pessoa finalizar o questionário. De acordo com a Tabela 1, entre as pessoas que clicaram no anúncio, o número de internautas que responderam o questionário de Imagem até o final foi de 44%.

Conforme a Tabela 2, o anúncio com maior número de cliques foi o vídeo (Anúncio 1), oferecendo ao participante instruções de como economizar em sua conta de luz. De acordo Barnett, Andra, et al. (2018), a preferência por peças publicitárias em formato de vídeo em redes sociais é de 82%. Assim, os resultados da pesquisa corroboraram com a análise dos autores de que vídeos são mais eficazes em número de acessos, mesmo em contexto de campanha de imagem institucional.

Todavia, a figura da lâmpada grande (Anúncio 2) também teve um número de cliques expressivo e muito próximo ao vídeo. De acordo com a central de ajuda da Meta Business (2022), anúncios com um bom recorte da imagem relacionado ao assunto são recomendados. Tal recomendação é devido ao fato de os usuários das redes sociais passarem muito rapidamente pelos anúncios. Captar seu interesse imediato com uma figura em destaque é, desta forma, altamente necessário de acordo com o Facebook. De fato, quando o tamanho da mesma lâmpada foi reduzido no anúncio, o número de cliques diminuiu consideravelmente.

Outra recomendação da Meta é evitar inserir muito texto no anúncio. O Facebook recomenda que o texto não ocupe mais de 30% do espaço total do anúncio, mesmo que ele

TABELA 2. Cliques no link por peça publicitária

ANÚNCIO	CLIQUES	MASCULINO	FEMININO	PORCENTAGEM
1 – Vídeo	1366	895	471	47,2
2 – Lâmpada grande/ texto pequeno	1.241	846	395	42,9
3 – Lâmpada pequena/ texto grande	53	35	18	1,8
4 – Conta grande/ texto pequeno	138	48	90	4,8
5 – Conta pequena/ texto grande	95	49	46	3,3

Fonte: Elaboração própria.

permita mais do que isso. Os anúncios 3 e 5 superaram esta recomendação, ocupando 50 % do anúncio.

Todavia, a imagem da conta de energia (Anúncio 4), comparada com a imagem da lâmpada (Anúncio 2), apresentou um número de cliques consideravelmente menor. Uma possível explicação para a diferença pode ser o reconhecimento da figura. Reconhecer uma lâmpada rapidamente pode ser mais fácil que reconhecer uma conta de luz, considerando a importância de reter a atenção imediata do consumidor do anúncio na rede social.

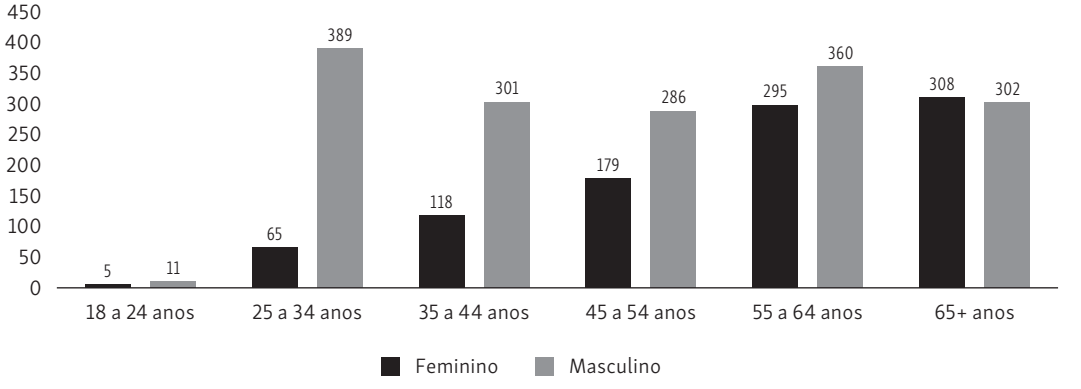
A Figura 1 apresenta o número total de cliques de todas as peças publicitárias. A participação de internautas do sexo masculino foi significativamente maior até a faixa etária de 54 anos. Respondentes do sexo feminino apresentaram um maior número de cliques, quando comparado ao masculino somente na faixa etária 65+, com 308 cliques (Figura 1).

Dos cinco anúncios apresentados na plataforma, 4 deles tiveram um número de cliques de internautas do sexo masculino muito superior a internautas do sexo feminino. O único que não apresentou essa tendência foi o anúncio 4. O anúncio 4 mostra um criativo com uma conta de energia ocupando 50 % do anúncio (Tabela 2).

Uma possível explicação para o dado é o funcionamento do mecanismo de anúncio da Meta, empresa do Facebook. O mecanismo tende a mostrar mais o anúncio ao público que se engajou com maior frequência quando ele foi publicado (Digimeta, n.d.). Num primeiro momento, o público que se engajou mais no anúncio foram homens até 54 anos. Ao longo do período em que o anúncio ficou no ar, este público deixou de se engajar e o próprio mecanismo de anúncio trocou de público.

Uma outra possível explicação da diferença entre gêneros é proveniente de características sociodemográficas nacionais brasileiras. Dados provenientes do último censo demográfico brasileiro (Continua, P.N.A.D, 2020) apontam que, a despeito de um contingente crescente de mulheres no papel de chefe de família, os homens ainda são maioria nesta função. Todavia, é possível observar que a diferença de gênero nas respostas diminui a partir de 54 anos.

FIGURA 1. Cliques por gênero e faixa etária



Fonte: Elaboração própria.

4. Considerações Finais

O objetivo do presente trabalho foi identificar formatos de anúncios em redes sociais que sejam efetivos para fomentar a resposta do consumidor de energia a um instrumento de Imagem Institucional da Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil. Os resultados do trabalho indicam que o uso de vídeos foi o mais efetivo para tanto, conforme as considerações oferecidas pela empresa detentora do Facebook.

Todavia, a despeito da recomendação do próprio Facebook, o anúncio com uma figura estática de uma lâmpada obteve um número muito semelhante de acessos quando comparado ao vídeo. De fato, a rede social afirma que o anúncio deve atrair o olhar do internauta rapidamente. Nesse sentido, uma figura emblemática parece ter tanta eficácia na tarefa quanto um vídeo.

A facilidade em identificar a figura em questão parece ter sido relevante também. Se atrair atenção do internauta deve ser feito em poucos segundos, reconhecer uma lâmpada é mais fácil uma conta de luz. Assim, a figura da lâmpada pode ter apresentado um número maior de cliques, quando comparada a figura de uma conte de luz, pela sua facilidade de identificação. Além disso, como a pesquisa foi feita em todo o Brasil e cada estado tem um modelo de conta de luz diferente, o modelo do documento adotado no trabalho pode não ter sido identificado por muitos internautas.

A despeito da quantidade considerável de contas alcançadas e acessos realizados, o número de questionários respondidos não corresponde a mais de 1,5% das contas alcançadas. Todavia, para aqueles que acessaram o anúncio, o índice de respostas ao questionário chegou a 44%. Tais indicadores podem servir de referência para que outras instituições públicas se planejem de acordo com o número de participantes desejado.

O baixo engajamento em responder o questionário pode ser explicado por diferentes hipóteses. Quando o internauta clicava no anúncio, a pessoa era encaminhada para outra página que continha o questionário de imagem institucional. O tempo necessário entre clicar no anúncio e carregar o questionário pode ter desencorajado alguns respondentes. Alguns segundos entre o processo podem ter sido suficientes para que alguns respondentes abandonassem a tarefa e voltassem a navegar nas redes.

Outra hipótese para o número reduzido de questionários respondidos pode ser a própria natureza da tarefa. Responder um questionário, mesmo aqueles reduzidos, pode desencorajar muitos internautas. Como o baixo engajamento ao questionário pode ser explicado pela própria natureza da tarefa de respondê-lo, é possível que haja maior engajamento da população caso os anúncios levem a vídeos curtos ou páginas online explicando como solucionar ou encaminhar os problemas da população com o consumo de energia.

Futuros trabalhos podem comparar a taxa de respostas ao instrumento de imagem institucional depois que o internauta clica no anúncio variando o tamanho do questionário e a forma como as perguntas são feitas. Se a hipótese da dificuldade em responder um questionário for mantida, instrumentos com um número reduzido de informações podem apresentar um maior número de participantes.

Os dados provenientes da META não permitiram explicar a participação predominante de internautas do sexo masculino. Estratificações por faixa etária, renda e educação não puderam ser obtidas na rede social com o pacote de divulgação contratado para a realização

do trabalho. Pesquisas qualitativas em ambiente controlado poderiam trazer uma maior compreensão a esse respeito. Pesquisas de preferência conduzido em laboratório com diferentes públicos seriam recomendados para esse fim.

Os dados provenientes do trabalho podem nortear a construção de anúncios para pesquisa de futuras pesquisas de imagem institucional na administração pública. Muitas das recomendações oferecidas pelo Facebook foram replicadas pelo trabalho. Considerando o alcance e a efetividade de contato com usuários de serviços público, os resultados mostraram que o emprego de redes sociais para construção de imagem institucional de organismos públicos é promissor, mesmo em contextos em que o cidadão é convidado a responder enquetes.

Referências

Agostino, D., & Arnaboldi, M. (2016, December 18). Social media data used in the measurement of public services effectiveness: Empirical evidence from Twitter in higher education institutions. *Public policy and administration, 32*(4), 296-322. https://doi.org/10.1177/0952076716682369

Ahmad, A., Ambad, S N A., Mohd, S J A N S., & Lajuni, N. (2020, November 28). *The Effect of Transformational Leadership on Employees' Performance in Malaysia's Public Sector, 10*(11). https://doi.org/10.6007/ijarbss/v10-i11/8363

Avery, E J., & Graham, M. (2013). Political Public Relations and the Promotion of Participatory, Transparent Government Through Social Media. *International journal of strategic communication, 7*(4), 274-291. https://doi.org/10.1080/1553118x.2013.824885

Barnett, T., Jain, a., & Khurana, T.. (2018). "Cisco visual networking index (vni) complete forecast update, 2017-2022". *Americas/EMEAR Cisco Knowledge Network (CKN) Presentation*, 1-30.

Bright, L. (2021, January 10). An exploratory study of the consequences of perceived organizational prestige on a range of work attitudes and behaviors among public employees: A call to future research. https://doi.org/10.5539/par.v10n1p26

Bryson, J M., Crosby, B C., & Bloomberg, L. (2014, June 12). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. https://doi.org/10.1111/puar.12238

Bustos, E O. (2021, April 7). Organizational Reputation in the Public Administration: A Systematic Literature Review. *Wiley-Blackwell, 81*(4), 731-751. https://doi.org/10.1111/puar.13363

Chaffey, D. (2022). 2022 average click through rates (CTRs) for digital ads benchmarking. https://www.smartinsights.com/internet-advertising/internet-advertising-analytics/display-advertising-clickthrough-rates/

Choi, J S., Yoon, J., Chung, J., Coh, B., & Lee, J. (2020, November 1). Social media analytics and business intelligence research: A systematic review. https://doi.org/10.1016/j.ipm.2020.102279

Contínua, P. N. A. D. (2020). Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2018. IBGE.

da Silva Costa, V. P., Santos, A.R., & Ardigo, J.P. (2022). A influência da Operação Mãos Dadas na imagem institucional da Polícia Militar de Santa Catarina. *Revista Brasileira de Ciências Policiais 13*(7), 263-301.

de Souza, Saulo Aparecido. (2016). O que é um tribunal de contas? Estudo sob a perspectiva popular, em Curitiba (PR). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 21*(70).

Dhir, S., & Shukla, A. (2019). Role of organizational image in employee engagement and performance. https://doi.org/10.1108/bij-04-2018-0094

Digimeta. (n.d.). Gestão de Tráfego: o que é, tipos e como fazer. Agência Digimeta. Digimeta.com.br. Retrieved May 15, 2024, from https://digimeta.com.br/blog/gestao-de-trafego

Flavián, C., Guinalíu, M., & Torres, E. (2005, September 1). The influence of corporate image on consumer trust. *Emerald Publishing Limited, 15*(4), 447-470. https://doi.org/10.1108/10662240510615191

Gregorio, J. (2013, December 20). 14 Most Important Metrics to Focus in Your Digital Marketing Campaign (Infographic) | DMP. https://digitalmarketingphilippines.com/14-most-important-metrics-to-focus-in-your-digital-marketing-campaign/

Hadeed, A Y A., Maysari, I., Aldroubi, M M., Attar, R W., Olaimat, F A., & Habes, M. (2024, February 2). Role of public relations practices in content management: the mediating role of new media platforms. *Frontiers in sociology, 8*. https://doi.org/10.3389/fsoc.2023.1273371

Karakiza, M. (2015). The Impact of Social Media in the Public Sector. *Procedia: social & behavioral sciences, 175*, 384-392. https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.01.1214

Kirdar, Y. (2008). The Role of Public Relations for Image Creating in Health Services: A Sample Patient Satisfaction Survey. https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07359680802119017

Kloot, L. (2022, June 16). CTR and 7 Things You Must Know to Improve It. https://www.outbrain.com/blog/how-to-increase-ctr-in-7-easy-steps/

Lievens, F., & Slaughter, J E. (2016). Employer Image and Employer Branding: What We Know and What We Need to Know. *Annual review of organizational psychology and organizational behavior, 3*(1), 407-440. https://doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-041015-062501

Marquis, C., & Raynard, M. (2015, January 1). Institutional Strategies in Emerging Markets. *The Academy of Management annals, 9*(1), 291-335. https://doi.org/10.5465/19416520.2015.1014661

Mavimbela, M., Conradie, D., & Dondolo, H B. (2018). Perceived benefits and challenges regarding the use of social media for public relations activities. https://doi.org/10.18820/24150525/comm.v23.3

Matz, S., Kosinski, M., Nave, G., & Stillwell, D. (2018, May 18). Reply to Eckles et al.: Facebook's optimization algorithms are highly unlikely to explain the effects of psychological targeting. *National Academy of Sciences, 115*(23). https://doi.org/10.1073/pnas.1806854115

Melquíades de Sousa, C., Pierri Ardigo, J., & Santos, A. (2021). Produção Acadêmica Nacional E Internacional Sobre Imagem Corporativa No Setor Público. *Gestão e Sociedade, 15*(43).

Meta business. (2020). Criar anúncios. Disponível em: https://www.facebook.com/business/help/289268564912664?id=2427773070767892. Acesso em 03 de mar. de 2021.

Mitrović, M. (2019). Strategic communication concept implemented through the corporate political activities: Suggested strategy modeling. https://doi.org/10.5937/straman1904013m

Multidimensional Publicness and Collaboration for Community Benefits: The Case of U.S. Hospitals. (2020). https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.13166

Peng, M W., Sun, S L., Pinkham, B C., & Chen, H. (2009). The Institution-Based View as a Third Leg for a Strategy Tripod. *The Academy of Management perspectives/Academy of Management perspectives, 23*(3), 63-81. https://doi.org/10.5465/amp.2009.43479264

Luiz, J., De, L., Ribeiro, S., Federal, U., Bahia, D., Virgilio, A., & Bastos, B. (n.d.). A imagem institucional de uma universidade pública brasileira ao longo do tempo: Um estudo de caso sobre construção e gerenciamento da marca. Retrieved May 15, 2024, from https://core.ac.uk/download/pdf/30411851.pdf

Santos, A. R., Pessôa, F. G., & Rodrigues, A. P. G. (2019). A imagem corporativa e seus reflexos: um estudo de imagem da Polícia Militar de Santa Catarina na Perspectiva de Moradores da Grande Florianópolis. *Teoria e Prática em Administração (TPA), 9*(1), 63-76.

Sageder, M., Mitter, C., & Feldbauer-Durstmüller, B. (2016, October 7). Image and reputation of family firms: a systematic literature review of the state of research. *Springer Science+Business Media, 12*(1), 335-377. https://doi.org/10.1007/s11846-016-0216-x

Sodré, D.A. (2014). A construção da imagem institucional da CGU no Facebook. Brasília, 2014. Disponível em: http://bdm.unb.br/handle/10483/8566

Sung, M., & Yang, S. (2008). Toward the Model of University Image: The Influence of Brand Personality, External Prestige, and Reputation. *Taylor & Francis, 20*(4), 357-376. https://doi.org/10.1080/10627260802153207

Torquato, G. (1986). *Comunicação empresarial (Vol. 11)*. Summus editorial.

Vigoda-Gadot, E., & Cohen, H. (2015). Service satisfaction and organizational image. *Transforming government, 9*(1), 2-16. https://doi.org/10.1108/tg-02-2014-0004

Volovich, K. (2016, April 21). What's a Good Clickthrough Rate? New Benchmark Data for Google AdWords. https://blog.hubspot.com/agency/google-adwords-benchmark-data

Wæraas, A. (2008, June 1). Can public sector organizations be coherent corporate brands?. https://doi.org/10.1177/1470593108093325

Wæraas, A., & Byrkjeflot, H. (2012). Public Sector Organizations and Reputation Management: Five Problems. https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10967494.2012.702590

Weske, U., Ritz, A., Schott, C., & Neumann, O. (2019). Attracting future civil servants with public values? An experimental study on employer branding. *International public management journal, 23*(5), 677-695. https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1541830

7.

Trocando a “Fonte da Juventude” por uma “Fonte de Utilidade” Política Pública para Incentivo ao Empreendedorismo Sênior

Emiliana Debetir
Universidade do Estado de Santa Catarina

Eugênio Berka Filho
Universidade do Estado de Santa Catarina

Vitor Raulino Kretzer
Universidade do Estado de Santa Catarina

RESUMO

O artigo destaca a mudança de perspetiva em relação aos idosos, de modo a substituir a ideia da busca pela “fonte da juventude”, pela busca da “fonte de utilidade”, pois com o envelhecimento surge o conceito de “idoso útil”, reconhecendo a contribuição social e econômica destes para a sociedade. O empreendedorismo sênior tem crescido, destacando-se por oferecer novas oportunidades e estimular o bem-estar dos idosos. Neste contexto, o programa Esag Sênior, promovido pela Universidade do Estado de Santa Catarina, no Brasil, é um exemplo de política pública que visa fomentar o empreendedorismo neste segmento. Pesquisa realizada com 152 participantes deste programa, demonstra elevados índices de satisfação, impacto positivo na qualidade de vida e criação de novos negócios. Conclui-se que se trata de uma política pública bem-sucedida, visto que proporciona inclusão social e digital, desenvolvimento de habilidades, criação de projetos de futuro, estabelecimento de novas redes de relacionamento.

Palavras-chave: Envelhecimento populacional, Empreendedorismo sênior, Valorização dos idosos, Requalificação profissional, Bem-estar e qualidade de vida.

ABSTRACT

The article highlights a shift in perspective towards the elderly, replacing the idea of searching for the "fountain of youth" with the search for the "fountain of usefulness," as aging brings forth the concept of the "useful elderly," recognizing their social and economic contribution to society. Senior entrepreneurship has been growing, standing out for offering new opportunities and promoting the well-being of the elderly. In this context, the Esag Senior program, promoted by the State University of Santa Catarina in Brazil, is an example of a public policy aimed at fostering entrepreneurship in this segment. Research conducted with 152 participants in this program demonstrates high levels of satisfaction, positive impact on quality of life, and creation of new businesses. It is concluded that this is a successful public policy, as it provides social and digital inclusion, skills development, creation of future projects, and establishment of new networking opportunities.

Keywords: Population aging, Senior entrepreneurship, Valuing the elderly, Professional requalification, Well-being, and quality of life.

1. Introdução

A "fonte de utilidade" no contexto de uma nova era para idosos cada vez mais longevos é uma metáfora poderosa que reflete a transformação na maneira como a sociedade pode percebê-los e integrá-los. Tradicionalmente, a "fonte da juventude" simbolizava o desejo de permanecer jovem, uma tentativa de negar o processo de envelhecimento. No entanto, ao substituir a "fonte da juventude" pela "fonte de utilidade", muda-se o foco para valorizar a sabedoria, a experiência e as capacidades que os idosos adquiriram com a idade.

O conceito de "idoso útil" surge como uma resposta ao envelhecimento populacional e busca reconhecer a importância da sua participação ativa e produtiva na sociedade. Freire (2018) enfatiza a capacidade dos idosos de contribuir para o desenvolvimento social e econômico, valorizando suas experiências, habilidades e conhecimentos mesmo após a aposentadoria. Esse reconhecimento é fundamental para a promoção do bem-estar e da qualidade de vida das pessoas com mais de 60 anos.

De acordo com o relatório "World Population Prospects 2019", da Organização das Nações Unidas (ONU), até 2050 a população global com mais de 60 anos será maior, do que a população com menos de 15 anos. Esse cenário demanda uma reavaliação dos papéis e das oportunidades para os idosos na sociedade e gera impactos significativos na economia, na saúde e nas políticas públicas.

No âmbito do empreendedorismo sênior, tem-se observado um aumento significativo no número de idosos que optam por iniciar ou manter seus próprios negócios. Esse segmento da população tem se destacado pela busca por novas oportunidades e desafios profissionais (Sebrae, 2020). Os idosos empreendedores não apenas contribuem para o crescimento econômico, mas para seu próprio bem-estar, mantendo-se ativos, engajados e socialmente conectados (Santos, 2019). Essa tendência reflete a importância de políticas públicas que incentivem e apoiem o empreendedorismo entre os idosos, oferecendo capacitação, acesso a crédito facilitado e incentivos fiscais (Silva, 2019).

Nesse contexto, uma iniciativa que vem ganhando destaque é a oferta de cursos de administração voltados para idosos. Esses cursos são projetados para ensinar habilidades

de gestão e empreendedorismo, estimular a ressocialização, a autoestima e o sentido de propósito entre os participantes.

Para desenvolver e ilustrar o presente estudo, focaliza-se o curso de formação complementar em administração, oferecido no programa de extensão Esag Sênior, desenvolvido no Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (Esag), na Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Este visa a educação continuada de pessoas com mais de 50 anos na área de empreendedorismo, com o intuito de ampliar as redes de relacionamento, fomentar a construção de projetos de vida e proporcionar a reflexão sobre novas oportunidades de realização pessoal e profissional.

O programa de extensão Esag Sênior completa vinte e um anos de existência em 2024. Durante este período, contou com a participação de vários coordenadores, docentes e bolsistas de extensão, cada qual com sua metodologia de trabalho e forma de armazenar dados. Embora o objetivo do programa tenha se mantido praticamente o mesmo ao longo dos anos, a falta de dados sistematizados dificulta a análise dos resultados alcançados e o desenvolvimento de estratégias mais eficazes para a melhoria do desempenho.

Diante disso, este artigo tem como problema de pesquisa: Quais são os desdobramentos do programa de extensão Esag Sênior na vida de seus participantes? Como hipóteses de pesquisa, propomos que o programa: (1) Auxilia em processos de ressocialização; (2) Gera amizades; (3) Fomenta o empreendedorismo; (4) Estimula o retorno aos estudos; (5) Auxilia na vivência de momentos pessoais difíceis; (6) Melhora a perceção sobre a qualidade de vida do participante.

O objetivo do artigo é avaliar os desdobramentos do programa de extensão Esag Sênior, na vida de seus participantes. Compreender esses impactos é essencial para desenvolver estratégias mais eficazes, contribuindo para a melhoria contínua do programa e beneficiando ainda mais seus participantes.

O artigo está organizado em seis secções: Introdução, Envelhecimento populacional, Empreendedorismo sênior, Metodologia, Resultados, Considerações finais e as Referências que o embasam.

2. Quadro Teórico

2.1 Envelhecimento Populacional

O envelhecimento populacional é um fenômeno global. No Brasil, projeções demográficas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015) indicam uma tendência de envelhecimento da população brasileira. A estimativa é que até 2060 haverá mais adultos e idosos do que crianças e jovens no país. Essa mudança na estrutura etária da população é influenciada por diversos fatores, incluindo a queda da taxa de fecundidade e o aumento da expetativa de vida.

Essas projeções têm importantes implicações para diversas áreas, incluindo saúde, previdência social, mercado de trabalho e políticas públicas em geral. O aumento da população idosa pode demandar maior atenção para questões relacionadas à saúde e cuidados de longo prazo, bem como políticas voltadas para a inserção e permanência dessas pessoas no mercado de trabalho e para a promoção de seu bem-estar social e econômico.

A aposentadoria, por exemplo, muitas vezes marca a transição para uma fase da vida com menos obrigações ocupacionais e sociais, deixando os indivíduos com mais tempo livre e uma rotina menos estruturada. Além disso, condições de saúde como dores crônicas, doenças médicas e limitações físicas podem dificultar a participação em atividades físicas e recreativas, contribuindo para um estilo de vida mais sedentário (Warburton et al., 2006).

A falta de atividade física regular pode resultar em enfraquecimento muscular, perda de flexibilidade e aumento do risco de quedas, lesões e está associada a uma série de problemas de saúde crônicos, incluindo doenças cardíacas, diabetes e obesidade (Steptoe et al., 2015). Segundo o autor, a ociosidade e o sedentarismo podem afetar, ainda, a saúde mental dos idosos, contribuindo para diminuição das interações sociais e problemas como depressão e ansiedade. Estas por sua vez, podem levar a um declínio do bem-estar emocional e da qualidade de vida.

Para enfrentar esses desafios, é fundamental implementar estratégias e políticas públicas que promovam a requalificação, engajamento social e a atividade física. Isso pode incluir a criação de programas de educação continuada, de exercícios adaptados a esta faixa etária, o desenvolvimento de espaços comunitários acessíveis para a prática de atividades físicas e a promoção de iniciativas que incentivem o envolvimento social e o voluntariado.

Uyehara (2003) afirma que o Estado, por adversidades em seus alicerces, não consegue cumprir o seu papel social, que é garantir habitação, saneamento, saúde e educação para todos os cidadãos, principalmente para os idosos, que além disso, tem benefícios gradativamente menores, se aposentam com a incerteza da tranquilidade financeira e assim optam por continuar trabalhando para assegurar uma renda melhor.

2.2 Empreendedorismo Senior

O empreendedorismo entre pessoas com mais de 50 anos tem emergido como um fenômeno relevante, suscitando um interesse crescente, no meio acadêmico e sociedade em geral. De acordo com Oliveira (2016) e Barros (2018) os fatores que influenciam pessoas com mais de 50 anos a iniciarem seus próprios negócios, são a busca por uma fonte adicional de renda durante os anos de aposentadoria, a necessidade de encontrar um novo propósito e significado na vida após o término da vida profissional tradicional, e o desejo de aproveitar habilidades e experiências acumuladas ao longo dos anos. Chodzko-Zajko et al. (2009) salienta, ainda, que o empreendedorismo, nesta faixa etária, oferece a liberdade de moldar seu próprio destino e seguir paixões pessoais.

Dentre os desafios que os empreendedores sêniores enfrentam, Oliveira (2016) destaca a falta de familiaridade com as novas tecnologias, preocupações com a saúde e a resistência cultural à ideia de que pessoas mais velhas podem ser empreendedoras bem-sucedidas. Apesar, de possuírem experiência profissional e habilidades adquiridas ao longo da vida, o que lhes permite enfrentar desafios e tomar decisões de modo mais eficiente.

De acordo com Santos & Silva (2020) o empreendedorismo sênior desempenha um papel crucial na dinamização da economia local, contribuindo para o desenvolvimento regional e a criação de oportunidades de trabalho para outros membros da comunidade. Lima e Almeida (2017) enfatizam que os empreendedores sêniores desempenham um papel importante na construção de redes sociais e no fortalecimento dos laços comunitários,

promovendo um senso de pertencimento e identidade entre os membros mais velhos da sociedade.

Além de que o envolvimento em atividades empreendedoras pode promover um maior bem-estar emocional e mental entre os idosos, reduzindo o risco de solidão e depressão. Steptoe et al. (2015), salientam que o envolvimento em atividades significativas e desafiadoras pode ajudar a manter uma mente ativa e promover um senso de propósito e realização. O empreendedorismo oferece aos idosos a oportunidade de continuarem a se sentir valorizados e contribuindo para a sociedade, o que pode ajudar a reduzir o risco de depressão e isolamento social.

No entanto, a transição para o empreendedorismo requer preparação e capacitação adequadas. A requalificação ou atualização profissional na área de administração pode fornecer a este segmento da população, o conhecimento e as habilidades necessárias para planejar, organizar e gerenciar com mais chances de sucesso seus negócios. Esses programas podem abranger uma variedade de tópicos, incluindo gestão financeira, marketing digital, estratégia empresarial e habilidades de liderança. (Villar & Medina, 2018)

Além disso, é importante fornecer apoio prático e recursos para ajudar os participantes a transformarem suas habilidades recém-adquiridas em oportunidades de negócios viáveis. Isso pode incluir orientação sobre planejamento de negócios, acesso a redes de mentoria e financiamento para *startups*. (Ojo et al. 2020). Ao capacitar os indivíduos mais velhos a iniciar seus próprios empreendimentos, não apenas se amplia sua fonte de renda, mas também se promove a autonomia e a realização pessoal.

2.3 Qualidade de Vida

É importante ressaltar que a discussão sobre qualidade de vida aborda aspetos positivos e negativos, seu conceito é subjetivo e pode ser interpretado de maneiras diversas por diferentes pessoas. No âmbito científico, ainda não existe um consenso sobre métodos para avaliá-la, pois além da dificuldade em padronizar sua perceção, sua definição varia conforme o tempo e o contexto. Portanto, é um conceito multidisciplinar e heterogêneo (Farquhar, 1995).

Apesar da ausência de um consenso, um grupo de especialistas em qualidade de vida, da Organização Mundial da Saúde, desenvolveu um instrumento genérico de avaliação, destacando que "embora não haja uma definição consensual, há ampla concordância entre os pesquisadores quanto a algumas características do constructo Qualidade de Vida" (The Whoqol Group, 1995). Essas características são: subjetividade, multidimensionalidade e bipolaridade. Com relação à subjetividade, não se trata de uma subjetividade absoluta, pois há condições objetivas que influenciam a qualidade de vida das pessoas. Portanto, sugere-se que ao avaliar a qualidade de vida em diferentes perceções, é essencial empregar diferentes níveis de questionamento. Por exemplo: a) Quantas horas você dormiu na última noite? b) Como foi sua qualidade de sono? e c) Quão satisfeito você está com seu sono? A primeira questão é objetiva, seguida por avaliações subjetivas. No que se refere à multidimensionalidade, destaca-se a importância de considerar pelo menos três dimensões: física, psicológica e social. Ou seja, como os indivíduos percebem seu estado físico, cognitivo e emocional, bem como suas relações interpessoais e papéis sociais, podendo-se adicionar

outras dimensões conforme o instrumento de pesquisa e seus objetivos. Por fim, a bipolaridade indica que a qualidade de vida engloba dimensões positivas e negativas. Exemplos de dimensões positivas incluem autonomia, mobilidade e conhecimento, enquanto as negativas podem ser dor, dependência e falta de conhecimento, entre outras.

Além das características mencionadas pelo grupo Whoqol, Paschoal (2000, p. 29) acrescenta mais uma: sua mutabilidade. Segundo ele, "a avaliação da qualidade de vida muda ao longo do tempo, variando de pessoa para pessoa, de acordo com o local e o contexto cultural; para a mesma pessoa, varia conforme seu estado de espírito ou humor. Essa característica aumenta a complexidade da mensuração".

Bowling (1995) salienta que há interesse crescente em compreender como alcançar a "qualidade de vida", "boa vida" ou "satisfação de vida". Esse interesse surgiu face a ênfase dada pelo mundo ocidental a busca pela abundância e riqueza, como meio para alcançar uma "boa vida", utilizando indicadores econômicos como o PIB; e o aumento da longevidade nas populações globais, o que influencia a demanda por qualidade de vida, especialmente entre os idosos.

Por outro lado, Tamburini (1998) aborda o tema sob a perspetiva da pesquisa e desenvolvimento de instrumentos de avaliação. O autor destaca a existência de um grande número de instrumentos disponíveis para medir a qualidade de vida. No entanto, poucos foram desenvolvidos para avaliar a qualidade de vida da população idosa. Assim, sendo, os pesquisadores recorrem a instrumentos de uso universal, validados em outras faixas etárias, o que pode levar a uma margem de erro maior na avaliação.

Problemas associados ao envelhecimento, como: declínio da saúde física e doenças crônicas, como hipertensão e diabetes (Santos et al. 2019; Costa, 2018); decadência cognitiva e demência (Lima & Silva, 2020; Almeida, 2017); isolamento social e solidão (Oliveira et al., 2018; Santos, 2016); insegurança financeira, pode impedir o acesso a cuidados de saúde adequados e afetar o bem-estar geral (Rocha et al., 2017); preconceito e discriminação baseados na idade, podem gerar sentimentos de inadequação e exclusão social (Souza, 2019) e afetar a qualidade de vida dos idosos.

Para Irigaray (2006) e Santos (2016) os sintomas da depressão surgem a medida em que os pilares relacionados a qualidade de vida se tornam negativos. Na velhice os fatores de risco são: a falta de interações sociais satisfatórias, história de depressão pregressa, viuvez, eventos de vida estressantes, baixa renda, pouco suporte social, isolamento social, ansiedade, falta de atividades sociais, nível educacional baixo e uso de medicação antidepressiva.

Embora, os sintomas depressivos sejam frequentes, é possível evitá-los ou mesmo minimizá-los, por meio das relações interpessoais. Há estudos que defendem que uma forte relação entre amigos e familiares podem contribuir para evitar ou até mesmo curar a depressão. Colocando isto de forma mais subjetiva, os contextos afetivos que permeiam os idosos, podem tanto desencadear como reduzir o surgimento de sintomas depressivos (Irigaray, 2006).

Sendo assim, a participação social atua como um importante modificador da saúde dos idosos, exercendo um papel fundamental como um meio de intervenção importante à depressão e diversas outras doenças psicológicas. Murphy (1982) sustenta a ideia de que o

suporte social tem um papel protetor na presença de um evento desagradável, funcionando como um redutor de impacto de eventos estressantes.

3. Metodologia

O objeto da pesquisa é o programa Esag Sênior que visa fomentar o empreendedorismo de negócios e ações de voluntariado, propiciar reflexão sobre re-escolhas profissionais, ampliar a rede de relacionamentos e gerar bem-estar ao idoso. Esse é desenvolvido na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), que é uma instituição de ensino superior pública e gratuita, criada em 1965, relevante no cenário educacional brasileiro, uma das mais bem avaliadas pelo Ministério da Educação do Brasil. Esta, por meio do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG) implantou em 2003, um programa de extensão universitária denominado Esag Sênior, voltado para pessoas acima de 50 anos.

Ao longo dos últimos 20 anos, foram capacitados neste programa, cerca de 500 alunos. Sua matriz curricular é composta pelas disciplinas de Introdução à Administração, Empreendedorismo, Plano de Negócio, Marketing, Finanças Pessoais, Legislação de Empresas, Direito do Trabalho, Informática Básica, Mídias Sociais, Vendas Online e Análise Financeira do Negócio. O programa tem a duração de nove meses, cerca de 400 horas/atividades, entre aulas presenciais, que acontecem 3 vezes por semana no período vespertino, visitas técnicas à micro e pequenas empresas, palestras e eventos (Debetir & Pedrozo, 2022).

No período de março a novembro de 2021 foi realizado o estudo de caso, por meio de aplicação de questionários, entrevistas semiestruturadas e observação direta, com alunos que frequentaram o programa de extensão, entre 2013 e 2020. As perguntas foram elaboradas considerando o constructo qualidade de vida desenvolvido por The Whoqol Group (1995).

Finalizaram o programa 263 pessoas, entre 2013 e 2020. Desta população, foi definida uma amostra de 152 participantes, considerando um erro amostral de 5,2142% e um nível de confiança de 95%. Vale ressaltar que, embora o programa tenha iniciado em 2003, a população foi considerada a partir de 2013, pois depois deste ano os dados foram armazenados de forma digital e padronizada. Dados anteriores, são impressos e fragmentados.

A coleta de dados foi realizada por meio de questionário, com 17 perguntas abertas e fechadas, que visou coletar dados sobre a satisfação com o programa e a perceção sobre qualidade de vida. A pesquisa de abordagem qualitativa e quantitativa é de natureza exploratória e descritiva, visto que seu propósito foi verificar se as hipóteses aventadas, a saber: o programa: auxilia em processos de ressocialização; gera amizades; fomenta o empreendedorismo; estimula o retorno aos estudos; auxilia na vivência de momentos pessoais difíceis; melhora a perceção sobre a qualidade de vida, eram verdadeiras.

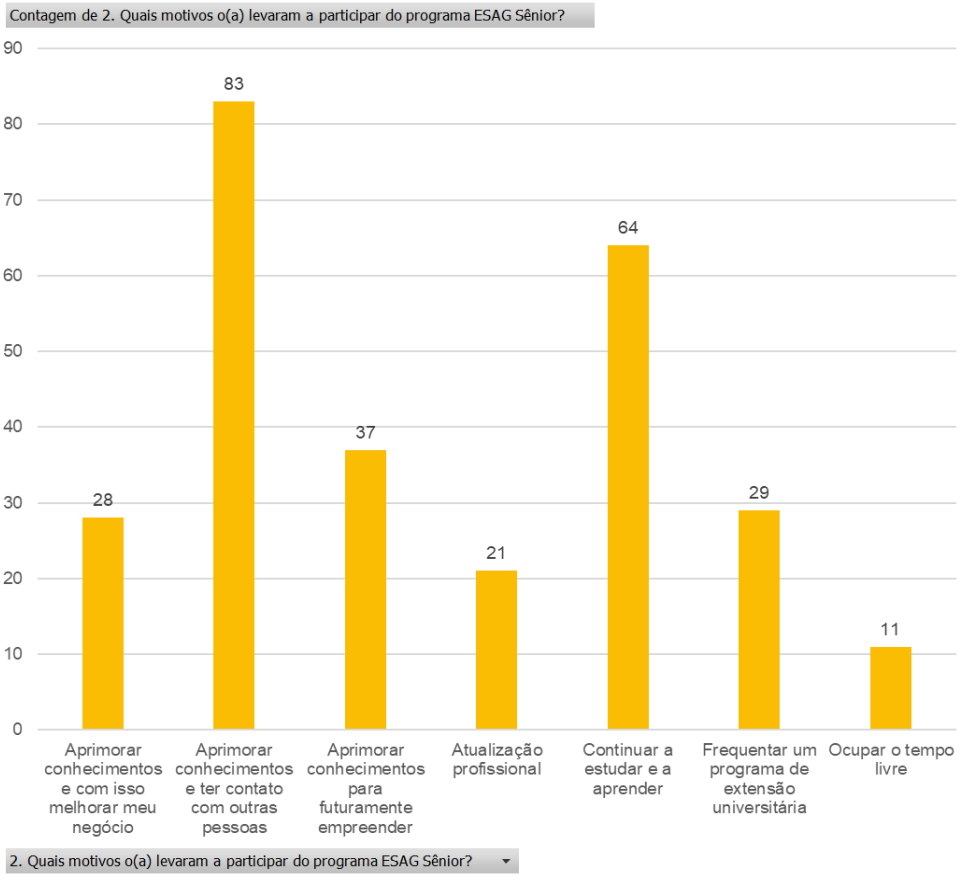
4. Resultados

Para comprovar as hipóteses levantadas e avaliar os desdobramentos do programa de extensão Esag Sênior na vida de seus participantes, foi realizada uma pesquisa qualitativa e quantitativa para identificar o status quo deste, visando apontar pontos de melhoria e compreender melhor sua relação com a qualidade de vida dos participantes.

Inicialmente, os participantes foram questionados sobre os motivos que os levaram a ingressar no programa. As opções mais selecionadas foram "aprimoramento de conhecimento" e "ter contato com outras pessoas" (54,60%); "continuar a estudar e aprender" (42,11%); "interesse em aprimorar conhecimentos para empreender (24,34%). Observa-se, portanto, que além de considerar o programa como uma forma de se desenvolver para fins profissionais, a necessidade do contato com outras pessoas é um fator relevante. Destaca-se que a soma das respostas é maior do que o número de respondentes (152), pois a resposta permitia a múltipla escolha.

Quando inqueridos sobre como se sentiam por ter participado do programa, os entrevistados demonstraram elevados índices de satisfação, dos 152 entrevistados, (53,28%) mostram-se "Muito Satisfeitos (81) ou "Satisfeitos" 40,79% (62), em relação ao programa. Os relatos demostram que a satisfação se relaciona ao alcance das expetativas iniciais: "Além do estudo em si, adquirir mais/novas ferramentas para empreender, iniciar um negócio"

GRÁFICO 1. Motivações para participar do Programa Esag Sênior



Fonte: Kretzer (2021).

(MF19); "Encontrei bons e dedicados professores, disciplinas adequadas a proposta do curso e boa estrutura física (sala de aula, laboratório etc.)" (MF19); "Aprender assuntos diferentes, conhecer ferramentas mais técnicas de gestão, estar a par de uma visão diferente do que eu já havia vivido profissionalmente, conhecer pessoas e fazer amigos, pois havia chegado de outra cidade há pouco tempo." (MM16); "Vários professores bons, um olhar diferente sobre gestão, amizades." (MM16). Infere-se que estes sejam atribuídos a ampliação da rede de relacionamentos (54,6%) e ao estímulo para continuar a estudar e aprender (42,1%).

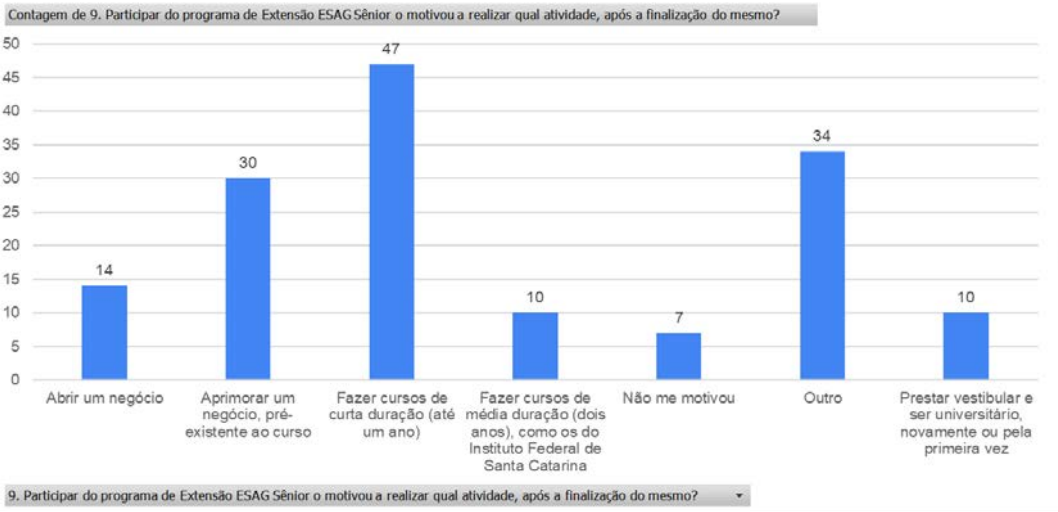
A insatisfação manifestou-se em 5,94% da amostra. Esta relacionou-se possivelmente a um desalinhamento de expetativas sobre o nível de aprendizado do curso, que segundo um dos participantes era de "Atualização profissional, continuar a estudar e a aprender, aprimorar conhecimentos e ter contato com outras pessoas, frequentar um programa de extensão universitária" (SG13), mas acabou percebido como "Uma ocupação do tempo livre para a grande maioria (dos participantes), algumas trocas de experiencias profissionais e um conteúdo básico sobre negócios e voluntariado." (SG13). Já em outro caso, a justificativa da insatisfação foi: "Tivemos que fazer o curso online e acredito que ficou prejudicado" (BC20), porém esta situação foi excepcional por conta das limitações causadas pela pandemia da Covid-19, o que não implica diretamente na qualidade do programa. Estes dados reiteram que as relações sociais são muito importantes para a reintegração social e profissional (Vellas, 1997; Uchoa, 1997; Lemieux, 1995; Lefêvre, 1993).

Questionados sobre a realização de seus objetivos, ao frequentarem o programa, a maioria dos entrevistados comentou que os alcançou, relatando que encontraram "[...] um ambiente agradável para se estudar; uma organização exemplar, e muito ensinamento" (CL13), "Mais do que eu esperava. Foi muito bom o conteúdo do curso, os professores foram ótimos e a turma especial" (GR16). Apesar da grande maioria (83,55%) serem respostas positivas, fatores negativos (16,45%), foram citados: "Encontrei um grupo que não casou, algumas pessoas não eram participativas e existia uma divisão muito grande a sala." (2016MR), ou "Senti falta de mais conteúdo de Administração e Marketing, que foi muito fraco" (2017LZ). "Não exatamente, apesar de obter muitos conhecimentos novos, algumas áreas não foram bem exploradas. Como por exemplo a questão do voluntariado e terceiro setor." (LT18); "Não totalmente, pois o período do curso é pequeno para tantas informações." (DH19).

Ao finalizar o programa, 73,02% (111) dos entrevistados manifestaram motivações relacionadas a empreender ou continuar aprimorando seus conhecimentos, 22,37% (34) manifestaram interesse de desenvolver projetos sociais, buscar uma nova ou retomar uma atividade realizada previamente. "Desenvolver projetos de voluntariado" (JR13); "Buscar uma nova atividade, pois já estava aposentada." (MT18); e "Retomar a atividade de construção civil, minha área de formação, da qual eu estava afastado." (GS17) e apenas 4,60% (7) não se sentiram motivados (Gráfico 2). Conclui-se que o programa atende seus objetivos de criação, com a ampliação da rede de relacionamentos, a construção de projetos de vida, reflexão sobre novas oportunidades de realização pessoal e profissional.

No que tange a qualidade de vida, percebeu-se que a maior parte dos entrevistados (53,29%) recebeu algum tipo de ajuda de outros colegas/grupo para enfrentar problemas pessoais, como depressão, ansiedade, doença na família etc. Este achado de pesquisa se coaduna com os estudos de Murphy (1982), segundo o qual o suporte social é importante

GRÁFICO 2. Motivações após finalizar o Programa Esag Sênior



Fonte: Kretzer (2021).

para reduzir o impacto de eventos estressantes, tendo uma relação direta com a qualidade de vida percebida pelo indivíduo e de Fallowfield (1990), que discute os problemas enfrentados neste segmento da população, como a "falta de afeto" e o "apoio social", enfatizando a importância de contar com os colegas para suprir essas necessidades sociais e pessoais.

Observou-se, ainda, o desenvolvimento de múltiplas capacidades humanas, proporcionando um refazer de perspetivas para muitos de seus participantes que, possivelmente, não almejavam novos projetos de vida ou se imaginavam incapazes de elaborá-los. Gera inclusão social e digital, de indivíduos que por vezes, poderiam sentir-se marginalizados do convívio grupal e do mercado de trabalho. Nota-se, uma melhora na saúde psíquica face ao estabelecimento de novas redes de relacionamento, e reinserção no mercado de trabalho.

Esses resultados vêm se confirmando nos anos posteriores ao período da pesquisa. É o caso, de BP23, que possuía juntamente com sua esposa um salão de beleza, imbuído do propósito de ampliar seu negócio, se inscreveu no programa e ao final de 2023, realizou uma transformação no seu empreendimento. Passou a funcionar como um spa e aproveitando a clientela, ampliou o portfólio de produtos. AM23, uma dentista aposentada, por sua vez, ingressou no programa em 2023 e passou o ano estudando técnicas de administração, focando no seu sonho de empreender na área de alimentação. Hoje materializado em um ponto importante de Florianópolis, SC.

O casal SP 23 e MP23 participou do curso visando aprimorar seu negócio de fabricação de bolos e tortas especiais. Eles aprenderam técnicas de marketing e precificação dos seus produtos e puderam colocar em prática durante Feira do Empreendedor Sênior – Delícias e Brechó, que é realizada anualmente, com objetivo de consolidar os ensinamentos, ministrados no programa.

5. Considerações Finais

À medida que as pessoas envelhecem, podem enfrentar desafios no mercado de trabalho devido à rápida evolução tecnológica, mudanças nas demandas do mercado e possíveis preconceitos relacionados à idade. Portanto, investir em programas de requalificação profissional pode ajudar a atualizar habilidades, promover a adaptabilidade e estimular o espírito empreendedor entre os indivíduos mais velhos.

A requalificação profissional na área de administração para pessoas acima de 50 anos é uma estratégia valiosa para estimular o empreendedorismo, ampliar a renda e promover o bem-estar emocional e mental. Ao fornecer o suporte e os recursos necessários, podemos capacitar este segmento da população a continuar fazendo contribuições significativas para a sociedade e a economia.

Os programas de requalificação profissional podem abranger uma variedade de áreas, desde cursos de atualização em tecnologia e gestão, capacitações específicas em empreendedorismo e desenvolvimento de negócios. Na área de administração, por exemplo, os indivíduos podem se beneficiar de cursos que abordem temas como gestão financeira, marketing digital, gestão de recursos humanos e estratégias de negócios.

O empreendedorismo entre pessoas acima de 50 anos traz benefícios econômicos, psicológicos e de bem-estar tanto para os indivíduos quanto para a sociedade como um todo.

Considerando os objetivos do programa delineados por Moraes et al. (2006, p. 11), "valorizar as experiências de vida de cada um de seus alunos, seja esta profissional, familiar, social ou todas juntas, de forma que o desenvolvimento destes ocorra com base na troca e interação sinérgica do grupo nos momentos vividos em conjunto", podemos inferir que este confirma as hipóteses delineadas neste trabalho ao: (1) Auxiliar em processos de ressocialização, (2) gerar amizades, (3) estimular o retorno aos estudos, (4) auxiliar na vivência de momentos pessoais difíceis e, em menor escala, (5) aumentar a perceção de melhoria da qualidade de vida.

Os dados apresentados reforçam a importância não apenas da evolução do conhecimento, mas também das relações sociais para a reintegração social e profissional dos participantes. Como resultado dessas interações, conclui-se, com base na perspetiva de Irigaray (2006), que os contextos afetivos presentes no ambiente do programa Esag Sênior podem reduzir o surgimento de sintomas depressivos, levando a uma perceção subjetiva, porém significativa, de melhoria na qualidade de vida dos participantes.

Como possíveis limitações do trabalho em relação ao caso analisado, cita-se o instrumento de coleta de dados, que pode ser revisto e aprimorado. Em relação a literatura utilizada, sugere-se a inclusão de mais estudos sobre empreendedorismo a partir dos 50 anos.

Para próximos trabalhos, recomenda-se aprofundar o levantamento de dados sobre os participantes que se tornaram empreendedores após finalizarem o programa, sobre aqueles que aprimoraram a gestão por meio dos conhecimentos adquiridos. Recomenda-se, ainda, a realização de pesquisa sobre as disciplinas da matriz curricular, para averiguar o nível de aprendizado dos participantes.

A contribuição para a área verifica-se pela proposta do programa de extensão Esag Sênior, que fomenta o empreendedorismo de negócios e social. Diferenciando-se de outros

que visam apenas a ocupação do tempo livre de pessoas, em vias de se aposentar ou aposentadas, de modo lúdico.

Percebemos o programa como um política pública exitosa, que gera uma sensação de propósito e de realização pessoal, indo além do ganho material ou reconhecimento profissional. Ao proporcionar ao participante a oportunidade de se sentir útil e cultivar uma profunda recompensa existencial ao realizar ações sociais. Ao participar, os indivíduos podem explorar diferentes formas de contribuição social, desenvolver novas habilidades, e simultaneamente, ampliar sua rede de apoio e colaboração.

Referências

Almeida, F. B. (2017). Impacto do medo de desenvolver demência na qualidade de vida de idosos (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais.

Barros, L. A. G. (2018). Empreendedorismo na terceira idade: Estudo de caso sobre os fatores que influenciam pessoas com mais de 50 anos a iniciarem seus próprios negócios (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo). Universidade de São Paulo.

Bowling, A. (1995). Health related quality of life: A discussion of the concept, its use and measurement. In A. Bowling (Ed.), Measuring disease: A review of disease-specific quality of life measurement scales (pp. 1-19). Open University Press.

Chodzko-Zajko, W. J., Proctor, D. N., Singh, M. A., Minson, C. T., Nigg, C. R., Salem, G. J., & Skinner, J. S. (2009). Exercise and physical activity for older adults. *Medicine & Science in Sports & Exercise, 41*(7), 1510-1530.

Costa, R. S. (2018). Relação entre condições de saúde física debilitantes e qualidade de vida de idosos (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de São Paulo.

Debetir, E., & Pedrozo, T. V. (2022). Programa de Extensão Esag Sênior: Um caso de coprodução na Universidade do Estado de Santa Catarina. Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Administração – EnANPAD.

Farquhar, M. (1995). Definitions of quality of life: A taxonomy. *Journal of Advanced Nursing, 22*, 502-508.

IBGE. (2015). Mudança demográfica no Brasil no início do século xxi: Subsídios para as projeções da população. Rio de Janeiro. Recuperado de https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=293322

Kretzer, V. R. (2021). Desdobramentos do Programa de Extensão Esag Sênior: Aprendizado e qualidade de vida (Monografia em Administração Pública). Universidade do Estado de Santa Catarina.

Lima, C. A., & Almeida, M. F. (2017). Empreendedorismo na terceira idade: Um estudo sobre as contribuições e desafios de empreendedores com mais de 50 anos. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, 5*(2), 78-92.

Lima e Silva, M. (2020). Declínio cognitivo e qualidade de vida em idosos: Um estudo longitudinal (Tese de doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Murphy, S. (1982). Desamparo aprendido: Do conceito à compreensão. Perspectivas em Assistência Psiquiátrica, 20(1), 27-32.

Ojo, A. O., Oladejo, M. A., & Ojo, I. O. (2020). Re-tooling the Nigerian workforce: The role of entrepreneurship education in driving employability of older workers. *Education + Training, 62*(6), 727-744. https://doi.org/10.1108/ET-06-2019-0177

Oliveira, F. S. (2016). Empreendedorismo na terceira idade: Um estudo exploratório sobre as motivações e desafios de indivíduos com mais de 50 anos (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais.

Oliveira, L. M., et al. (2018). Solidão e qualidade de vida em idosos residentes em áreas urbanas. *Revista de Psicologia, 10*(2), 89-97.

Paschoal, S. M. P. (2000). Qualidade de vida do idoso: Elaboração de um instrumento que privilegia sua opinião (Dissertação de mestrado). Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo.

Rocha, S., et al. (2017). Insegurança financeira na velhice: Impacto na qualidade de vida e no bem-estar geral. *Revista de Gerontologia, 20*(3), 553-562.

Santos, R. M., & Silva, A. B. (2020). Empreendedorismo e envelhecimento: Um estudo sobre os fatores motivacionais de indivíduos com mais de 50 anos. *Revista Brasileira de Empreendedorismo e Inovação, 2*(1), 45-60.

Santos, B. (2019). *Novos horizontes: O empreendedorismo sênior no contexto brasileiro*. Atlas.

Santos, C. R. (2018). Preconceito e discriminação na velhice: Efeitos na qualidade de vida e na integração social (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Pernambuco.

Santos, A. B. (2016). Solidão na velhice: Impacto na qualidade de vida e na saúde mental (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais.

Sebrae. (2020). *Empreendedorismo e envelhecimento: Um estudo sobre o perfil dos empreendedores com mais de 50 anos no Brasil*. Sebrae.

Silva, M. (2019). Políticas públicas para o bem-estar dos idosos: Desafios e perspectivas (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de São Paulo.

Smith, J. (2018). The benefits of entrepreneurship among older adults. *Journal of Business and Economic Development, 5*(2), 78-92.

Steptoe, A., Deaton, A., & Stone, A. (2015). Subjective wellbeing, health, and ageing. *The Lancet, 385*(9968), 640-648.

The WHOQOL Group. (1995). The World Health Organization Quality of Life Assessment (WHOQOL): Position paper from the World Health Organization. *Social Science & Medicine, 41*(10), 1403-1409.

Uyehara, A. M. G. (2003). Despertando o mercado de trabalho para o idoso. *Revistas Gerenciais, 2*, 43-49.

Villar, A., & Medina, J. (2018). The role of entrepreneurship in retirement: A new approach to active ageing. *Journal of Population Ageing, 11*(1), 53-69. https://doi.org/10.1007/s12062-017-9203-x

Warburton, D. E., Nicol, C. W., & Bredin, S. S. (2006). Health benefits of physical activity: The evidence. *CMAJ, 174*(6), 801-809.

Wood-Dauphinee, S. (1999). Assessing quality of life in clinical research: From where have we come and where are we going. *Journal of Clinical Epidemiology, 52*(4), 355-363.

8.

Benchmarking a Partir do IEG-M: Uma Abordagem para Melhoria na Gestão Pública Municipal

Paulo Ricardo Gussoni
Fundação Getúlio Vargas – FGV

Roberta Ramos Ciabatari
Fundação Getúlio Vargas – FGV

Camila R. Gozzo Bruschi
Fundação Getúlio Vargas – FGV

Miriane de Freitas Segalla
Fundação Getúlio Vargas – FGV

RESUMO

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), instrumento de avaliação desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) que mensura a efetividade da gestão em diversas áreas de 644 municípios paulistas, tem apresentado resultados que demonstram efetividade abaixo do ideal nas diversas dimensões de gestão que abrange e pouca evolução ao longo dos anos. Analisando informações sobre uso de *benchmarking* em políticas públicas, foi elaborada uma proposta de intervenção que consiste em estabelecer um processo de identificação e análise de boas práticas com base no IEG-M, propondo a criação de um banco de "boas ideias" baseado nesse indicador, visando orientar gestores na busca por soluções eficientes e sustentáveis. A proposta de intervenção abrange ainda o monitoramento de acesso às informações e formas de divulgação das boas práticas, originando um círculo virtuoso de políticas públicas eficientes e sustentáveis com utilização de processo de melhoria contínua.

Palavras-chave: Índices de efetividade pública, boas práticas, *benchmarking*, IEG-M.

ABSTRACT

The Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), an evaluation instrument developed by the Court of Auditors of the State of São Paulo (TCESP) that measures management effectiveness in various areas of 644 municipalities in São Paulo, has presented results that demonstrate effectiveness below of the ideal in different dimensions and little evolution over the years. Analyzing information on the use of benchmarking in public policies, an intervention proposal was developed which consists of establishing a process of identification and analysis of good practices based on the IEG-M, proposing the creation of a bank of "good ideas" based on this indicator, aiming to guide managers in the search for efficient and sustainable solutions. The intervention proposal also covers monitoring access to information and ways of disseminating the good practices, creating a virtuous circle of efficient and sustainable public policies using a continuous improvement process.

Keywords: Public effectiveness indexes, good practices, benchmarking, IEG-M.

Introdução

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) é uma instituição pública que está completando 100 anos (em 2024) dedicados a fiscalizar o uso de recursos públicos na Administração Direta e Indireta dos 644 municípios paulistas e nos órgãos do governo do Estado de São Paulo. Mais recentemente, o Tribunal tem expandido sua área de atuação bem além das verificações formais das contas e da fiscalização em si. Atualmente, a missão do TCESP é "Fiscalizar e orientar, por meio da atuação preventiva e corretiva e da avaliação de atos e resultados, para que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e transparente, em benefício da sociedade" (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo [TCESP], 2022). Foram, portanto, incorporadas novas dimensões à sua atuação, com aumento do escopo das análises para além das análises das contas, abrangendo os atos e resultados da gestão. E, em termos de funções, as de orientar e agir preventivamente, em adição ao acompanhamento a posteriori e corretivo das ações, funções tradicionalmente executadas desde o início da Corte.

Dentro da ampliação de seu escopo da análise, o TCESP verifica anualmente a efetividade dos municípios através do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), pelo qual avalia quais os municípios com melhores resultados nas dimensões de análises: I-Planejamento, I-Fiscal, I-Educ (educação), I-Saúde, I-Amb (meio ambiente), I-Cidade e I-Gov TI (governo e tecnologia de informática). O IEG-M é obtido a partir de informações prestadas pelos municípios em um questionário, com perguntas sobre aspectos operacionais de cada uma destas áreas de ação governamental, cujas respostas são posteriormente validadas pela fiscalização.

Hoje, o índice é adotado em todo o País através Instituto Rui Barbosa – IRB, associação civil para desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades dos Tribunais de Contas do Brasil.

No contexto da gestão pública municipal no Brasil, a inexperiência e a falta de preparo técnico dos gestores frequentemente resultam em índices de efetividade abaixo do ideal, conforme avaliações feitas por órgãos de controle. As avaliações anuais promovidas pelo TCESP desde a introdução do IEG-M demonstram que a apuração dos índices na maioria dos municípios é bastante insatisfatória.

Com base em experiências anteriormente documentadas de *benchmarking* em políticas públicas, analisadas no quadro teórico, tem-se que o conhecimento de casos bem-sucedidos pode servir de fator inspirador e multiplicador de ações governamentais eficientes, ainda que seja necessário adaptar ao caso concreto. Nesse sentido, surge a pergunta: pode um banco de boas práticas, constatadas através de indicadores dos órgãos de controle, contribuir como fator de melhoria das políticas públicas dos municípios?

Este texto faz um estudo da mensuração de efetividade municipal por índices, especialmente o IEG-M, além de examinar casos de eventual influência de *benchmarking* na área de políticas públicas. A proposta de intervenção consiste em estabelecer um processo de identificação e análise de boas práticas com base no IEG-M, propondo a criação de um banco de "boas ideias" baseado nesse indicador, visando inspirar gestores na busca por soluções eficientes e sustentáveis.

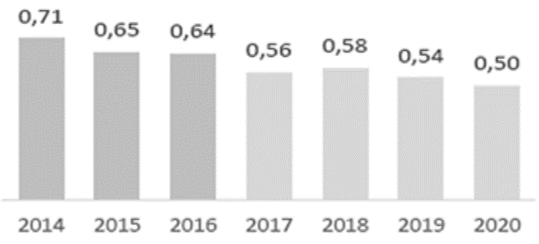
1. IEG-M: Da Criação do Índice de Efetividade aos Resultados Atuais

A cada ano, o TCESP analisa as gestões dos 644 municípios paulistas que fiscaliza (todos do Estado, exceto a Capital, São Paulo, que possui Tribunal de Contas próprio). Dentre as ferramentas de mensuração da gestão, destaca-se o IEG-M, instrumento de avaliação desenvolvido pelo TCESP, constituído em questionário a ser respondido pelos responsáveis municipais, concebido para analisar sete áreas de atuação das administrações públicas: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança da tecnologia da informação (Araujo et al., 2021).

Quando surgiu o indicador, em 2014, os índices eram calculados com base apenas nas respostas dos municípios. No entanto, já nas primeiras análises, verificou-se a necessidade de uma validação das respostas fornecidas, pois havia indícios de que muitas informações não eram comprováveis.

O TCESP passou a validar por amostragem as respostas fornecidas pelos administradores municipais através de sua equipe de fiscalização, com cruzamento de dados com fontes externas, constatações in loco e através de cálculos de informações com base em demonstrativos contábeis.

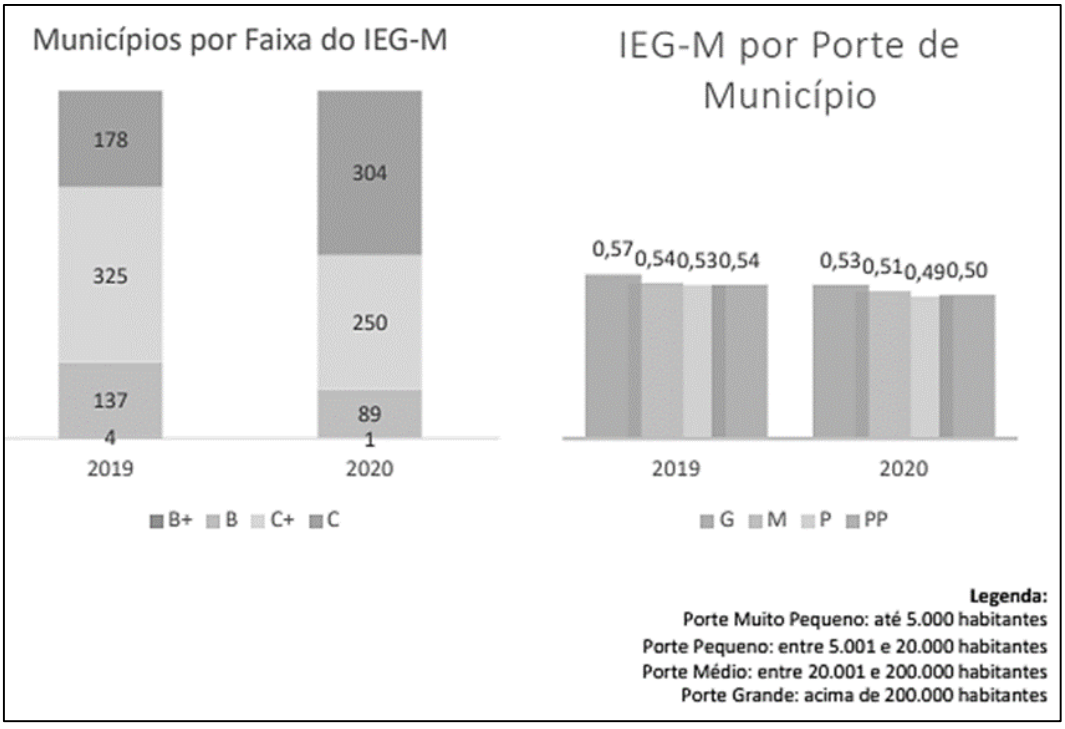
Como resultado da validação posterior e análise dos dados informados, verificou-se uma queda nas notas do índice ao longo dos anos, conforme pode ser visto no Quadro 1, relativo ao período de 2014 a 2020, que resume a involução da nota média dos municípios no índice geral, que varia de 0 a 1:



Fonte: Anuário IEG-M Exercício 2020/Apuração 2021, p. 36 (https://www4.tce.sp.gov.br/transparencia/resultado_iegm).

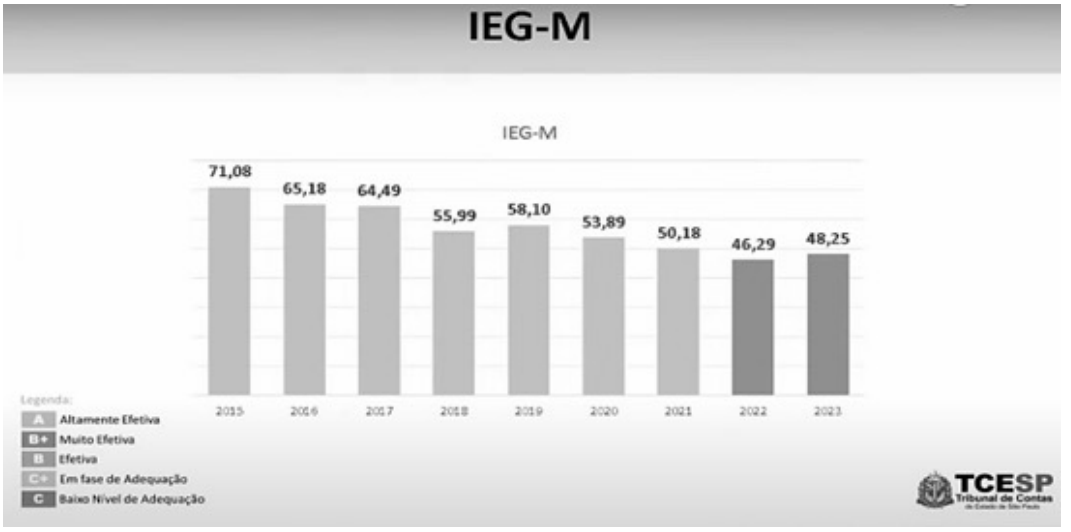
As notas do IEG-M são analisadas por faixa de resultado, sendo A (Altamente Efetiva), B+ (Muito Efetiva), B (Efetiva), C+ (Em Fase de Adequação) e C (Baixo Nível de Adequação). A análise dos dados publicados no Anuário de 2022 demonstra que, nos exercícios de 2019 e 2020, não havia municípios na faixa A, pouquíssimos estavam na B+ (04, em 2019; 01, em 2020), poucos na B (137, em 2019; diminuindo para 89, em 2020) e a imensa maioria nas faixas C+ e C (325 e 178 municípios, em 2019, respetivamente; 250 municípios paulistas avaliados com nota geral C+ e 304 com C, em 2020).

Analisando por porte, os municípios maiores têm notas médias (0,57, em 2019 e 0,53, em 2020) ligeiramente melhores do que os menores, conforme Quadro 2:



Fonte: Anuário IEG-M Exercício 2020/Apuração 2021, p. 37 (https://www4.tce.sp.gov.br/transparencia/resultado_iegm).

Até a elaboração deste artigo, não haviam sido publicados dados mais recentes, todavia, houve um evento de divulgação preliminar dos dados de 2023, cujas informações confirmaram a manutenção das tendências de baixo crescimento das notas médias. Entre 2015 a 2017 prevaleceram as notas B (71,08%, 65,18% e 63,49%), contudo com menor percentual de municípios a cada ano, já entre 2018 e 2021, o índice médio havia diminuído para C+, sendo que, em 2022 e 2023, a nota média ficou em C (46,29% e 48,25%, respetivamente), como se constata no Quadro 3:



Fonte: Live IEG-M Lançamento 2023 – YouTube – 18/01/2024 (https://www.youtube.com/watch?v=rIYtaTFBzdo).

Quando apresentadas todas as notas obtidas pelos municípios paulistas, constata-se que não houve mudanças significativas na distribuição dos municípios por faixa de resultado, entre os exercícios de 2022 e 2023, conforme demonstra o Quadro 4, no qual pode ser observado 447 municípios com nota C, 184 com nota C+ e 33 com nota B, em 2022, pouco alterado para 369 C, 228 C+ e 52 B, em 2023:



Fonte: Live IEG-M Lançamento 2023 – YouTube – 18/01/2024.

Tais resultados demonstram claramente que não há uma tendência de melhora significativa dos resultados e que os municípios paulistas não estão conseguindo evoluir nos aspectos operacionais das políticas públicas analisadas pelo IEG-M.

O TCESP tem reforçado sua ação orientativa. São realizadas reuniões chamadas de Ciclos de Debates com municípios das diversas regiões, onde técnicos do TCESP, prefeitos e gestores das cidades fiscalizadas debatem temas de interesse. Há apresentações de temas do IEG-M que orientam sobre quais os itens de maior importância em cada dimensão.

Em algumas oportunidades, o Tribunal teceu comentários sobre boas práticas, como, por exemplo, no relatório "A Educação como um Objetivo de Desenvolvimento Sustentável"[1], produzido pelo Observatório do Futuro do TCESP, um órgão que acompanha a implementação pelos municípios dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas. Nas páginas 109 a 126 do documento, são mencionadas experiências exitosas na área de educação. O TCESP também promoveu, em 2022, uma premiação para Boas Práticas em Saneamento Básico[2], da qual participaram mais de 30 projetos.

Entretanto, não foi constatado no TCESP nenhum projeto já implementado de *benchmarking*.

2. *Benchmarking* no Setor Público

Experiências documentadas de *benchmarking* em políticas públicas apontam que casos bem-sucedidos podem servir de fator inspirador e multiplicador de ações governamentais eficientes, ainda que seja necessário adaptar ao caso concreto (Bianchi et al., 2022; Chiamulera, 2018).

Chiamulera (2018) analisou os vários tipos de *benchmarking* e concluiu que o de processo, o qual conforme o Tribunal de Contas da União (2000) consiste na "comparação quantitativa e qualitativa de processos e procedimentos organizacionais" (p.16), seria o mais adequado para utilização em órgãos públicos, uma vez que os mesmos estão sujeitos a normas de transparência e que não existe competitividade entre os órgãos.

Por sua vez, Bianchi et al (2022) realizaram análise comparativa de serviços de respostas rápidas de evidências, que são programas que objetivam disponibilizar evidências científicas para tomadores de decisões. Dentre os programas analisados, destacou-se o 'Serviço Evidência Express', da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que "tem como objetivo oferecer insumos de evidências para organizações do setor público brasileiro, com base na facilitação do uso e compreensão das evidências científicas. Os produtos são usados para informar os processos de avaliação de políticas públicas (sejam ex ante ou ex post), processos de análise de impacto regulatório e processos de tomada de decisão" (p.14). Dentre estes, há um serviço de estudos de *benchmarking*, que realiza comparações entre os desenhos, funcionamento e formato de políticas públicas, tanto nacionais como internacionais, sob medida para o demandante.

A análise de textos selecionados sobre o *benchmarking* em órgãos públicos mostra que são experiências recentes e bastante limitadas, não se mostrando uma prática tão dissemi-

1. https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/observatorio/publicacoes/Relatorio-ODS-4-integral.pdf
2. https://wwaw.youtube.com/watch?v=0mDILzvj4GE

nada como nas empresas privadas. A disponibilidade de textos sobre o assunto nos parece também limitada, demonstrando que a comunidade científica pouco desenvolveu sobre o assunto.

No Brasil, recente análise de Gomes e Teixeira (2021) aborda a possibilidade de atuação preventiva de Tribunais de Contas (TCs), inclusive na divulgação de boas práticas:

> Considerando a perspetiva de cooperação entre os TCs, gestores e cidadãos, bem como identificado o aparato institucional dos Tribunais de Contas quanto à estrutura, corpo técnico, investimentos em recursos tecnológicos, desenvolvimento de programas de disseminação de boas práticas e cursos que almejam a qualificação e formação de gestores e agentes públicos, parece sustentável a ideia de que sejam idealizados e concretizados instrumentos com potencial para aperfeiçoar o papel institucional dos Tribunais de Contas, com maior respaldo para atuar preventivamente e auxiliar Estados e Municípios a detectarem possíveis inconsistências nos gastos públicos. (p.404).

A possibilidade levantada tem exemplo concreto na realidade prática através da já mencionada utilização do IEG-M em outros estados com o apoio do IRB, o que demonstra ser possível ir além da atuação das inconsistências e ampliar a atuação preventiva à divulgação de boas práticas em políticas públicas.

Desta feita, mostra-se possível a utilização do IEG-M do TCESP como base de análise comparativa dos municípios paulistas e a divulgação de resultados, de forma a fomentar o *benchmarking* entre os municípios, considerando-se que tal ferramenta permite comparar o desempenho entre municípios com características semelhantes, identificar práticas exitosas e áreas que necessitam de melhoria em cada localidade, contribuindo para o aprimoramento do desempenho dos governos municipais (TCESP, 2022).

2.1 O IEG-M Como Ferramenta de *Benchmarking*

Adentrando esta seara, Araujo et al. (2021) fizeram uma análise estatística comparando notas de municípios especificamente no IEG-M e concluíram que um maior tamanho da população e a reeleição do prefeito são fatores que podem influir na maior efetividade e melhoria dos índices.

O impacto positivo do tamanho da população na nota municipal já havia sido detetado quando anteriormente analisadas as notas do IEG-M (tópico 1, acima), onde ficou constatado que os índices gerais dos municípios paulistas de maior população foram ligeiramente melhores, na aferição feita pelo TCESP, uma vez que estes municípios, via de regra, possuem pessoal mais qualificado e especializado, tanto na execução dos serviços públicos, quanto nas respostas ao formulário do IEG-M.

O fator de reeleição do prefeito na melhoria dos índices apresentados demonstra que a experiência anterior da gestão e dos procedimentos necessários na administração pública levam à continuidade dos processos e das políticas públicas adotadas, o que pode trazer melhoras nos índices apurados.

A pesquisa quantitativa realizada por Speeden e Perez (2019) analisou o IEG-M do TCESP de 2015 a 2017 e procurou identificar fatores que determinavam um melhor planejamento orçamentário. O estudo concluiu que "quanto maior o município, pior é a qua-

lidade do planejamento orçamentário" (p.16) e que "quanto maior o orçamento per capita médio, maior a qualidade do planejamento orçamentário do município. Ou seja, presentes essas duas condições (ser pequeno e com alto orçamento, proporcional ao número de habitantes), a qualidade do planejamento orçamentário sobe" (p.16). Constata-se que a disponibilidade de recursos é a chave, pois se o município tiver alto recurso per capita, maior parte do orçamento poderá ser destinada a esta função de planejar.

Em outra análise, Silva (2020) pondera que "o IEG-M/TCESP efetivamente contribui para o aprimoramento da gestão pública dos municípios paulistas, uma vez que obriga os gestores municipais a corrigirem rumos, reavaliarem prioridades e consolidarem o planejamento, sempre na busca pela gestão responsável e pela satisfação das necessidades sociais" (p.15). Entretanto, muitas vezes falta capacidade gerencial e conhecimento de quais políticas públicas podem ajudar os gestores a fazerem as correções de rumo, o que reforça a validade da proposta de intervenção.

3. Metodologia

O trabalho foi realizado a partir de revisão de literatura acerca da utilização de indicadores de eficiência e de *benchmarking* no setor público, somada à análise detalhada dos resultados do IEG-M no período de 2014 a 2023, disponibilizadas pelo TCESP.

A partir dos referenciais teóricos e das análises feitas, será elaborado um guia que direcione a identificação dos *outliers* em cada dimensão do IEG-M, a cada novo ciclo de apuração do indicador (anualmente) e, a partir disso, a seleção de casos que indiquem, a princípio, uma boa prática, parametrizando os procedimentos para confirmação da legalidade e adequação dos casos selecionados pela matriz desenvolvida, com aprofundamento da análise para constatar se eram mesmo boas práticas de gestão pública.

Por fim, identificados casos de eficiência na gestão, o estudo propõe a criação de um banco de "boas ideias", visando não apenas abordar os desafios da gestão municipal, mas também promover políticas públicas mais sustentáveis, utilizando sempre índices de efetividade de órgãos de controle independentes para impulsionar a adoção de políticas públicas já testadas e o desenvolvimento local.

3.1 Limitações

Utilizar a base de dados única do IEG-M do TCESP como fonte de pesquisas para a busca de boas práticas é uma estratégia que tem diversas vantagens e alguns desafios.

O IEG-M tem um banco de dados criado desde 2014, com metodologia de coleta de dados documentada, validação anual das informações dos municípios por visitas pessoais de um corpo de agentes de fiscalização capacitados e treinados, com acesso público e que abrange uma grande diversidade de municípios.

Contudo, as municipalidades apresentam características próprias que podem trazer desafios à implementação das boas práticas encontradas, como densidade populacional, desempenho econômico municipal, dentre outros. Quanto ao número de habitantes, por exemplo, são 141 municípios até 5 000; 188 de 5 001 a 15 000; 145 de 15 001 a 40 000; 98 de 40 001 a 120 000 e 72 acima de 120 000. Há diferenças muito grandes também quanto aos níveis de arrecadação e capacitação gerencial.

Isso insere a necessidade de considerar esta diversidade nas análises de boas práticas, pois é pouco razoável presumir que ações exitosas em municípios de 2 000 habitantes possam ser implementadas em cidades com 200 000, sem qualquer adaptação e em todos os casos. Entende-se como essencial abordar o número de habitantes para permitir a comparabilidade.

É necessário pontuar que a proposta de intervenção, de análise e divulgação de boas práticas observadas em órgãos governamentais é recente, ao menos no Brasil. Isso significa que o seu desenvolvimento terá de ser gradual e que muitas adaptações terão de ser feitas ao longo do tempo, tanto na metodologia de identificação e validação das boas práticas, como nas formas de divulgação e no uso dos achados pelos que as consultarem.

Uma consideração é necessária, também, sobre o uso de uma fonte única de dados, sendo que, a priori, seria possível considerar outras bases de dados como fontes de informação. Neste estudo, o IEG-M foi selecionado por ser utilizado por diversos outros estados brasileiros. No entanto, todos eles começaram mais recentemente a usar estes dados e a diversidade de situações entre São Paulo, o estado mais rico da federação e os demais, aumentaria a complexidade da análise.

Existem ainda outras fontes, como por exemplo, o índice IGMA, desenvolvido pelo Instituto Áquila[3], uma empresa de consultoria internacional que tem uma base de dados utilizada para apuração de performance das gestões municipais para fins de uma premiação, e o Prêmio Band Cidades Excelentes, iniciativa de uma rede de televisão que premia cidades por suas performances em gestão e qualidade de vida da população. Todavia, trata-se de instituições privadas, com uma base de dados que tem menor tempo e que se destina à comparação de dados para competição entre municípios, um elemento que pode levar à distorção dos dados, além de não haver a validação dos dados por agentes públicos.

4. Resultados

Num recorte de informações do TCESP, apenas referente aos 644 municípios do estado de São Paulo, observa-se que a efetividade dos municípios nas políticas públicas, refletida no índice geral do IEG-M, apresenta evolução negativa ou de pouco progresso ao longo do tempo. Isso significa que, apesar de cientes das deficiências em efetividade em cada uma das áreas analisadas, os municípios não conseguem desenvolver políticas públicas e ações que aumentem seu desempenho. Como resultado, a população recebe serviços que não atendem suas necessidades e os recursos empregados são utilizados de uma forma pouco eficiente.

A falta de capacidade técnica de parte dos gestores, em especial os de municípios pequenos, é situação inevitável e decorrente do processo democrático brasileiro. Os principais gestores municipais, os prefeitos, são eleitos para mandatos de quatro anos com possibilidade de uma reeleição e qualquer cidadão pode se candidatar. Tipicamente, os prefeitos são pessoas da comunidade com boa capacidade política, mas entre os requisitos para essa carreira não estão conhecimentos aprofundados de gestão pública ou ideias inovadoras de administração.

3. Instituto Áquila - https://www.aquila.com.br/

A análise das informações sobre o IEG-M demonstra claramente que, embora seja extremamente meritória a avaliação mais ampla das dimensões operacionais e da efetividade da ação dos órgãos públicos pelas instituições de controle, o mero fato de os municípios serem avaliados e informados de suas deficiências em cada uma das dimensões de sua atuação não é suficiente para que haja uma mudança nas atitudes e avanço na efetividade. O conhecimento das deficiências particulares de um município não apresenta propostas de solução imediatas para cada situação, ainda mais em pequenas municipalidades, onde a estrutura não é especializada (Speeden & Perez, 2019).

Desta forma, a análise e adaptação de casos de sucesso utilizados como referência pode impulsionar o aperfeiçoamento da gestão pública, uma vez que os procedimentos e as soluções utilizados por outrem podem ser estudados, adaptados e implementados na gestão municipal, melhorando seus resultados e sua eficiência (Bianchi et al, 2022; Chiamulera, 2018).

Através da literatura especializada e de análise de casos pretéritos, é possível asseverar que a divulgação de boas práticas pode atuar como indutora de novas boas práticas na administração pública. Igualmente, os estudos feitos anteriormente evidenciam a viabilidade do uso do indicador criado pelo TCESP como diagnóstico municipal, ou seja, para identificação de boas práticas a partir do IEGM, índice que já se provou ser confiável e teve incentivo de utilização em todo o Brasil. A união destes fatores leva a concluir que a identificação e divulgação de boas práticas de gestão municipal podem impactar positivamente desde a qualidade do planejamento, a adequada implementação, a eficiência do monitoramento e até a efetividade da execução das políticas públicas.

Os autores acreditam que seria oportuno e salutar o desenvolvimento de um projeto de intervenção, uma proposta estruturada de ação com base no impacto do *benchmarks* de práticas em áreas de atuação da gestão pública, resultando na criação de um banco de boas práticas constatadas através de indicadores, que contribua como fator de melhoria das políticas públicas dos municípios e instrumentos hábeis a inspirar e orientar os gestores na administração municipal.

Para tanto, é necessário desenhar um roteiro ou guia para a identificação, análise e validação das melhores práticas de gestão municipal constatadas em municípios avaliados com o IEG-M, que pudesse parametrizar os achados encontrados e autenticar sua validade para divulgação aos demais municípios.

Ao final, espera-se que os municípios queiram divulgar suas práticas de sucesso para fazer uso político da presença de suas ações em painel de divulgações (banco de boas práticas). Os autores entendem que isso fará com que haja busca dos municípios por desenvolver práticas melhores do que os *benchmarkings*, originando um círculo virtuoso de implantação de políticas públicas mais eficientes e sustentáveis.

Para avaliação dos resultados do projeto deverão ser analisados o número de possíveis boas práticas verificadas e validadas e, conjuntamente, o número de acessos aos vídeos sobre boas práticas. As medições destes parâmetros permitirão identificar não apenas o sucesso da empreitada, mas também quais os assuntos em que os gestores estão focando seus conhecimentos e verificar se há efetiva adoção de novas práticas nestas áreas e quais os resultados efetivos. Quanto mais detalhado for o monitoramento do acesso, mais efetivo

será o monitoramento da proposta e mais fácil obter *feedback* para aperfeiçoamento dos materiais, lembrando que a implementação do projeto tem de ser visto como um processo de melhoria contínua.

5. Recomendações e Áreas Futuras

Embora seja prática recente, pouco analisada e documentada na esfera pública, a prática do *benchmarking* é extensamente adotada, praticada e documentada na iniciativa privada. De fato, desde a década de 1990 há livros de autores consagrados como Balm (1992), Camp (1994) e mais recentemente autores como Cohen (2017) e Delers (2023) abordaram o tema com foco na área privada. Ressalvadas as diferentes características da gestão pública, tais leituras podem contribuir no conhecimento de fatores de sucesso do *benchmarking*.

Os órgãos de controle podem ser fontes de importantes informações para os gestores municipais, sendo que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem em seu site uma área destinada a educação e eventos, com cursos e treinamentos acessíveis para os gestores. Não obstante, os tribunais de contas estaduais e municipais é que têm maior proximidade com a realidade municipal, posto serem os responsáveis por sua fiscalização.

No âmbito do TCESP, são realizados anualmente Ciclos de Debates, em que gestores do órgão se reúnem com prefeitos e servidores municipais para discussão de implementação de novas legislações e divulgação de informes desta corte de contas. Há a Escola Paulista de Contas Públicas (EPCP) que promove frequentes lives que oferecem treinamentos em temas específicos como atuação do controle interno, por exemplo. Por fim, o site da entidade tem diversas áreas com informações para os gestores, como por exemplo o Observatório do Futuro, destinado a divulgação de ações de sucesso na busca pelo atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Finalmente, o mundo acadêmico também está cada vez mais orientado para apoiar a gestão pública. Entidades como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a Universidade de São Paulo (USP) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) tem cursos voltados à gestão pública e revistas especializadas com diversos artigos descrevendo casos de implementação de políticas públicas e analisando as várias dimensões intersetoriais, longitudinais e transversais da sua implementação.

Todavia, como ressaltado diversas vezes, ainda há pouca bibliografia sobre *benchmarking* de políticas públicas. Há, portanto, muito espaço para pesquisadores desenvolverem estudos, que facilitem a adoção e disseminação de boas práticas, que podem ser de grande valia para o bem-estar das populações.

Considerações Finais

Ao passar a analisar a efetividade das políticas públicas através do IEG-M, o TCESP e demais tribunais de contas do Brasil aumentaram em muito a relevância de seu trabalho e as chances de impactarem a vida dos cidadãos. Todavia, anos após iniciada essa análise, restou fortemente evidenciado que apenas apontar os problemas e fatores que prejudicam a efetividade das políticas públicas não foi o suficiente para que os municípios fiscalizados pudessem agir para solucionar seus problemas.

A revisão de literatura realizada neste trabalho comprova que o *benchmarking* pode ser bem-sucedido, também, na área pública municipal, sendo que algumas experiências do uso de boas práticas como norteador para disseminação de boas políticas já foram comprovadas, no País.

A relevância do projeto de intervenção está em propor uma alternativa para que se extraia do imenso banco de dados das análises anuais do IEG-M dos municípios aquelas soluções de melhor desempenho dentro do universo para permitir que a imensa maioria de cidades com desempenho insatisfatório possam fazer *benchmarking* das boas práticas dos poucos municípios mais bem-sucedidos nas várias dimensões. Isso permitiria que políticas e ações públicas de maior efetividade fossem adaptadas e implementadas por municípios de baixo resultado em prazo muito mais rápido do que o necessário para um grande número de cidades desenvolverem por conta própria políticas e ações públicas nas várias áreas.

O benefício seria prover em médio prazo serviços mais efetivos para milhares de cidadãos. Imagine-se, por exemplo, que uma boa prática no I-Saúde relativa à vacinação fosse divulgada e municípios com baixa efetividade adaptassem a mesma para suas localidades, aumentando os índices de vacinação. Milhares de vidas poderiam ser salvas e o gasto com saúde em prevenção seria muito mais eficiente do que o tratamento de doenças que podem ser evitadas, sem contar quanto sofrimento e mal-estar poderia ser evitado.

A elaboração de materiais de divulgação das práticas encontradas, gerando um banco de boas práticas, servia de estímulo aos gestores, bem como o monitoramento de acesso às informações e propagação das boas práticas serviriam para a procura e divulgação de novos achados, originando um círculo virtuoso de políticas públicas eficientes e sustentáveis.

Referências

Araujo, L. C. de, Bezerra Filho, J. E., Teixeira, A., & Motoki, F. (2021). Gestões municipais no Brasil: Um estudo a partir do índice de efetividade das gestões municipais. *Revista Catarinense da Ciência Contábil, 20*(e3137), 1-17. https://doi.org/10.16930/2237-7662202131371

Bianchi, L., Dias, T., Reis, B., & Adamczyk, W. (2022). Respostas rápidas em evidências: Benchmarking de serviços nacionais e internacionais. Repositorio.enap.gov.br. https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7375

Balm, G. J. (1992). Benchmarking : a practitioner's guide for becoming and staying best of the best. https://archive.org/details/benchmarkingprac0000balm

Camp, R. C. (1994). Benchmarking https://www.econbiz.de/Record/benchmarking-camp-robert/10004192466

Chiamulera, F. (2018). Benchmarking como ferramenta de gestão na Administração Pública. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento, 10*(03), 131-139. https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/benchmarking

Cohen, W. A. (2017). *Peter Drucker: Melhores Práticas: Como aplicar os métodos de gestão do maior consultor de todos os tempos para alavancar os resultados do seu negócio*. https://www.researchgate.net/publication/328377257_Metodos_de_Gestao_segundo_Peter_Drucker

Costa Neto, J. A., Lima, C. R. P., & Diniz, J. A. (2023). Análise da Efetividade da Gestão Municipal na Regularidade das Contas Públicas. *ConTexto – Contabilidade Em Texto, 23*(54), 43-58. https://seer.ufrgs.br/ConTexto/article/view/128409

Delers, A. (2023). *Benchmarking: Medir e melhorar o desempenho da sua empresa*. https://books.google.com.br/books/about/Benchmarking.html?id=muq4zwEACAAJ&redir_esc=y

Gomes, M.A.P.N & Teixeira, M.A.C. (2021). Os Tribunais de Contas do Século xxi: Atuação preventiva e colaborativa para melhores resultados com políticas públicas. In E. C. P. Lima (Coord.) (pp. 396-417) *Os tribunais de contas, a pandemia e o futuro do controle*. https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2021/11/os-tribunais-de-contas_a-pandemia-e-o-futuro-do-controle-final.pdf

Silva, G. O. (2020). O Índice de Efetividade da Gestão Municipal como indutor do aperfeiçoamento da gestão pública nos municípios paulistas. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP*. https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/102

Speeden, E. A., & Perez, O. C. (2019). Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo. *Administração Pública E Gestão Social, edição 12*(1). https://doi.org/10.21118/apgs.v12i1.5517

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo [TCESP]. (2022). Anuário IEG-M Exercício 2020/Apuração 2021 – Portal da Transparência. https://www4.tce.sp.gov.br/transparencia/resultado_iegm

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo [TCESP]. (2019) A Educação como um Objetivo de Desenvolvimento Sustentável. https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/observatorio/publicacoes/Relatorio-ODS-4-integral.pdf

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo [TCESP]. (2022) Live Entrega do Prêmio Boas Práticas de Saneamento – ODS. https://www.youtube.com/watch?v=0mDILzvj4GE

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo [TCESP]. (2022). Planejamento estratégico 2022-2026. Missão, visão e valores. https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica/missao-visao-valores

Tribunal de Contas da União [TCU]. Técnica de auditoria: Benchmarking. Brasília. 2000. Recuperado de https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnica-de-auditoria-benchmarking.htm

9.

Formação, Aprendizagens e Cultura de Inovação a Partir de um Programa de Aceleração: O Caso do Laboratório Pólen, Rio de Janeiro, Brasil

Jose Eduardo Pereira Filho
PÓLEN – Laboratório de Inovação em Gestão Pública da Ensp/Fiocruz

Marcelly de Freitas Gomes
PÓLEN – Laboratório de Inovação em Gestão Pública da Ensp/Fiocruz e PPDH/NEPP-DH da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Ana Paula Morgado Carneiro
PÓLEN – Laboratório de Inovação em Gestão Pública da Ensp/Fiocruz

RESUMO

A inovação ocorre nos contextos tecnológicos, produtivos, organizacionais; assim como pode ocorrer nos setores privado, estatal e terceiro setor. A inovação reveste-se de um caráter plural em função do universo em que se deseja implementá-la. A inovação no serviço público envolve as ações governamentais para transformar e melhorar os serviços oferecidos à sociedade. Nesse contexto, o Pólen — Laboratório de Inovação em Gestão Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (Brasil) — se insere como um espaço que facilita e fomenta ambientes favoráveis à inovação. O objetivo central é caracterizar o Programa de Aceleração da Inovação na Gestão do Pólen, apresentando as aprendizagens. Trata-se de um estudo exploratório-descritivo, qualitativo, delineado por pesquisa bibliográfica, documental e observação participante. O desenvolvimento de capacidades de inovação a partir do Programa, tem impulsionado os trabalhadores a se tornarem facilitadores de inovação, fomentando mudanças sistémicas e uma cultura de inovação.

Palavras-chave: inovação pública, laboratórios de inovação, cultura organizacional, programa de aceleração, aprendizagens.

ABSTRACT

Innovation takes place in technological, productive and organizational contexts, as well as in the private, state and third sectors. Innovation has a plural character depending on the universe in which it is to be implemented. Innovation in the public service involves government action to transform and improve the services offered to society. In this context, Polen — the Public Management Innovation Laboratory of the Sergio Arouca National School of Public Health at the Oswaldo Cruz Foundation (Brazil) — is a space that facilitates and fosters environments favorable to innovation. The main objective is to characterize the Pollen Management Innovation Acceleration Program, presenting the lessons learned. This is an exploratory-descriptive, qualitative study, based on bibliographical and documentary research and participant observation. The Program's development of innovation capabilities has led workers to become innovation facilitators, fostering systemic changes and a culture of innovation.

Keywords: public innovation, innovation labs, organizational culture, acceleration program, learning.

1. Introdução

A necessidade de implementar processos e sistemas de inovação no setor público e governos tem sido desafiadora, uma vez que a inovação continua a ser um campo emergente de atuação prática e de investigação científica. Não há fórmulas ou receitas únicas definidas de como alcançar um sistema eficaz de inovação no setor público, embora haja as diretrizes sobre o ideário inovador sinalizadas pelas instituições globais e multilaterais. Governos e instituições públicas ainda estão aprendendo e aprimorando seus processos sobre como melhor apoiar e incentivar a inovação para a solução de problemas e aperfeiçoamento dos serviços públicos (OCDE, 2018).

No contexto da "Declaração de Inovação para o Setor Público" da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), publicada em 2019, a inovação é entendida de forma ampla para significar a implementação de algo inovador para gerar impacto (OCDE, 2019). A inovação é compreendida, assim, como uma função central e estratégica das organizações do setor público e do trabalho dos funcionários públicos visando a operação de melhores serviços oferecidos à população.

A literatura aponta que processos de inovação no setor público têm se intensificado nos últimos vinte anos, ganhando uma dimensão estratégica e desempenhando papel de propulsor do desenvolvimento econômico e da modernização da administração pública. (Bekkers, et al., 2011; OCDE, 2015; Cavalcante & Cunha, 2017).

Atento a esse desafio e diante da necessidade de inovar na administração pública, em 2022 foi criado o Pólen — Laboratório de Inovação em Gestão Pública — no âmbito da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (Ensp/Fiocruz), com o propósito de "fomentar a inovação em gestão pública, desenvolvendo soluções para desafios públicos, instalando capacidades para inovar e disseminando novos valores, saberes e práticas" (Carneiro et al., 2024, p.41).

Os laboratórios de inovação geralmente surgem imbuídos da ideia de promover a cultura de inovação no órgão público, voltados a processos de aprendizagem e experimentação contínua. De acordo com Cavalcante e Cunha (2017), a inovação passa a ser vista, então,

como uma "solução criativa de problemas com espaço para improvisação, experimentação, tentativa-erro e assunção de riscos dentro das organizações públicas" (p.26).

Com um pouco mais de dois anos de funcionamento, entre as inúmeras atividades desenvolvidas no Pólen, sobressai o aprendizado, elemento relevante como uma estratégia para capacitar de modo contínuo equipes no tema inovação, e, por consequente, contribuir para o aperfeiçoamento do desempenho da organização. A compreensão de como se realiza, se institui e se desenvolve os processos de inovação, aprendizagem e fomento do conhecimento e seus efeitos, constituem-se temas desafiadores para estudos atuais.

Tendo em vista as atribuições e os processos de experimentação do laboratório Pólen, o presente artigo tem por objetivo caracterizar o Programa de Aceleração da Inovação na Gestão do Pólen, por meio de categorias descritivas e analíticas, apresentando e discutindo suas principais aprendizagens no campo da inovação do setor público.

2. Inovação Pública

Nos estudos de inovação, a obra de Schumpeter (1934) ocupa espaço de referência. O autor procurava explicar a relação entre inovação tecnológica e desenvolvimento econômico; a inovação, na visão schumpeteriana, seria o que conferia diferencial competitivo. A definição de inovação em Schumpeter (1934), consiste no desenvolvimento de novos produtos ou serviços, os quais ainda tenham de ser produzidos, devendo ser inéditos para o mercado e/ou produzir uma mudança no padrão até então existente. Nessa perspetiva macroeconômica, a inovação e o empreendedorismo são descritos como fenômenos centrais para o desenvolvimento de uma determinada sociedade.

Contemporaneamente, outra referência no campo da inovação diz respeito ao estudo da OCDE, a qual buscou estabelecer parâmetros conceituais de uniformidade para comparação de dados sobre inovação (Oliveira & Santos Júnior, 2017). Na publicação, denominada Manual de Oslo (OCDE & Eurostat, 2005), "as inovações organizacionais se referem à implementação de novos métodos organizacionais, tais como mudanças em práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas da empresa" (p. 23).

Kattel et al. (2014) observam uma tendência mais recente, nos últimos 25 anos, de desassociação dos estudos que conceituam a inovação no setor público das inovações no setor privado, se distanciando, de certo modo, da perspetiva schumpeteriana, e do período da teoria organizacional — em que inovações no setor público são vistas de maneira semelhante às inovações em empresas privadas, associadas principalmente com o desenvolvimento da teoria organizacional.

No aspeto conceitual, a inovação pública pode ser entendida como o processo de criação de novas ideias e sua transformação em valor para a sociedade (Bason, 2010). A finalidade máxima da inovação no setor público se refere a ideias que são eficazes para criar valor público (Mulgan, 2007).

Nas últimas décadas, a inovação no setor público tem se constituído em um campo próprio e de destaque. Um longo percurso histórico gradualmente reconfigurou o papel das organizações públicas, dos agentes e das políticas frente à inovação (Cunha & Severo, 2017). Schuurman e Tõnurist (2016) apontam que o modo de pensar das organizações públicas

está mudando, se antes procuravam evitar o risco, nos tempos mais recentes, consideram a inovação como uma parte importante da administração pública.

Em uma recente e importante publicação da OCDE (2019), foram declarados cinco princípios, e ações associadas, que os governos ou organizações públicas podem fazer para melhorar seus processos de inovação: (a) adotar e melhorar a inovação no setor público; (b) incentivar e equipar todos os funcionários do setor público para inovar; (c) cultivar novas parcerias e envolver diversas vozes no processo de inovação; (d) promover a exploração, iteração e teste de suporte à inovação; (e) difundir lições e compartilhar práticas de inovação no setor público. A declaração reforça a importância da inovação como um instrumento de aperfeiçoamento de políticas públicas e como abordagem para uma variedade de desafios públicos e de governos.

A literatura aponta que na virada do milênio e, sobretudo, a partir da segunda década dos anos 2000, a agenda pública inovadora no cenário brasileiro vem ganhando espaço e tem sido fomentada como um campo estratégico da administração pública, incluindo experiências significativas entre os segmentos executivo, legislativo e judiciário; assim como nas instâncias federal, estadual e municipal (Sano, 2020).

Nos últimos anos, tem crescido o número de laboratórios de inovação no Brasil (Cavalcanteet al., 2019; Oliveira, 2017). Observa-se o aumento crescente do interesse das instituições públicas nessas iniciativas, associado a um movimento em torno da inovação no setor público (Cavalcante et al., 2017). De certo, o aumento no número de laboratórios é uma tendência internacional, em suas inúmeras modalidades e práticas inovadoras (Tonurist et al., 2017).

2.1 Laboratórios de Inovação no Setor Público

O crescimento dos laboratórios de inovação pública tem representado uma oportunidade aos governos e administrações públicas de todo o mundo, para uma experimentação frente à crescente complexidade dos problemas públicos.

Os laboratórios de inovação são constituídos, em sua maioria, como espaços de experimentação nas organizações públicas (Criado et al., 2017). Os autores destacaram que, esses laboratórios são novos cenários orientados para a transformação da gestão pública, a partir de uma lógica de abertura, participação e colaboração. Espera-se que eles atuem como agentes de mudança dentro do setor público e tenham autonomia na definição de seus objetivos e métodos de trabalho (Tõnurist et al., 2017).

No Brasil, o primeiro laboratório de inovação no setor público surgiu em 2010, denominado Laboratório de Tecnologias de Apoio a Redes de Inovação – LabTAR da Universidade Federal do Espírito Santo (Sano, 2020). Em 2013, a terceira iniciativa foi criada, o LabHacker da Câmara dos Deputados, sendo o primeiro laboratório vinculado ao poder legislativo. A essa iniciativa se soma o coLAB-i (2015) do Tribunal de Contas da União. No universo de laboratórios de inovação no setor público brasileiro, destaca-se também o GNova Lab – Laboratório de Inovação em Governo, laboratório pioneiro no governo federal, lançado na Escola Nacional de Administração Pública – Enap, em agosto de 2016 (Sano, 2020).

Uma estimativa recente, de acordo com Rocha (2022), é de que existam atualmente, pelo menos 167 laboratórios de inovação brasileiros implementados nas três esferas (federal, estadual e municipal) e nos três poderes (executivo, legislativo e judiciário).

Dos estudos produzidos no Brasil, o artigo de Sano (2020) é uma das principais referências a respeito da temática de inovação no setor público. O estudo identificou que esses laboratórios se referem a estruturas inseridas dentro da administração pública, na maioria das vezes capacitadas com uma equipe e estruturas próprias, com objetivos voltados para a criatividade e a experimentação, a fim de desenvolver inovações para aprimorar os serviços públicos e lidar com problemas complexos cotidianos.

Em entrevistas realizadas com responsáveis de 13 laboratórios do setor público brasileiro, a pesquisa (Sano, 2020) identificou que todos os laboratórios participantes da pesquisa têm como objetivo promover soluções inovadoras e a grande maioria (85%) o faz buscando engajar outros atores no processo de ideação e criação, sejam de outros setores do próprio governo, da sociedade civil ou do setor privado. A busca por fomentar uma cultura organizacional voltada à inovação (62%) é uma preocupação de vários laboratórios.

Apesar da velocidade com que essas novas unidades estão se instalando, só recentemente os laboratórios de inovação começaram a receber atenção dos estudiosos da gestão pública. Há poucos trabalhos que abordam a realidade dos laboratórios de inovação (Criado et al., 2017). A propósito, um dos desafios ao discutir e analisar os laboratórios de inovação no setor público é a ausência de uma definição única e de um referencial teórico consolidado.

3. Metodologia

Trata-se de um estudo exploratório-descritivo, de natureza qualitativa, delineado por pesquisa bibliográfica, documental e observação participante. Este estudo teve como foco apresentar as aprendizagens para a inovação na gestão pública no contexto de um Programa de Aceleração da Inovação na Gestão de um laboratório de inovação em gestão pública denominado Pólen (Ensp/Fiocruz). Busca-se, assim, difundir as lições aprendidas e compartilhar as práticas de inovação no setor público brasileiro.

O Programa de Aceleração da Inovação na Gestão do Pólen (Ensp/Fiocruz) teve sua primeira edição iniciada no segundo semestre de 2023 e, no momento da produção deste artigo, encontra-se na fase de finalização. Concomitantemente, no segundo semestre de 2024, inicia-se a implementação da segunda edição do programa.

Recorreu-se a combinação de procedimentos metodológicos para caracterizar o referido Programa, por meio de categorias descritivas e analíticas, uma vez que essa iniciativa se encontra em estágios iniciais de avaliação.

As pesquisas exploratórias visam proporcionar uma visão geral do objeto de estudo, de forma aproximada. Nesse tipo de estudo, o principal objetivo é o aprimoramento de ideias, permitindo assim, maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais preciso em estudos posteriores (Gil, 1999).

Em outras palavras, a pesquisa exploratória, ou estudo exploratório, tem por objetivo conhecer a variável de estudo tal como se apresenta, seu significado e o contexto em que ela se insere (Queiróz, 1992). Nesse sentido, optamos pela pesquisa exploratória pois a li-

teratura existente sobre o fenômeno das aceleradoras e dos programas de aceleração ainda é limitada devido a própria contemporaneidade desse modelo (Hochberg, 2015; Miller & Bound, 2011).

Para o desenvolvimento deste trabalho, os autores se dedicaram ao levantamento do tema por meio da revisão narrativa (Toledo & Rodrigues, 2017), embora sem o estabelecimento de uma metodologia sistemática e replicável, mas apropriada para discutir o estado da arte da literatura sobre as temáticas da inovação no setor público e seus laboratórios de inovação.

Também foram consultados documentos referentes às agências multilaterais, em decorrência do seu protagonismo em níveis global e nacional, em especial a OCDE, sobretudo no que concerne à agenda inovadora em seus múltiplos aspectos. Além disso, foram utilizados documentos, como editais e publicações, referentes ao Programa de Aceleração da Inovação na Gestão do Pólen (Ensp/Fiocruz).

Cabe mencionar que este artigo apresenta os resultados parciais do Programa de Aceleração da Inovação na Gestão do Pólen, tendo em vista que concomitantemente a escrita deste artigo, se finaliza a primeira edição do programa. Nesse sentido, diante das limitações metodológicas e contextuais do estudo, faz-se necessário estudos futuros para avaliar os resultados dos projetos desenvolvidos no âmbito do programa, bem como os impactos gerados na cultura organizacional da instituição.

4. Pólen, um Laboratório de Inovação em Gestão Pública

Em 2022, é criado o Pólen – Laboratório de Inovação em Gestão Pública, que se consolida apoiado pelo cenário favorável à criação de laboratórios de inovação no Governo Federal, incentivado pela Lei nº. 14.129 de 29 de março de 2021. Essa lei, também conhecida como 'Lei do Governo Digital', estabelece princípios, regras e instrumentos para aprimorar a eficiência da administração pública e é um estímulo aos entes públicos para que criem laboratórios de inovação, abertos à participação e à colaboração da sociedade (Brasil, 2021).

O Pólen é um laboratório de inovação em gestão pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (Ensp/Fiocruz). A Ensp é uma renomada instituição de ensino, pesquisa e formação de profissionais de saúde pública. Criada em 1954, é uma unidade técnico-científica da Fiocruz, sediada no Rio de Janeiro e que tem a missão de gerar, compartilhar e difundir conhecimentos científicos em saúde pública por meio do desenvolvimento do ensino e formação de profissionais, evolução de pesquisa e inovação, da cooperação técnico-especializada e prestação de serviços, com vistas à melhoria das condições de vida e saúde da população, garantia do direito à saúde, do fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) e construção de uma sociedade mais justa e democrática (Ensp, 2015).

Os valores declarados e que permeiam a Ensp/Fiocruz vão desde a equidade e da humanização ao reconhecimento de princípios como democracia, diversidade, inclusão, sustentabilidade e inovação. Nesse sentido, o Pólen foi instituído para aprimorar os processos de gestão e governança através de abordagens centradas nas pessoas, ancorado em um conjunto de práticas e saberes calcados na experimentação, na horizontalidade, na cria-

tividade e nas metodologias colaborativas. Contribuindo, assim, para a transformação e democratização da inovação na gestão.

Em junho de 2022, a equipe do laboratório foi inicialmente formada por seis profissionais: uma servidora federal de carreira, doutora em administração, fundadora e coordenadora do laboratório; três profissionais da área de ciência de dados e tecnologia da informação; uma designer, com trajetória em gestão de projetos; e uma assistente administrativa. Em agosto, foram incorporados à equipe um sociólogo, uma antropóloga e mais um servidor federal de carreira, analista de gestão em saúde. Atualmente, a equipe é composta por 10 pessoas, sendo uma especialista em linguagem simples e uma pessoa responsável pelas redes sociais. A equipe é diversa, sendo composta por seis mulheres e quatro homens, pessoas negras e brancas de diferentes faixas etária, com formações e trajetórias plurais.

A equipe amadureceu seu escopo de atuação, a partir das diversas iniciativas realizadas no primeiro ano de laboratório e com o *benchmarking* realizado com outros laboratórios e redes de inovação e conhecimento no Brasil e América Latina. Como resultado da trajetória trilhada nos primeiros anos de criação, a partir de fevereiro de 2024, o Pólen passou a se organizar em células: célula de soluções em comunicação e formação; célula de soluções tecnológicas; célula de aprendizagens, saberes e inovação social; célula de aceleração da inovação; além das células administrativas e central. Tendo como foco de atuação o desenvolvimento de soluções, a formação e o fomento à cultura de inovação no setor público.

O Pólen surge como uma resposta à necessidade de se repensar e reinventar a forma de fazer gestão, como um espaço de experimentação, aprendizado e colaboração, onde são testadas novas abordagens e soluções para os desafios a serem enfrentados. Valorizando a diversidade de atores envolvidos, o Pólen promove o uso de métodos ágeis e colaborativos, adota uma abordagem experimental e destaca a importância da prototipagem e iteração. Essas características contribuem para a criação de um ambiente propício à inovação e ao desenvolvimento de soluções criativas, tendo em vista que o baixo incentivo à inovação na gestão pública não proporciona um ambiente favorável à solução de problemas complexos. A inovação pública facilita o engajamento dos indivíduos e possibilita o uso de novas abordagens na resolução dos problemas organizacionais e sociais.

Nesse sentido, no Planejamento Institucional Participativo (2022-2026) da Ensp/Fiocruz os trabalhadores definiram como um dos 36 objetivos o de "desenvolver um modelo de inovação na gestão da ENSP de forma colaborativa, criativa e sustentável que favoreça a solução de problemas". Dentre as ações para alcançar esse objetivo, foi definido a realização de uma trilha de formação em inovação na gestão.

Buscando dar concretude às ações definidas no planejamento participativo da Ensp/Fiocruz no âmbito da inovação na gestão, o Pólen em parceria com a direção da Escola estabeleceu o Programa de Aceleração da Inovação na Gestão, tendo sua primeira edição em 2023-2024.

4.1 Programa de Aceleração da Inovação na Gestão do Laboratório Pólen

Em tese, um programa de aceleração é uma iniciativa voltada para impulsionar o desenvolvimento e o crescimento de projetos inovadores. Geralmente, esses programas são oferecidos por meio de incubadoras, aceleradoras, instituições de ensino ou de governos, com o

objetivo de apoiar e acelerar o processo de desenvolvimento de novas ideias e tecnologias, capacitando e apoiando a transformação das ideias em projetos bem-sucedidos.

Buscando fomentar e fortalecer uma cultura organizacional voltada para a inovação, criou-se o Programa de Aceleração da Inovação na Gestão oferecido aos trabalhadores da Ensp/Fiocruz no Rio de Janeiro, Brasil. O Programa do Pólen busca desenvolver soluções inovadoras, com foco nas pessoas, por meio de metodologias e ferramentas ágeis.

O Programa visa estimular a criatividade, contribuir para a reflexão da inovação pública e ampliar a vivência dos trabalhadores da Ensp/Fiocruz, apoiando projetos inovadores em gestão, contribuindo, desse modo, para uma cultura de inovação. Busca-se com o Programa, o desenvolvimento de novas capacidades entre os trabalhadores públicos, fomentando uma cultura de inovação para uma gestão pública mais transparente, colaborativa e participativa, envolvendo a transformação de estruturas organizacionais e de práticas culturais, com a participação dos atores sociais.

Os objetivos do Programa são disseminar conceitos e metodologias inovadoras na Fiocruz, estimulando uma visão colaborativa, de cocriação e criatividade, desenvolvendo capacidades de inovação na resolução dos problemas organizacionais para a melhoria dos serviços públicos.

O Programa de Aceleração do Pólen contempla os seguintes princípios e ações (Figura 1): oficinas e *workshops* na formação dos participantes; *networking*, proporcionando espaços de interação com outros projetos de inovação pública; mentoria e aconselhamento para o aprimoramento dos projetos e seus produtos; e investimento com recursos financeiros para execução dos projetos.

Na prática, o Programa foi desenhado com quatro frentes de trabalho: desenvolvimento de capacidades para gestão do processo de inovação; criação de ambientes colaborativos; mentoria para desenvolvimento de projetos inovadores; fomento à cultura de inovação.

Figura 1. Programa de Aceleração da Inovação da Gestão do Pólen



Fonte: elaboração própria.

Para Monte-Silva e Dantas (2013) é importante uma cultura organizacional que procure incentivar os funcionários a inovarem e que lhes permita, assim, terem as condições necessárias para criarem soluções inovadoras.

Na primeira edição do Programa (agosto de 2023 – julho 2024), os trabalhadores da Ensp/Fiocruz se candidataram por meio de um edital, inscrevendo projetos com ideias inovadoras nas áreas de gestão. Foram selecionados 10 projetos, desenvolvidos num período de seis meses, após etapas de formação, imersão, ideação e prototipação, com apoio de mentoria e de recursos financeiros necessários ao desenvolvimento dos projetos.

As equipes de trabalhadores selecionados participaram durante os dois primeiros meses de oficinas de Design *Thinking*, Design *Sprint*, Inteligência Artificial, Técnicas de Facilitação e de Criatividade, Linguagem e Design Simples. As oficinas foram conduzidas com abordagens centradas nas pessoas, de base colaborativa e experimental e com a problematização dos desafios elencados por cada equipe.

O Pólen utiliza uma trilha para facilitar os processos de inovação. A trilha foi inspirada em abordagens do Design e adaptadas para o contexto da gestão pública da Ensp. Ela também explora abordagens sistêmicas, ciência comportamental, criatividade e teorias de mudança. A trilha segue a ideia do duplo diamante do Design *Thinking*, e tem o entendimento de que processos de inovação e enfrentamento de problemas dos serviços públicos ocorrem em etapas não lineares (Bujis et al., 2009).

Após a trilha de aprendizagem em inovação, as equipes passaram a desenvolver seus projetos num período de seis meses, com apoio de mentoria e recursos financeiros alocados para cada projeto.

Além disso, as equipes selecionadas tiveram patrocínio para participar de dois eventos de inovação pública no Brasil, de forma a fortalecer a capacidade de *networking* e interação com atores externos, para criar parcerias e vincular as redes de intercâmbio, dentro, fora e em todo o sistema de inovação para aumentar a capacidade de inovar (OCDE, 2019).

Salge e Vera (2012) ressaltam que a qualidade do serviço público está associada ao tempo e recursos para incrementar atividades de inovações. E que os gestores deveriam buscar desenvolver uma cultura que valorize a aprendizagem.

O Pólen busca aumentar a eficiência administrativa, produzir uma alteração de cultura organizacional e introduzir processos de inovação e protocolos dentro da instituição (Tonurist et al., 2017).

A primeira edição do Programa selecionou cerca de 53 trabalhadores, dispostos em 10 equipes. Destaca-se a diversidade dos perfis e de suas áreas de atuação, contribuindo para a ampliação dos olhares acerca dos problemas que estavam sendo apresentados e, portanto, das soluções inovadoras que pudessem contribuir para o aperfeiçoamento dos serviços. Todo o processo de intensa troca e intercambio entre os participantes permite caracterizar o Programa na modalidade de aprendizagem por interação.

Quanto mais diversificado for o grupo de funcionários públicos que atingem, maior será a probabilidade de a função pública ser acessível e maior será a probabilidade de a inovação permear a função pública que estão transformando.

Ressalta-se a importância de uma abordagem participativa e inclusiva na promoção da inovação no setor público. Ao oferecer suporte e espaço para que trabalhadores públicos

explorem novas ideias e abordagens em seu trabalho, o Pólen valoriza a experimentação, a aprendizagem contínua e a colaboração, fatores essenciais para um trabalho inovador. Demonstrando, assim, o potencial que a inovação tem para a transformação dos serviços públicos.

O Programa busca incentivar ambientes favoráveis à inovação na gestão, e que desta forma, as propostas inovadoras possam impactar significativamente no desenvolvimento de novos produtos e serviços de gestão, no mapeamento de tendências e novas tecnologias aplicáveis à área. Bem como a otimização dos processos finalísticos por meio de práticas inovadoras, a redução e otimização de custos, o desenvolvimento de processos e projetos e a criação de uma cultura colaborativa e empreendedora, favorecendo a formação de redes no âmbito da gestão da Ensp/Fiocruz.

No que diz respeito às principais competências a serem desenvolvidas entre os participantes, o Programa tem destacado que deve ter como foco a perspetiva de resultados. No que concerne à gestão do conhecimento, enfatiza-se a função do trabalho em rede e a inovação em si, assim como a importância de os gestores terem um olhar sistêmico sobre os problemas organizacionais. No que diz respeito à gestão de integridade, riscos e controles Internos, o Programa prioriza a capacidade reflexiva sobre os problemas e as soluções a serem propostas, assim como reconhece a análise de risco como central para a efetivação das ações inovadoras.

O Programa assume, portanto, um compromisso institucional de melhoria de competências inovadoras entre agentes públicos no âmbito de uma agenda de modernização e governança democrática, com foco na transparência e colaboração.

Os beneficiários diretos do Programa são os trabalhadores da instituição, e indiretamente os cidadãos pela melhoria dos serviços públicos. Espera-se que o desenvolvimento de capacidades para inovação entre um maior número de agentes públicos crie oportunidades para que a inovação se estabeleça em políticas públicas, gerando valor público para efetiva transformação social.

4.2 Aprendizagens

Apesar de o Programa ainda estar em sua primeira edição e estarmos em fase de avaliação das atividades realizadas até o momento, já é possível compartilhas as lições aprendidas.

Pela primeira vez foi ofertado aos trabalhadores da gestão da Ensp/Fiocruz uma trilha de aprendizagens com foco em inovação para o desenvolvimento de projetos e soluções de problemas na gestão pública. O Programa permite ampliar a vivência dos trabalhadores e seu escopo de atuação, com troca de experiências e compartilhamento de metodologias ágeis e de cocriação, otimizando suas rotinas de trabalho e aperfeiçoando suas entregas públicas.

A inovação do Programa envolve o pensar e o agir acerca do trabalho em seus aspetos culturais, comportamentais e processuais, tendo igualmente como base a mitigação dos problemas e o protagonismo dos usuários na solução das demandas apresentadas.

Os resultados têm proporcionado o desenvolvimento de capacidades inovadoras entre os agentes públicos participantes — cerca de 53 pessoas — do Programa, contribuindo para: adoção de novas metodologias colaborativas e com abordagens centradas nas pes-

soas; aprimoramento e otimização dos processos de trabalho; expansão da capacidade de *networking* e troca com outras instituições, com aprendizado para atuar em rede, disseminando a inovação.

O sucesso do Programa foi observado pela forte adesão e engajamento dos trabalhadores. Observa-se o envolvimento de pessoas com potencial de mobilização, que atuaram de forma proativa como disseminadores na construção de uma rede de trabalhadores engajados no compartilhamento da metodologia e na incorporação do modelo de inovação como método de trabalho. Como desdobramento, o Pólen foi convidado para uma parceria com o Centro de Saúde Escola (CSEGSF/Ensp/Fiocruz) para replicação do Programa, tendo lançado um edital exclusivo para os profissionais de saúde do CSEGSF e já em andamento. Foram então selecionados 20 desafios para desenvolvimento de soluções inovadoras em saúde, com a participação de cerca de 60 profissionais de saúde do CSEGSF.

Quanto à criação de ambientes colaborativos para cocriação de ideias, ficou evidente a importância de um espaço físico que proporcione a interação para troca de experiências e produção colaborativa, bem como a promoção de estratégias para a troca de conhecimento. Durante o Programa, foi essencial a realização das oficinas no espaço da Inovateca do Parque Tecnológico da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Para um Programa de Aceleração da Inovação na Gestão como este desenvolvido, são fundamentais condições que privilegiem uma ambiência adequada e um espaço social de estímulo à criatividade e cooperação, disponibilidade de recursos financeiros para o desenvolvimento das iniciativas inovadoras e apoio da alta gerência institucional.

É necessário também o desenvolvimento de lideranças dos projetos, uma comunicação eficiente e empática entre os participantes, recursos disponíveis para produção de materiais e oferta de *coffee break* para as oficinas, estabelecendo uma política de cuidado com os trabalhadores envolvidos, permitindo uma interação contínua entre os participantes, contribuindo para o compartilhamento de valores e crenças favoráveis à inovação nos serviços públicos.

Em termos de recomendações práticas para a implementação de Programas de Aceleração da Inovação, sugere-se que sejam mobilizados esforços e recursos para oferecer condições para que as inovações sejam implementadas e difundidas na organização pública. Recomenda-se também que sejam levados em conta dados de pesquisas disponíveis e que se observem as principais barreiras e facilitadores na organização, de modo a sensibilizar os atores organizacionais.

Considerações Finais

O desenvolvimento de capacidades de inovação a partir do Programa, tem impulsionado os trabalhadores a se tornarem facilitadores de inovação, criando um ambiente favorável para mudanças sistêmicas e uma cultura de inovação, fundamental para o desenvolvimento de um ecossistema de inovação pública.

O Pólen, por meio de seu Programa, introduziu dinamismo e transversalidade à estrutura da gestão da Ensp/Fiocruz, uma vez que opera como espaço colaborativo de cocriação de soluções, fomentando arranjos organizacionais e uma governança orientada para en-

frentar problemas. Funcionando, assim, como ativo da inovação, já que a colaboração pode estimular a inovação pública (Sorensen, 2012; Bason, 2017).

Mesmo que os resultados iniciais sejam favoráveis aos objetivos inicialmente pretendidos, subsistem alguns desafios e questões a serem exploradas e certamente aperfeiçoadas, como a criação de estratégias para incorporação e disseminação das abordagens metodológicas como método de trabalho, gerando escalabilidade no processo de gestão da inovação após a formação.

A experiência do Programa demonstrou que a demanda dos trabalhadores está focada na inovação de seus processos de trabalho, numa estratégia de inovação direcionada no campo da modernização da gestão e do fomento à cultura de inovação.

Consideramos que um programa de aceleração da inovação em gestão é uma ação dirigida para incrementar o desenvolvimento de projetos inovadores, visando, sobretudo, garantir a expansão de novas concepções de trabalho, com a capacitação e o apoio institucional para que as boas ideias se concretizem em ações inovadoras. Sendo a inovação resultado, sobretudo, de um processo participativo.

O Programa nos permitiu compreender que políticas inovadoras são aquelas que privilegiam a participação e a colaboração entre as pessoas, fortalecendo processos de governança democrática na gestão pública. Portanto, a implementação de processos inovadores requer abordagens centradas nas pessoas em um espaço social acolhedor, empático e favorável a mudanças.

Reconhecendo que a inovação exige um conjunto de competências, capacidades, estruturas de apoio, processos e condições de trabalho que permitam, assim, os trabalhadores públicos inovarem; esperamos que o compartilhamento dessa experiência do Programa de Aceleração da Inovação na Gestão do laboratório Pólen, possa, de alguma forma, também contribuir para incentivar outras iniciativas para promover a inovação no setor público.

Ressalta-se a necessidade de estudos futuros para a avaliação de impacto e longitudinal do Programa de Aceleração, tendo em vista que os resultados parciais aqui apresentados se referem a primeira edição. De certo, estudos futuros podem vir a ter abordagens no campo da avaliação, da gestão do conhecimento e de estudos comparativos.

Referências

Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. University of Bristol, Policy Press.

Bason, C. (2017). *Leading public design: How managers engage with design to transform public governance*. Copenhagen Business School [Phd].

Bekkers, V., Edelenbos, J., & Steijn, B. (Eds). (2011). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership. Governance and Public Management Series*. Palgrave Macmillan.

Brasil. (2021). Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021. Lei do Governo Digital.

Buijs, J., Smulders, F. & Van Der Meer, H. (2009). Towards a more realistic creative problem solving approach. *Creativity and innovation management, 18*(4), p. 286-29. https://www.researchgate.net/publication/228254320_Towards_a_More_Realistic_Creative_Problem_Solving_Approach

Cavalcante, P., Camões, M., Cunha, B., & Severo, W. (Org.). (2017). *Inovação no setor público: Teoria, tendências e casos no Brasil*. Enap – Ipea. http://www.enap.gov.br/pt/web/pt-br/livros/-/

asset_publisher/pUSHqxkzYHsx/content/inovacao-no-setor-publico-teoria-tendencias-e-casos-no-brasil/586010

Cavalcante, P., & Cunha, B. Q. (2017). É preciso inovar no governo, mas por quê?. In Cavalcante, P., Camões, M., Cunha, B., & Severo, W. (Org.). *Inovação no setor público: Teoria, tendências e casos no Brasil*. Enap – Ipea. http://www.enap.gov.br/pt/web/pt-br/livros/-/asset_publisher/pUSHqxkzYHsx/content/inovacao-no-setor-publico-teoria-tendencias-e-casos-no-brasil/586010

Cavalcante, P., Goellner, I. & Magalhães, A. (2019). Perfis e características das equipes e dos laboratórios de inovação no Brasil. In: Cavalcante, P. (Org.). *Inovação e políticas públicas: Superando o mito da ideia*. Ipea. https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/190910_livro_inovacao_e_politicas_publicas_introducao

Carneiro, A. P. M. et al. (2024). Pólen – Laboratório de Inovação em Gestão Pública. ENSP.

Criado, J. I., Rojas-Martín, F. & Silván, A. (2017). Laboratorios de innovación para cambiar la gestión pública: análisis del caso NovaGob.Lab. *Revista de Gestión Pública, 6*(1), p.19-42. https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2214/2167

Gil, A. C. (1999). Métodos e técnicas de pesquisa social. 5.ed. Atlas.

Kattel, R., Cepilovs, A., Drechsler, W., Kalvet, T., Lember, V., & Tõnurist, P. (2014). Can we measure public sector innovation? A literature review. *Lipse Project paper:* Vol. WP 6 Socia, 2. https://www.etis.ee/Portal/Publications/Display/97c3e8b2-4783-434d-a3ab-341e1f5a0ef1

Miller, P., Bound, K. (2011) The Startup Factories: The rise of accelerator programmes to support new technology ventures. NESTA.

Mulgan, G. (2007). *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously*. NESTA.

OCDE. (2005). *Manual de oslo, diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação*. OECD Publishing

OCDE. (2015). *The innovation imperative in the Public Sector: setting an agenda for action*. OECD Publishing.

OCDE. (2018). *Sistema de inovação do serviço público do brasil: Conclusões preliminares da OCDE*. Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3628?mode=full

OCDE. (2019). Declaração sobre Inovação no setor público. OCDE/LEGAL/0450. Escola Nacional de Administração Pública.

Oliveira, L. F. & Santos Júnior, C. D. (2017). Inovações no setor público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção. In Cavalcante, P., Camões, M., Cunha, B., & Severo, W. (Org.). *Inovação no setor público: Teoria, tendências e casos no Brasil*. Enap – Ipea.

Oliveira, L. F. (2017). Fomento à inovação no setor público: laboratórios, redes e dados abertos. In: Anais do X Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, DF.

Rocha, A. C. (2022). Laboratórios de inovação no setor público: um panorama das iniciativas no Brasil (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, Brasil.

Salge, T. O., & Vera, A. (2012). Benefiting from public sector innovation: The moderating role of customer and learning orientation. *Public Administration Review, 72*(4), p. 550-559. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2012.02529.x

Sano, H. (2020). *Laboratórios de inovação no setor público: Mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais*. Enap.

Schumpeter, J. A. (1934). *Theory of Economic Development*. Harvard University Press.

Schuurman, D. & Tõnurist, P. (2016). Inovation in the public sector: exploring the characteristics and potencial of living labs and innovation labs. *Technology Innovation Management Review, 7*(1), p. 78-90.

Toledo, J. A., Rodrigues, M. C. (2017). Teoria da mente em adultos: uma revisão narrativa da literatura. *Boletim Academia Paulista de Psicologia, 37*(92), p. 139-156. http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-711X2017000100011

Tõnurist, P., Kattel, R.., & Lember, V. (2017). Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? *Public Management Review, 19*(10). https://www.researchgate.net/publication/313241452_Innovation_Labs_in_the_Public_Sector_what_they_are_and_what_they_do

10.

O Desenvolvimento do Intraempreendedorismo no Âmbito Público Federal no Brasil: Um Estudo de Casos Vencedores do Prêmio Enap de Inovação

Ilana Trombka
Senado Federal

Paulo Ricardo dos Santos Meira
Senado Federal

RESUMO

Este estudo tem como foco o intraempreendedorismo e sua atuação na esfera do Poder Executivo no Brasil. O objetivo do trabalho foi compreender os fatores decisivos no desenvolvimento do intraempreendedorismo no âmbito federal brasileiro. O estudo baseou-se na abordagem interpretacionista e na adoção de metodologia qualitativa, tendo sido realizado um múltiplo estudo de casos, com aprofundamento em relação a quatro iniciativas vencedoras do Prêmio Enap de Inovação entre 2016 e 2019 dedicadas à inclusão social. Após a coleta dos dados, adotou-se a Análise de Conteúdo apoiada na técnica de análise das coocorrências para melhor compreender e interpretar o *corpus* colhido. Como resultado, foi possível apresentar um constructo que apontasse as similaridades entre os casos analisados, com o fim de facilitar o entendimento das motivações para a inovação, o perfil do intraempreendedor público e as características organizacionais dos locais fomentadores da inovação.

Palavras-chave: Intraempreendedorismo, Inovação, Inclusão social, Prêmio Enap de Inovação, Organizações públicas federais.

ABSTRACT

This study focuses on intrapreneurship and its performance in the sphere of the Executive Branch in Brazil. The objective of the work was to understand the decisive factors in the development of intrapreneurship at the Brazilian federal level. The study was based on an interpretationist approach and the adoption of qualitative methodology, with a multiple case study carried out, with in-depth analysis of four initiatives that won the Enap Innovation Award between 2016 and 2019 dedicated to social inclusion. After data collection, Content Analysis was adopted based on the co-occurrence analysis technique to better understand and interpret the corpus collected. As a result, it was possible to present a construct that highlighted the similarities between the cases analyzed, in order to facilitate the understanding of the motivations for innovation, the profile of the public intrapreneur and the organizational characteristics of the places that promote innovation.

Keywords: Intrapreneurship, Innovation, Social inclusion, Enap Innovation Award, Federal public organizations.

1. Introdução

Esse estudo tem foco no intraempreendedorismo aplicado à esfera do Governo Federal brasileiro; para isso, como corpus de análise, apresentam-se casos vencedores do Prêmio Enap de Inovação desde 2016. Buscou-se compreender os fatores que facilitam ou obstam iniciativas de inovação no campo delimitado, e em que dimensão a estrutura organizacional contribui para o desenvolvimento de novas ações.

Diversos autores reconhecem que o legado de Schumpeter — a teoria do empreendedorismo — ignora as atividades empreendedoras de funcionários dentro de organizações (Stam, 2013), fazendo com que o intraempreendedorismo esteja ainda na infância em termos de desenvolvimento como campo de pesquisa (Antoncic & Hisrich, 2003). Se ainda pouco se sabe sobre como a integração cognitiva, de rede, e a cultura da forma organizacional inicial, como organização, com ou sem fins lucrativos, pode impactar o intraempreendedorismo social (Robinson, 2006), menos ainda se sabe a respeito desse tema quando o governo passa a ser incluído como um campo possível para o desenvolvimento do intraempreendedorismo.

Dalbó (2008) chama a atenção para o deficiente debate sobre o empreendedorismo nas organizações públicas: "De forma especial, são relegadas a planos de menor importância à análise da ação intraempreendedora nas instituições públicas, por ser uma realidade ainda incipiente". E Matias-Pereira (2008, p. 242) lembra que o esforço para criar uma cultura empreendedora na Administração Pública se apresenta como um fator-chave para a elevação da gestão pública no Brasil (Coelho, 2010). Ambos reconhecem que o tema do empreendedorismo no setor público se inscreve num campo de estudos ainda embrionário na área da gestão pública no Brasil (Silva, Meza, Oliveira, & Procopiuck, 2018).

A fim de contribuir para a construção de conhecimento científico nesse segmento, o objetivo principal da pesquisa é identificar os aspectos determinantes do desenvolvimento do intraempreendedorismo no âmbito público federal.

A metodologia mais adequada à proposta do trabalho é o múltiplo estudo de caso. Assim, foram analisados quatro casos vencedores do Prêmio Enap de Inovação entre 2016 e 2019, todos desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

(MDS), posteriormente incluído no Ministério da Cidadania (MC), que tratam de iniciativas com fulcro na inclusão social. Para garantir a adequada quantidade de dados coletados, utilizou-se o mecanismo de busca de informações em fontes diversas, a chamada *triangulação dos dados*. Fundamental para garantir o rigor científico do método, ela foi obtida pela leitura do relato dos casos publicados em coletânea própria anual disponível no repositório institucional da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e de entrevistas estruturadas em profundidade com responsáveis pelos *cases* estudados, além de matérias diversos que abordassem as iniciativas ou bibliografias a respeito destas.

Pormenorizadamente descrita por Laurence Braun, a Análise de Conteúdo — entre cujas características está a adoção de mecanismos para a compreensão das mensagens e a construção de correlações significantes — foi aplicada para a análise e a sistematização do conteúdo coletado. Dentre as variadas técnicas apresentadas pelos autores optou-se pela análise das concorrências, pois, entre suas potencialidades está a construção de relações fundadas em temas ou palavras-pólo (Bardin, 2011).

O corpus dos dados a ser esmiuçado faz parte do repositório da Enap, que desde 1996 tem concedido o Prêmio Enap de Inovação. A ação é um concurso que incentiva a coletânea de ações inovadoras nas estruturas públicas nas três esferas da União com o objetivo de incentivar a melhoria nos serviços públicos oferecidos pelos Poderes Executivos. Dentre tantas iniciativas, selecionaram-se estes quatro cases premiados entre 2016 e 2019, os quais têm como objetivo explícito promover melhorias que impactam políticas públicas e que incrementam a inclusão social em suas áreas, todos realizados no Ministério de Desenvolvimento Social: 1) *Disponibilizando informação para desenho e fomento de políticas sociais: o caso do CECAD*; 2) *De 4 anos a 180 dias: a transformação do CEBAS na Assistência Social*; 3) *MOPS: Mapas estratégicos para políticas de desenvolvimento social* e 4) *Rede Cadastro Único*.

2. Referencial Teórico

Para sintetizar o arcabouço conceitual que sustentará o desenvolvimento da pesquisa, esta seção busca proporcionar embasamento mais aprofundado a respeito do intraempreendedorismo e dos fatores a ele relacionados já descritos pela literatura. Apresenta conceitos de empreendedorismo aplicáveis à área pública e, em seguida, expõe as lacunas de pesquisa acerca do intraempreendedorismo na área pública.

2.1. Intraempreendedorismo e Principais Fatores Associados

Intraempreendedorismo é um conceito cunhado por Gifford Pinchot III, em seu livro *Intrapreneuring* (Pinchot III, 1985). Ele ressaltou que algumas práticas das organizações podiam estimular seus colaboradores a empreender, liderando equipes e disseminando conhecimentos em prol do desenvolvimento de iniciativas inovadoras. Para o autor, os intraempreendedores são como sonhadores que realizam, uma vez que assumem a responsabilidade pela criação de inovações de toda e qualquer espécie numa empresa (Coelho, 2010; Festa, 2015). Segundo Hashimoto (2006), atividades intraempreendedoras são as que indicam qualquer forma de proposição de mudanças e melhorias na organização ou dentro dos limites da rede direta de relacionamentos da organização que, de alguma forma, se traduz em aumento de valor para o cliente ou para o acionista. Stevenson e Jarillo (1990),

por sua vez, definem intraempreendedorismo como empreendedorismo em empresas já existentes, com base num processo em que os indivíduos perseguem oportunidades independentemente dos recursos que controlam dentro das organizações (Emmendoerfer & Valadares, 2011).

É certo afirmar que o intraempreendedor pode estar em qualquer estrato dentro da organização; e não importa sua posição hierárquica, pois sua visão está voltada para a inovação de produtos, processos e serviços internos (Emmendoerfer, Valadares, & Hashimoto, 2010), o que constitui uma forma de aperfeiçoamento das competências organizacionais e empresariais com a expansão de suas oportunidades (Silva, 2019; Trevisan; Amorim; Morgado, 2011). O intraempreendedorismo pode ocorrer nas organizações dos mais variados matizes, entre as quais não se exclui qualquer setor a que estão vinculadas, nem o tamanho ou o ramo a que se dedicam. Para desenvolver-se, conta com a incerteza tanto como fator proveniente das mudanças do mercado fundamental quanto para quebrar a inércia natural de qualquer estrutura. Por isso, nem sempre é percebido de forma positiva, em especial quando necessita romper com paradigmas já normatizados (Elert & Stenkula, 2020).

É vasta a bibliografia relacionada aos aspectos fomentadores do intraempreendedorismo nas organizações. Na coleta dos artigos consultados, puderam-se abordar quatro aspectos principais. Os três primeiros — a cultura organizacional (CO), as ações gerenciais e o papel das lideranças — dizem respeito a ações e comportamentos internos.

A cultura organizacional deve estimular a inovação e, para isso, ocupar-se-á de aspectos em linha com a busca de autonomia do colaborador para que ele se encoraje a fomentar mudanças mediante análise de riscos e tolerância aos erros e entenda as falhas como oportunidades de aprendizagem. No entanto, em vez de estimular o individualismo, essa autonomia deve direcionar-se para o trabalho cooperativo com a liberdade de estabelecer redes de relacionamento internas que permitam a comunicação formal e informal entre os diversos níveis organizacionais. É necessário também que os artefatos, valores compartilhados e pressupostos convirjam para uma causa comum, que será o reflexo da missão e dos valores da instituição.

As ações gerenciais devem estar alinhadas com os conceitos da cultura organizacional. Assim, é imprescindível que as decisões sejam tomadas com a necessária agilidade, a fim de não desestimular uma equipe motivada a inovar, e que torne flexível a administração do tempo e a formação das equipes para o desenvolvimento de novas ideias, sem que isso interfira nas ações necessárias aos resultados satisfatórios da organização. Outros pressupostos a serem garantidos são a livre circulação das informações e uma estrutura menos verticalizada e rígida. A segurança psicológica dos colaboradores será propiciada tanto pela liberdade mediada pelo bom senso, em conjunto com a oferta de treinamento e capacitação para a atualização de habilidades, quanto pela instituição de um sistema claro de recompensas e de uma comunicação eficiente e fluída. Por fim, é necessário que aos intraempreendedores se garantam não apenas recursos financeiros, mas também recursos de tempo, pessoas, equipamentos e competências.

Saliente-se o papel da liderança, seja a do alto escalão, seja a dos líderes da estrutura intermediária da organização. São eles e suas atitudes que animarão, no momento inicial, a mudança de direção gerencial no sentido da inovação e do intraempreendedorismo – e

que fomentarão essa política no decorrer de sua implantação. Assegurar a perenidade e a segurança das equipes nos momentos em que as falhas e os insucessos vêm à tona é, ao mesmo tempo, prova de maturidade organizacional e garantia de segurança psicológica que redobrará o estímulo dos empreendedores que percebem que a CO lhes permite sonhar e que a organização os estimula a que realizem esse sonho.

O quarto aspecto a ser destacado é externo à organização e não controlado por ela: o ambiente no qual está inserida. Ambientes dinâmicos são mais propensos ao estímulo à inovação do que os estáticos, setores não regulados podem estimular mais a criatividade do que os regulados, assim como momentos de incerteza fomentam mais rapidamente importantes modificações do que tempos de segurança. No entanto, a inovação é bem-vinda e necessária, e pode tornar-se um diferencial competitivo relevante, mesmo quando a organização navega em mares calmos ou previsíveis.

No Quadro 1, apresenta-se uma síntese esquemática das características que compõem os três principais aspectos que influenciam a capacidade intraempreendedora de cada instituição, bem como as que compõem o ambiente externo, importante influência no comportamento organizacional.

QUADRO 1. Principais aspectos do fomento do intraempreendedorismo

ASPECTOS INTERNOS			**ASPECTOS EXTERNOS**
Cultura organizacional	**Ações gerenciais**	**Papel da liderança**	**Ambiente externo**
Autonomia do colaborador	Agilidade	Animação no início	Dinamicidade
Análise de riscos	Encorajamento à inovação	Fomentadores da política no decorrer de sua implantação	Menor regulação
Tolerância aos erros e falhas	Flexibilidade na administração do tempo e formação de equipes	Segurança para as equipes nos momentos de insucesso	Incerteza
Trabalho cooperativo	Livre circulação de informações		
Liberdade	Diminuição da verticalização e da rigidez		
Redes de relacionamento internas	Treinamento e capacitação		
Estímulo a comunicação formal e informal multinível	Sistema claro de recompensas		
Busca de causas comuns	Comunicação clara e eficiente		

Fonte: elaborado pelos autores.

2.2 Intraempreendedorismo e Inovação Aplicados ao Serviço Público

O estudo do intraempreendedorismo aplicado ao Serviço Público é mais recente e mais escasso. Seu estímulo deve-se às teorias da *Nova Administração Pública*, que incentiva a criatividade e a inovação ao promover uma mudança na estratégia de gerência, cuja ênfase estava na descentralização e na delegação de autoridade (Pereira, 1997). No Brasil essa escola foi inserida na estrutura pública, especialmente por meio da chamada *Nova Reforma*, de 1995, marco inicial do modelo gerencial na estrutura do Estado. Disso decorre o processo de modernização nas instituições públicas, associado a noções comportamentais e gerenciais que trazem consigo conceitos e práticas até então restritas às organizações empresariais privadas, como o foco no empreendedorismo e com o objetivo de afastar o Estado de práticas patrimonialistas por meio de uma gestão baseada em resultados (Valadares & Emmendoerfer, 2015).

O intraempreendedorismo no setor público é aliado da aproximação da estrutura estatal com a sociedade para a qual atua, uma vez que baliza sua ação para a melhoria do atendimento do pleito social com o objetivo de mitigar problemas governamentais e públicos, como as desigualdades sociais. A qualidade dos serviços públicos pode crescer à medida que as formas tradicionais de ação são substituídas por outras mais eficientes e efetivas, que buscam atender a demandas reprimidas ou melhorar a prestação oferecida até aquele momento (Emmendoerfer, 2019).

As organizações públicas caracterizam-se pelo seu grande porte, hierarquia e rigidez, o que dificulta a formação de objetivos compartilhados, além de terem menos liberdade de aplicação de recursos em iniciativas inovadoras (Souza & Takahashi, 2017). Segundo Valadares e Emmendoerfer (2015), diferenciam-se das empresas privadas: 1)) pela ausência de mercados econômicos e suas pressões de redução de custos; 2) pela intensa influência de questões políticas; 3) por pressupostos como equidade, responsabilidade, franqueza, transparência e multiplicidade de conflitos entre agentes (gestores); e 4) por gestores com menor autonomia de decisão e flexibilidade, menor incentivo e menores riscos ou recompensas. As organizações públicas têm três tipos de agentes que interferem na prestação de seus serviços e definem suas ações estratégicas: os políticos que comandam o Estado, os servidores públicos (burocracia estatal) e a cidadania, razão e fim de sua existência.

Entre os principais óbices aos gestores empreendedores estão os processos extremamente burocráticos, a forte intervenção política na Administração Pública e o sistema de punição relativo a erros, motivos pelos quais frequentemente as ações inovadoras têm como resultado erros e insucessos (Silva, 2017, p. 117).

Em resposta a essas dificuldades, deve-se reconhecer que os empreendedores públicos podem não ser instigados a agir por prestígio e pelas possíveis recompensas financeiras, mas sim pelo bem da coletividade, em virtude de suas funções administrativas terem sempre essa finalidade (Teixeira, Andrade, Alcântara, & Oliveira, 2019). Johannisson (1998) conclui que quem empreende no setor público é um agente com princípios sociais e com diálogo coletivizado, e essas características incrementam o espírito empreendedor (Teixeira, Andrade, Alcântara, & Oliveira, 2019). Pode-se dizer que esses indivíduos têm uma motivação interna (Georgellis, Iossa, & Tabvuma, 2011) que propicia melhor desempenho

no Serviço Público e uma contribuição da iniciativa intraempreendedora na oferta de melhores serviços, criando valor para a sociedade (Souza; Takahashi, 2017).

Nos estudos de Valadares e Emmendoerfer (2015) e Morais, Valadares, Emmendoerfer e Tonelli (2015), o empreendedorismo no setor público apresenta-se de diversas formas: 1) cultura empreendedora dentro das organizações públicas e em parcerias público-privadas; 2) mediante políticas públicas ou política inovadora dentro do setor público; e 3) criação de empresas estatais. Em suas narrativas, os intraempreendedores descreveram as diferentes condições ou desafios que estimularam suas ações, as quais se repartem em cinco grupos: 1) iniciativas provenientes do sistema político, devidas a um mandato eleitoral, a uma nova legislação ou a pressão de política; 2) nova liderança, de fora ou de dentro da organização; 3) uma crise, definida como uma falha ou problema previsto ou visível ao público atual; 4) uma variedade de problemas, como lidar com restrições de recursos, ser incapaz de coordenar políticas, de responder a um ambiente em mudança, de atingir uma população-alvo ou de atender à demanda de um programa; e 5) novas oportunidades, criadas por tecnologia ou outras causas (Borins, 2000). Independentemente da motivação inicial, as soluções criativas para problemas do setor público são desenvolvidas com ferramentas como a cooperação interorganizacional, a reengenharia de processos, a tecnologia da informação, o empoderamento do cidadão e a assistência do setor privado ou voluntário (Borins, 2000).

A despeito das barreiras que o Serviço Público encontra, o estímulo à inovação e ao empreendedorismo é um processo presente: por meio dele surgem as oportunidades para a melhoria do atendimento das necessidades sociais e para a formulação e a implantação de políticas públicas. Entretanto, as dificuldades típicas do primeiro setor são mola propulsora para que características distintas — ou, no mínimo, complementares ao entendimento convencional do intraempreendedorismo — estejam presentes quando se busca entender o fenômeno da inovação no bojo das instituições do Estado.

3. Metodologia de Pesquisa

A abordagem do trabalho é interpretativista e exploratória, pois busca compreender um fenômeno com base nas experiências observadas dos participantes, com possíveis variantes de percepção entre os diversos agentes a serem ouvidos, valorizando de forma profunda o fenômeno estudado. A pesquisa qualitativa é uma forma de investigação interpretativa em que os pesquisadores fazem uma leitura do que veem, ouvem e entendem (Creswell, 2010). Ela orientou metodologicamente o trabalho e tem as seguintes características: coleta de dados em ambiente natural, o pesquisador como instrumento fundamental, múltiplas fontes de dados, análise indutiva, visão baseada na significação dos participantes, projeto emergente, utilização de uma lente teórica e um relato holístico.

3.1 Abordagem Escolhida: Estudo de Caso

O estudo de caso é um dos diversos métodos entendidos como adequados à pesquisa qualitativa. Ele é adequado quando se pretende entender fenômenos sociais complexos. Como lembra Creswell (2010, p. 217), assim como a pesquisa etnográfica, o método envolve uma descrição detalhada do local ou dos indivíduos, seguida pela análise dos dados realizada por temas ou problemas. Em 1952, Goode e Hatt (1960, p. 422) caracterizaram o estudo

de caso como "um método de olhar para a realidade social" que utiliza um conjunto de técnicas de pesquisa usuais nas investigações sociais, como a realização de entrevistas, a observação participante, o uso de documentos pessoais, a coleta de histórias de vida.

A triangulação de dados, fundamental para garantir o rigor científico do método, foi realizada por meio da leitura do relato dos casos publicados em coletânea própria anual disponível no repositório institucional da Enap (Publicações, [20--]), de entrevistas semiestruturadas em profundidade com os responsáveis pelas iniciativas devidamente identificadas e pela busca de matérias de imprensa e sites jornalísticos que tenham repercutido as ações.

Em 2016: *Disponibilizando informação para desenho e fomento de políticas sociais no Brasil: o caso do CECAD*. Criação de um instrumento estratégico para visualizar os dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico): o Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (SECAD). *De 4 anos a 180 dias: a transformação do CEBAS na Assistência Social*. Experiência bem-sucedida de mudança da gestão processual conduzida pela equipe do Departamento da Rede Socioassistencial Privada (DRSP) do Suas, que compunha a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do então Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), criado em 2016 (Escola Nacional de Administração Pública, 2017).

Em 2017: *MOPS: Mapas estratégicos para políticas de desenvolvimento social*: ferramenta de livre acesso que reúne dados da Assistência Social, da Educação, da Saúde, do Trabalho e da qualificação profissional exibida em mapas dinâmicos de todos os municípios brasileiros para incentivar ações intersetoriais na solução das demandas sociais (Escola Nacional de Administração Pública, 2018).

Em 2019: *Rede Cadastro Único*. Espaço colaborativo criado para promover a interação gestores dos programas usuários do CadÚnico no nível federal visando à melhoria da gestão dos programas e do atendimento ao cidadão, além de aperfeiçoar o potencial do cadastro para promover a intersetorialidade (Escola Nacional de Administração Pública, 2020).

Ao final do estudo apresenta-se uma generalização analítica, que, segundo Yin (2015, p. 44), pode basear-se tanto na corroboração, modificação, rejeição (ou em outra forma de avançar conceitos teóricos referidos no projeto de estudo de caso), quanto em novos conceitos: os que surgiram com a conclusão do estudo de caso. Significa dizer que as conclusões poderão ser compreendidas como esperadas ou, ao menos, possíveis em outras situações concretas.

3.2 Coleta dos Dados

Procedeu-se à análise documental dos cases destacados para identificar tanto fatores que se repetem em todos os relatos quanto características marcantes que os distinguem, bem como a uma pesquisa na busca de materiais publicizados na imprensa e no próprio ambiente em que eles se desenvolveram, com o propósito de identificar a narrativa comunicada sobre a forma como a Administração Pública buscou inovações para impactar a inclusão social.

Para complementar a busca de informações e a percepção dos servidores públicos responsáveis pelos casos vencedores, foi realizada entrevista semiestruturada e em profun-

didade. A terceira fonte de dados é composta por dados secundários em outros suportes disponíveis.

Com essa ampliação, foi possível localizar e estudar os seguintes materiais:

1) Bibliografia publicada pelo MDS em 2010 intitulado *Desenvolvimento social e combate à fome: balanço e desafios* (Brasil, 2010);
2) Bibliografia publicada pelo MDS em 2014 intitulada *O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria* (Amaral, 2014);
3) Informe da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania sobre os aprimoramentos nas gestões do PBF e do CadÚnico em 2017;
4) Informe sobre o cronograma de disponibilização das bases do CadÚnico pelo MC em 2020;
5) Bibliografia publicada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS em 2016 intitulada *Sagi: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social* (Ferrarezi, 2016);
6) Artigo publicado em 2020 na Revista de Administração Pública intitulado *Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único* (Direito; Koga, 2020);
7) Dissertação de mestrado publicada em 2019 e intitulada *Inovação no setor público brasileiro: uma análise das experiências premiadas, entre 2008 e 2018, no Concurso Inovação da Escola Nacional de Administração Pública – Enap* (Miranda, 2019).

3.3 Prêmio Enap de Inovação

O Prêmio Enap de Inovação é um concurso no âmbito da Administração Pública promovido desde 1996 com o objetivo de incentivar a melhoria dos serviços públicos oferecidos pelos Poderes Executivos das três esferas da federação; no que diz respeito aos municípios, a participação é limitada aos municípios capitais. Desde seu início, já premiou 417 iniciativas. Em 2016 fixou as categorias analisadas: 1) inovação em processos organizacionais no Poder Executivo federal, estadual e do Distrito Federal; 2) inovação em serviços ou políticas públicas no Poder Executivo federal; e 3) inovação em serviços ou políticas públicas no Poder Executivo dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. São critérios para a avaliação na competição: inovação, resultados, utilização eficiente de recursos, foco nas pessoas e mecanismos de transparência e controle social (Reconhecendo [...], [2022]).

Durante os 25 anos do Prêmio, variaram muito as categorias premiadas e o número de vencedores. Entre 2016 e 2020 estabeleceram-se categorias fixas. Contudo, esse movimento iniciou-se em 2008, quando também se verificou a redução do número de vencedores. Em 2016 firmou-se o número de 15 cases vencedores, cinco por categoria. Em 2020 ocorreu nova reorganização e a redução do número de vencedores para três em cada uma delas.

3.4 Compreensão dos Dados: Análise de Conteúdo

A última etapa do roteiro metodológico diz respeito aos procedimentos utilizados para analisar e interpretar os dados coletados. Este trabalho apoiou-se nos métodos preconizados pela Análise de Conteúdo, desenvolvido e documentado por Laurence Bardin. Dentre as variadas técnicas apresentadas pelos autores, optou-se pela análise das coocorrências, entre cujas características figura a possibilidade de construir relações baseadas em temas ou palavras-pólo (Bardin, 2011).

A codificação do corpus de informações coletadas é crucial para o desenvolvimento da análise de conteúdo da pesquisa. Ela corresponde a uma transformação dos dados brutos do texto, para se atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão, suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto, que podem servir de índices (Bardin, 2011).

Dentre as várias técnicas apresentadas por Bardin (2011) foi escolhida a análise das coocorrências, com a qual se procura depreender do texto as relações entre os elementos da mensagem; ou mais exatamente, dedica-se a assinalar as presenças simultâneas (coocorrências ou relação de associação) de dois ou mais elementos na mesma unidade de contexto, isto é, num fragmento de mensagem previamente definido.

No caso deste trabalho, os dados coletados foram tratados fazendo uso de quadros, para que pudesse ser obtida a organicidade desejada e a significação necessária, com fundamento nos três eixos temáticos e na tabela de recorrências e diferenças — as categorias de análise da pesquisa, que, segundo Bardin (2011, p. 117), decorrem de uma "operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos".

Para o tratamento e análise dos conteúdos das entrevistas, foi necessário empregar um software para as análises qualitativas, o Atlas.ti, que permite realizar buscas em grandes massas de textos, transformando trechos de interesse em códigos, ou seja, temáticas que podem ser agrupadas e utilizadas para as reflexões qualitativas. Após a separação das 16 entrevistas em grupos de documentos, procedeu-se à codificação dos textos. Isso possibilitou o cruzamento de dados quando já existia uma quantidade suficiente de códigos e a ideia do que se pretendia buscar, tornando possível a sistematização do conteúdo das entrevistas realizadas, de modo a elaborar o Quadro 2, resultante da manifestação oral segmentada por tema, de cada um dos 16 entrevistados.

Essa sistematização foi, então, segmentada com fundamento nos cinco casos tratados nessa pesquisa, resultando em novo conteúdo de análise, conforme apresenta a Tabela 1.

QUADRO 2. Sistematização de temas com ocorrências

TEMA	COMENTÁRIO	OCORRÊNCIAS	GRUPOS DE CÓDIGOS
Ações definidoras	Ações gerenciais definidoras para o sucesso da organização	13	Características organizacionais
Ações gerenciais dificultadoras	Dificuldades para desenvolver ações gerenciais para o sucesso da inovação	33	Características organizacionais
Ações gerenciais de sucesso	Elementos gerenciais que puderam auxiliar no sucesso do caso	28	Características organizacionais
CO definidora	CO como definidora para o sucesso da organização	18	Características organizacionais
Comportamento das lideranças	Como as lideranças se comportam dentro das equipes envolvidas na inovação	27	Características organizacionais
Comprometimento da equipe	Comprometimento e impacto desse posicionamento, participação e empenho da equipe para o sucesso do caso	29	Aspectos dos cases
CO	Como os entrevistados veem esse fator em seus departamentos, secretarias e ministérios	35	Características organizacionais
Diferenciais de CO	Diferenciais da CO, de acordo com o entrevistado	16	Características organizacionais
Impactos na liderança (organização)	Impacto da atitude das lideranças na organização	23	Características organizacionais
Intraempreendedorismo CO	Intraempreendedorismo na CO	5	Características organizacionais
Liderança definidora	Lideranças como definidoras para o sucesso da organização	40	Características organizacionais
Liderança forte	Perfil de liderança forte e atuante, impactando no sucesso do caso	27	Características organizacionais

Fonte: elaborado pelos autores.

TABELA 1. Sistematização de temas com ocorrências por caso de estudo

CASO	CEBAS	CECAD	MOPS	REDE CADASTRO ÚNICO	TOTAIS
Ações definidoras	6	1	2	2	11
Ações gerenciais dificultadoras	9	8	3	5	25
Ações gerenciais de sucesso	9	3	10	2	24
CO definidora	6	0	5	5	16
Comportamento das lideranças	5	3	8	7	23
CO	9	7	8	5	29
Diferença CO	3	2	4	6	15
Impacto na equipe	12	2	3	0	17
Impactos da liderança na organização	8	7	2	5	22
Intraempreendedorismo CO	0	1	3	1	5
Liderança definidora	11	10	10	7	38
Liderança forte	7	6	6	6	25
Totais	260	118	132	134	644

Fonte: elaborada pelos autores.

4. Apresentação dos Dados e Análise dos Resultados

Nesta seção serão apresentados os dados coletados e a sua correlação para a obtenção das respostas às questões desta pesquisa, com uma estrutura centrada no entendimento das realidades compreendidas em cada um dos quatro casos estudados, para a posterior interpretação dos dados em cenário composto por todas as iniciativas somadas. Para compreender os componentes determinantes do estímulo do intraempreendedorismo público na esfera pública federal, serão analisados os aspectos organizacionais, especificamente as questões relacionadas à CO, às ações gerenciais, às ações da liderança e à trajetória da inovação.

4.1 Caso 1 – Disponibilizando Informação para Desenho e Fomento de Políticas Sociais no Brasil: O Caso do CECAD

Os aspectos a serem abordados são a CO, as ações gerenciais e a liderança. A CO aparece em dez menções dos entrevistados, geralmente como uma contraposição ao estruturado pelo Ministério, como se o espaço da Sagi trouxesse mais oportunidades de criação, em virtude de a secretaria não ter um orçamento vultoso, nem uma missão fechada.

Em outros depoimentos essa contraposição cultural aparece na necessidade de o grupo de servidores encontrar espaços em sua rotina para desenvolver o projeto do CECAD, como se a liberdade de ação e os desafios que a equipe impunha a si mesma resultassem numa

marca de dedicação naquele ambiente. "A gente fazia isso fora do horário de expediente e entre as atividades operacionais que a gente executava. Sobrava tempo porque a gente tinha uma vontade de resolver essa questão. [...] A gente não tinha a oportunidade de chegar para as nossas chefias e falar 'eu tenho vontade de fazer', como que a gente conseguiu emplacar tantos projetos de sucesso? A gente desenvolvia custando os nossos tempos com a família, fora do expediente" (Entrevista 3)[1] — são falas recorrentes a demostrar a presença de um espírito de compromisso e uma cultura que se automotivava.

Outro aspecto destacado nesse caso foi a criatividade para buscar caminhos alternativos com o propósito de resolver uma questão que já foram alvo de outras tentativas de solução. Esse modo, que acabou logrando sucesso, foram os softwares abertos, a construção da solução em conjunto com os usuários e a frequência de busca de *feedbacks*.

As questões vinculadas à ação gerencial manifestam-se em doze falas, a maioria das quais relata dificuldades que se apresentavam na relação coma área técnica de TIC do Ministério, que não tinha um olhar específico para o produto. A constante troca de gestores também não facilitava esse relacionamento, pois exigia uma frequente reconstrução de pontes, busca de boa vontade e de relatos para compreender a origem e a dimensão do CECAD.

A falta de recursos materiais adequados para o desenvolvimento da iniciativa também acarretou uma dificuldade a ser superada:

A liderança, entre todos os aspectos, é o que aparece com maior destaque nesse caso, com vinte e seis menções, toda elas com viés positivo. É bastante claro que a função de um líder motivador, que fosse inspiração para o grupo e modelo a ser seguido, funcionou como contraponto às dificuldades na obtenção de recursos — inclusive para a instituição de uma cultura diferenciada. Esse contraponto não apenas equilibrava o sistema para favorecer a realização do trabalho como também tornava os aspectos limitantes em desafios a serem superados como forma de demostrar a qualidade e a tenacidade do grupo de envolvidos no desenvolvimento do produto. As menções ao líder pioneiro e principal responsável pela iniciativa são diversas e variam de qualificações como "subversivo", "incrível" e "enorme capacidade de realização" com referência a atributos pessoais e à sua insistência na ideia, pois tinha capacidade de vislumbrar o futuro. Essas características fizeram do departamento uma "incubadora de inovações".

Um aspecto relevante na concepção da iniciativa é que havia pouca cobrança do Ministério em relação à equipe, pois a solução já havia sido demandada para a CEF e para uma empresa terceirizada, sem sucesso em ambas as ocasiões — e por isso era baixa a expectativa de solução. O líder do CECAD lembra que foi uma vantagem entrar num projeto em que não havia obrigação de sucesso, com baixo risco de cobrança sobre a equipe, permitindo a utilização mais livre de estratégias até então não listadas. No processo de implantação são relatadas não apenas as dificuldades relacionadas ao acesso à base de dados do CadÚnico, mas também a falta de recursos adequados; no início, os equipamentos utilizados eram antigos e sem a necessária capacidade de processamento. Com o decorrer do tempo, no entanto, os resultados apareceram, a atenção para a solução cresceu, assim como o apoio político e a estrutura necessária para o desenvolvimento da solução. A difusão do sistema

1. Entrevista de pesquisa realizada em 10/4/2023.

tanto para os usuários internos no Ministério quanto para os gestores estaduais e municipais foi produtiva, seja pela aceitação do produto, seja pela facilidade em sua utilização.

4.2 Caso 2 – De 4 Anos a 180 Dias: A Transformação do CEBAS na Assistência Social

Os aspectos a serem abordados são a CO, as ações gerenciais e a liderança. A CO é mencionada dezoito vezes e a grande maioria delas para caracterizar um tipo específico de interação facilitadora da inovação e de estímulo ao trabalho coletivo. Muitas são as falas que demonstram que o fato de à época o MDS ser uma estrutura recém-criada e a questão da obrigatoriedade da efetivação de uma área específica nele para o atendimento à certificação de entidades de Assistência Social — o que antes era realizado de forma centralizada por outra estrutura — funcionaram como motor para a criatividade e o engajamento.

Diferentemente de outras estruturas da Esplanada, a hierarquia não representava um entrave para a comunicação e a inovação, pois eram fluídos e frequentes os contatos entre a liderança dos departamentos responsáveis pelo CEBAS e as instâncias decisórias do Ministério:

Todos esses aspectos ambientais foram determinantes para possibilitar o trabalho proposto pela consultoria contratada. Aliás, a própria oferta de estrutura externa para o desenho da solução para a fila de processos acumulada fez com que os colaboradores do departamento se sentissem apoiados naquele momento tão desafiador.

A CO, com suas características tão próprias, especialmente em comparação com outros órgãos da Esplanada e do próprio Ministério, fez com que tanto o resultado baseado no CEBAS, quanto todo o processo de cocriação e implantação da solução também fossem únicos:

Em relação às ações gerenciais, observa-se a supremacia das menções que as classificam como elementos facilitadores, em contraposição a dificultadores do sucesso da iniciativa, com quinze citações contra nove. Os aspectos positivos estão vinculados à contratação da empresa de consultoria EloGroup, à metodologia aplicada — considerada ampla, participativa e inclusiva — e ao acolhimento das propostas do grupo pela alta direção. Também mereceu destaque o processo formal do fluxo processual e a forma criativa como esses dados foram manejados, bem como as diversas abordagens por meio de pesquisa junto ao público-alvo e a criação de um sistema eletrônico para tornar os trâmites mais expeditos.

Dentre as questões que impactaram de forma negativa a iniciativa citou-se o acúmulo de processos recebidos já no ato da descentralização das análises, uma vez que foram direcionados para o MDS todos os que não se relacionavam diretamente às áreas da saúde ou da educação, além da falta de preparação da equipe para lidar com a realidade fática do segmento e a fragilidade do sistema de informática utilizado — este aspecto aparece duplamente nas falas de forma positiva, pois foi formulado pela própria equipe do CEBAS como referência de fragilidade por ter sido uma criação interna e pouco institucionalizada.

Dentre os três aspectos abordados nessa parte da análise dos dados, destaca-se a questão da liderança com 31 menções, em sua totalidade positivas. Saliente-se que as citações se dividem em duas linhas: o impacto das lideranças internas da equipe e a importância do apoio das lideranças dos escalões hierárquicos superiores. Também se menciona a consultoria contratada, que, inclusive por dever contratual, liderou o processo de transformação do CEBAS.

Em relação à importância das lideranças do topo da hierarquia, são notáveis o apoio e a liberdade atribuída à equipe que trabalhava diretamente com o tema; ambas as posturas conferiram segurança, motivação e senso da relevância confiados ao trabalho.

O desempenho das lideranças diretamente ligadas ao projeto também aparece como fator decisivo para o sucesso da iniciativa. Como uma espiral positiva, as falas coletadas relatam o direcionamento, ao mesmo tempo tecnicamente competente (o que deu segurança à equipe para a mudança de procedimentos) e comportamentalmente adequado, criando um ambiente de participação e colaboração que reverberava afetividade e eficiência. Apesar de identificação nominal de algumas pessoas, pode-se depreender que houve uma "contaminação positiva" de toda a equipe, o que facilitou o sucesso da iniciativa.

4.3 Caso 3 – MOPS: Mapas Estratégicos Para Políticas De Desenvolvimento Social

Dentre os aspectos organizacionais estudados predominam as questões relativas a liderança, com 26 menções, ao passo que 20 são de CO e 15 tratam das ações gerenciais como temas definidores da implantação do intraempreendedorismo e da inovação.

No que concerne à CO, há relatos que se referem ao Ministério como um todo e, em especial, à Sagi. De alguma forma, os valores que forjaram a cultura do MDS acabaram por influenciar também a Secretaria. Em relação à estrutura maior, observa-se uma amálgama de tradições e formas comportamentais que se complementam e se enriquecem:

Em relação à Sagi, destaca-se o ambiente de estímulo à inovação com grande liberdade, incentivo às tentativas e suporte do erro — um clima realmente desafiador para quem nele estava inserido. Essas características provêm da falta de orçamento próprio e do fato de a Secretaria não ser uma área finalística; a prática de trabalhar com dados e a boa formação técnica de seu corpo funcional potencializam essas características.

Por sua vez, os aspectos gerenciais relacionam-se aos recursos necessários para a construção da solução, isto é, transcendem a disponibilização dos dados, dos especialistas em TI dentro da própria área, dos softwares de apoio e de algum material de suporte, como espaço de disco, salas de trabalho, entre outros. O relato revela que a equipe desenvolveu autossuficiência bastante para apoiar as demais estruturas, nos momentos em que foi requerida. Ressalte-se que os dados e as informações foram matérias-primas para a construção do MOPS.

A questão da liderança aparece como preponderante para o sucesso da iniciativa. Reconhecida facilmente nos relatos coletados como atributo partilhado por dois servidores, ela possibilitou a motivação da equipe para o trabalho com recursos próprios, a aproximação da distância hierárquica entre as camadas no Ministério e a manutenção do clima de companheirismo e confiança entre os membros da equipe. A noção de liberdade (e seus acompanhamentos diversos), o estímulo e o reconhecimento estão muito presentes no estilo da liderança, aspecto significativo para os resultados colhidos.

4.4 Caso 4 – Rede Cadastro Único

Dentre os aspectos organizacionais enfocados pelo trabalho, no caso da Rede Cadastro Único, predominaram falas referentes à questão da liderança, com 25 citações, seguida da CO, com 17. Por fim, contabilizaram-se nove classificações relevantes para a ação gerencial.

Quanto à CO, o primeiro fator destacado é uma característica própria do MDS, que, por ser recente, era mais permeável às inovações, uma vez que estava em momento de forjar valores e práticas. O próprio PBF, carro-chefe do Ministério e razão inicial do CadÚnico, já é considerado inovador pelos respondentes.

A qualificação do corpo de gestores da Secretaria, o respeito à formação técnica e a valorização da opinião desse grupo, somados à própria característica da estrutura também são elencados como motivos para o ânimo inovador e empreendedor. Nos relatos afirma-se também que, por não ser uma área com deveres burocráticos enrijecidos, a criatividade na resolução das necessidades foi favorecida.

Em relação às ações gerenciais, os relatos salientam o apoio dos níveis hierárquicos superiores, que deram crédito à ideia e condições para que ela se efetivasse, inclusive com o apoio operacional de entidades externas.

No que diz respeito aos elementos que poderiam ter um comportamento distinto, ressalta-se que o reconhecimento pelo trabalho não resultava em maiores e melhores ganhos individuais para a equipe. Outro aspecto notável era a falta de um suporte de informática mais robusto para tornar mais eficazes as interlocuções do CadÚnico com os membros da comunidade, os municípios e os estados. Por fim, é relatada uma resistência inicial à iniciativa, até então impensada no MDS.

A liderança foi o aspecto mais observado como necessário para o sucesso da iniciativa. Citada como figura central a diretora da época é reconhecida como empreendedora, motivadora e boa executora. Também o apoio dos segmentos hierarquicamente superiores são pontos levantados: além de ser exemplo de dedicação a liderança direta, é lembrada por estar disposta a se comunicar e interagir com perfis distintos do encontrado normalmente no Serviço Público federal, uma vez que a Rede buscava ser um meio de interação com as três esferas da União.

A ideia de se criar a Rede Cadastro Único, reunindo o maior número possível de gestores que interagissem de alguma forma com os dados que compunham o cadastro, resultou de uma multiplicidade de questões. Havia o aspecto da atualização na inserção dos dados, a exclusão digital, o mapa de acesso dos beneficiados e a sua trajetória em cada programa. Importava que se desse uma interpretação conjunta ao efeito dos programas de transferência de renda de forma integrada, não baseada apenas nos dados do PBF.

4.5 Síntese dos Achados de Pesquisa

A respeito dos aspectos organizacionais internos facilitadores para o desenvolvimento do intraempreendedorismo na organização há ampla bibliografia que destaca a CO, a ação gerencial e a liderança. A CO deve facilitar a busca de autonomia do colaborador, ter tolerância aos erros e entender as falhas como oportunidades de aprendizagem dentro de um espírito de melhoria contínua e coletiva. A ação gerencial precisa ser ágil e dar a flexibilidade necessária para que o espaço para o desenvolvimento da inovação seja possível, além de garantir a liberdade direcionada e os variados recursos. Um sistema de comunicação aberto em multicanais e uma estrutura de capacitação adequada são esperados da gestão desses processos. Por fim, da liderança – em seus diversos níveis – espera-se um misto de

inspiração e motivação durante o período de internalização da inovação, com a segurança psicológica e a manutenção do espírito de criatividade.

Pode-se verificar na Tabela 2 a recorrência desses três aspectos nas entrevistas realizadas.

O que se depreende das narrativas do grupo de servidores e colaboradores que participaram dos quatro casos estudados é que, quanto às iniciativas de inovação e intraempreendedorismo, a liderança prepondera em relação aos demais aspectos. Em relação aos outros aspectos, não se verificada uma preponderância, pois ambos aparecem com o mesmo número de menções nas falas similar.

TABELA 2. Recorrência dos aspectos organizacionais

CASO	CECAD	CEBAS	MOPS	REDE DO CADASTRO ÚNICO	TOTAL
CO	10	18	20	17	65
Ação Gerencial	12	24	15	9	60
Liderança	26	31	26	25	108

Fonte: elaborada pelos autores.

Esse achado parece ser relevante uma vez que, na pesquisa bibliográfica empreendida não se evidenciou qualquer relação de predominância entre essas variáveis. No entanto, referências como a de Emmendoerfer (2019) já sinalizavam essa possibilidade, ao afirmar que o intraempreendedorismo acontece quando atitudes individuais são valorizadas, não necessariamente por meio de processos formais, o que é corroborado por Chung e Gibbons (1997), ao explicarem que o intraempreendedorismo se dá pela transformação de ideias individuais, que fazem todo o sentido por serem das lideranças nos variados níveis organizacionais. Autores como Masood, Dani, Burns e Backhouse (2006), Jong e Hartog (2007) e Arruda, Rossi e Savaget (2009) indicam atuação do líder como condição de estímulo ou de barreira para que o comportamento inovativo e empreendedor ocorra na organização.

Não se pretende afirmar, contudo, que apenas uma liderança motivadora que persiga os aspectos de inovação seja suficiente para transformar o ambiente num fomentador de ideias intraempreendedoras. Sabe-se que um bom clima interno favorece a relação entre desempenho e capacidade inovadora dos funcionários (Hashimoto, 2006) e a CO como fonte de estímulo ao comportamento intraempreendedor (Caldeira; Medeiros Junior, 2016), além dos três princípios básicos para que as organizações pratiquem uma gestão intraempreendedora, segundo Ross e Darab (1986): 1) adotar fundamentos da administração profissional; 2) adotar um estilo de comportamento que transcende a burocracia e encoraja inovação; e 3) estimular os intraempreendedores. No entanto, chama a atenção do potencial

de a liderança mitigar dificuldades encontradas na CO na ação gerencial do órgão e de encontrar saídas, atalhos e soluções para aspectos dessas duas variáveis que não estimulem o comportamento intraempreendedor da instituição e do próprio agente.

5. Conclusões

O presente trabalho buscou aprofundar o estudo do intraempreendedorismo na esfera pública federal de forma a identificar os fatores decisivos para sua efetivação no âmbito das ações envolvidas na inclusão social. Os objetivos específicos propostos lograram elencar as características predominantes nas organizações públicas que se mostraram terrenos férteis para a inovação e o empreendedorismo e investigar as vinculações do intraempreendedorismo na esfera pública com ações de facilitação da inclusão social.

O tema foi escolhido devido à carência de estudos verificada nesse campo. Ainda que frequentemente pesquisas abordem a questão do empreendedorismo, esse número diminui quando se busca o enfoque intraorganizacional e torna-se raro quando a pesquisa é focada na área pública. Dalbó (2008) chama a atenção para o deficiente debate sobre o empreendedorismo nas organizações públicas, Matias-Pereira (2008, p. 242) lembra que o esforço para criar uma cultura empreendedora na Administração Pública se apresenta como um fator-chave para o aprimoramento da gestão pública no Brasil (Coelho, 2010) e Silva, Meza, Oliveira e Procopiuck (2018) reconhecem que o tema se insere num campo de estudos embrionário na área da gestão pública no País. Órgãos internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), têm alertado sobre a importância dessa agenda para a Administração Pública (OECD, [2017]).

A fim de colaborar para o enriquecimento desse campo, desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa com abordagem interpretativista e exploratória, uma vez que o relato do fenômeno em estudo se fundou nas experiências observadas dos participantes, com possível variante de percepção entre os diversos agentes ouvidos, valorizando o fenômeno de forma profunda, conforme ensina Creswell (2010). A metodologia escolhida foi o múltiplo estudo de caso, com a análise de cinco iniciativas vencedoras do Prêmio Enap de Inovação entre 2016 e 2019, todas desenvolvidos pelo MDS (e posteriormente pelo efêmero MC), que envolveram aspectos vinculados a inclusão social. As iniciativas estudadas foram: 1) *Disponibilizando informação para desenho e fomento de políticas sociais no Brasil: o caso do CECAD*; 2) *De 4 anos a 180 dias a transformação do CEBAS na Assistência Social*; 3) *MOPS: Mapas estratégicos para políticas de desenvolvimento social*; 4) *Gerador de Público*; e 5) *Rede Cadastro Único*. A triangulação de dados foi garantida com a utilização dos relatos dos casos publicados em coletânea própria anual disponível no repositório institucional da Enap, pela coleta de informações públicas sobre as iniciativas em sites e imprensa institucional e pelas entrevistas com 22 colaboradores que atuaram nos casos vencedores.

Todo o material foi investigado sob a óptica da Análise de Conteúdo, instrumental que permitiu a compreensão sistêmica das mensagens e a construção de correlações significativas. Dentre as diversas técnicas apresentadas por Bardin (2011), optou-se pela análise das concorrências, entre cujas características está a possibilidade de construir relações com base em temas ou palavras-pólo. Como suporte para o tratamento e análise dos conteúdos das entrevistas, utilizou-se o Atlas.ti, um software para análises qualitativas que permitiu

fazer buscas em grandes massas de textos, transformando trechos de interesse em códigos, ou seja, temáticas que puderam ser agrupadas e utilizadas para reflexões qualitativas.

A respeito dos aspectos organizacionais facilitadores para o desenvolvimento do intraempreendedorismo na esfera pública federal, a partir da teoria estudada, optou-se por destacar a CO, a ação gerencial e a liderança como temas-chave para efetivar a ação intraempreendedora e para construir um ambiente permeável à inovação.

A CO do MDS tinha as características desejadas para o fomento do intraempreendedorismo e da inovação. Por ter sido criado no início dos anos 2000, era uma estrutura recente na Esplanada dos Ministérios. Tinha um corpo funcional formado, em boa parte, por recém-concursados, que valorizavam o saber técnico e não alimentavam crenças limitantes arraigadas. Parte dos casos estudados estava vinculada a uma mesma Secretaria — a Sagi — que, por não estar diretamente vinculada à área finalística, possuía menor orçamento e mais liberdade de ação, características que conjugadas resultaram num ambiente criativo e desafiador. Era um setor estratégico do MDS; sua criação foi considerada uma inovação, pois institucionalizou as funções de avaliação e monitoramento como partes do processo de gestão dos programas e estabeleceu o compromisso de prestar contas à sociedade (Brasil, 2010).

Dessa situação pode-se depreender que é necessária uma constante revisão dos aspectos burocráticos e dos valores que compõem a CO, para que sua permanência não a torne impenetrável a novas ideias, fazendo com que a repetição inquestionável se perpetue como ação aceita. A busca constante de comunicação com novos saberes, inclusive no fortalecimento da relação das instituições públicas com a academia científica parece ser boa prática que pode irrigar os órgãos públicos de noções atualizadas e prospectivas para a melhor prestação de serviços a cidadania.

A ação gerencial é considerada satisfatória nos casos estudados e tem como características principais o provimento das condições necessárias para a efetivação dos projetos e a garantia de interlocução (e apoio) com a hierarquia superior do Ministério. Mesmo quando houve mudança dos mandatários — e, num dos casos, do próprio Presidente da República —, foi a capacidade de comunicar a importância do projeto que garantiu sua continuidade sem maiores percalços. Na maioria das vezes, as necessidades materiais eram poucas e, quando não era possível o atendimento das demais áreas do MDS, recursos locais eram utilizados para dar as respostas necessárias.

A liderança apareceu como aspecto de maior recorrência em relação aos três destacados e parece ter especial relevância — até mesmo para fomentar os trabalhos intraempreendedores quando a CO não é favorável e os recursos necessários não estão disponíveis. Na maioria dos casos, a identificação dos colaboradores se dá com o líder mais próximo do seu nível hierárquico e localiza-se entre a inspiração e a motivação. O foco na ação e na conduta do líder aparece como mais valorizada que a sua capacidade de comunicação. A crença da liderança na inovação é tão poderosa que aspectos a princípio aparentemente limitantes, como a falta de orçamento, acabam por ser reconhecidos como positivos pela equipe, quando o líder consegue fazer uma construção simbólica vinculando os poucos recursos com mais liberdade de ação. Autores como Masood, Dani, Burns e Backhouse (2006), Jong e Hartog (2007) e Arruda, Rossi e Savaget (2009) indicam a atuação do líder como

condição de estímulo ou de barreira para que o comportamento inovativo e empreendedor ocorra na organização.

Da pesquisa pode-se depreender que o trabalho com as médias lideranças da organização é fundamental para implantar o intraempreendedorismo e a inovação: ainda que a alta administração esteja comprometida com esse fim, sem a participação desse extrato as intenções não se converterão em ações práticas. Contudo, quando crê na capacidade inovativa de suas equipes esse segmento é capaz de criar condições para isso, independente das demais esferas da organização, resultando em bolsões de efetividades, como ocorreu com a Sagi no MDS.

Para futuros estudos, sugere-se trabalhar no âmbito do empreendedorismo na área pública na esfera estadual e municipal, tanto por meio de casos ganhadores do Prêmio Enap de Inovação como de outras iniciativas de reconhecimento como o Prêmio Sampa, o Prêmio InovaCidade, entre outras iniciativas. Também pode ser interessante o desenvolvimento de estudos de casos múltiplos de iniciativas de outros ministérios que tenham várias ações premiadas no Prêmio Enap de Inovação, para observar se se repetem as variáveis que aparecem em destaque nas análises do MDS-MC. Por fim, trabalhar com o banco de casos que se inscreveram em busca de reconhecimento federal, mas não foram premiados, é também uma alternativa tanto para buscar uma comparação entre estes e os casos vencedores, quanto para verificar como se comportam os aspectos organizacionais de cultura, ação gerencial e liderança bem como os itens listados nos cinco casos estudados nesta tese.

Referências

Antoncic, B., & Hisrich, R. D. (2003). Clarifying the intrapreneurship concept. *Journal of Small Business and Enterprise Development, 10*(1), 7-24. https://doi.org/10.1108/14626000310461187

Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo* (L. A. Reto & A. Pinheiro, Trads.). Edições 70.

Borins, S. (2000). Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders? Some evidence about innovative public managers. *Public Administration Review, 60*(6), 498-507. https://doi.org/10.1111/0033-3352.00113

Coelho, M. L. G. M. M. (2010). Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal. *Revista do Serviço Público, 61*(3), 233-247. https://doi.org/10.21874/rsp.v61i3.48

Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto* (3.ª ed., M. F. Lopes, Trad.). Artmed.

Dalbó, R. A. (2008). O intra-empreendedor como agente de mudança: Inovação e benefícios. *Sínteses: Revista Eletrônica do SimTec,* (2).

Elert, N., & Stenkula, M. (2020). Intrapreneurship: Productive and non-productive. *Entrepreneurship Theory and Practice, 46*(5), 1423-1439. https://doi.org/10.1177/1042258720964181

Emmendoerfer, M. L. (2019). *Inovação e empreendedorismo no setor público* (Coleção Gestão Pública, 6). Enap. http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/4282

Emmendoerfer, M. L., & Valadares, J. L. (2011). Reflexões e perspectivas acerca da construção do conhecimento sobre empreendedorismo interno. *Revista de Ciências da Administração, 13*(30), 88-117. https://doi.org/10.5007/2175-8077.2011v13n30p88

Escola Nacional de Administração Pública. (2023). Concurso inovação no setor público. Enap. https://inovacao.enap.gov.br/

Escola Nacional de Administração Pública. (2017). Coordenação-Geral de Inovação (org.). Iniciativas premiadas no 21.º Concurso Inovação no Setor Público – 2016. Enap. https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4099

Escola Nacional de Administração Pública. (2018). Coordenação-Geral de Inovação (org.). Iniciativas premiadas no 22.º Concurso Inovação no Setor Público – 2017. Enap. https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4140

Escola Nacional de Administração Pública. (2020). Coordenação-Geral de Inovação (org.). Iniciativas premiadas no 23.º Concurso Inovação no Setor Público – 2019. Enap. https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5577

Georgellis, Y., Iossa, E., & Tabvuma, V. (2011). Crowding out intrinsic motivation in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory, 21*(3), 473-493. https://doi.org/10.1093/jopart/muq073

Goode, W. J., & Hatt, P. K. (1960). *Métodos em pesquisa social*. Companhia Editora Nacional.

Hashimoto, M., & Belê, E. (2014). A importância dos gerentes na orientação empreendedora. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas: REGEPE, 3*(2), 120-144. https://doi.org/10.14211/regepe.v3i2.131

Johannisson, B. (1998). Entrepreneurship as a collective phenomenon. In Proceedings of the 12th RENT Conference. Lyon.

Matias-Pereira, J. (2008). *Curso de administração pública: Foco nas instituições e ações governamentais*. Atlas.

OECD. (2017). *Skills for a high performing civil service* (OECD Public Governance Reviews). OECD. https://www.oecd.org/gov/pem/Skills-Highlights.pdf

Pereira, L. C. B. (1997). Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público, 48*(1), 5-25. https://doi.org/10.21874/rsp.v48i1.375

Pinchot, G., III. (1985). *Intrapreneuring: Why you don't have to leave the corporation to become an entrepreneur*. Harper & Row.

Publicações. Enap. https://www.enap.gov.br/pt/pesquisa-e-conhecimento/publicacoes

Schumpeter, J. A. (1982). *Teoria do desenvolvimento econômico: Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico* (M. S. Possas, Trad.). Abril Cultural.

Silva, M. V. G. (2019). Inovação e intraempreendedorismo: Abordagens, dimensões e delimitações no nível organizacional à luz da literatura internacional. *Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCe), 17*(1), 125-139. https://doi.org/10.5935/2177-4153.20190007

Silva, M. V. G., Meza, M. L. F. G., Oliveira, A. G., & Procopiuck, M. (2018). Intraempreendedorismo no setor público: Análise do comportamento empreendedor de gestores públicos municipais por meio do Carland Entrepreneurship Index (CEI). *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas: REGEPE, 7*(2), 67-114. https://doi.org/10.14211/regepe.v7i2.699

Stam, E. (2013). Knowledge and entrepreneurial employees: A country-level analysis. *Small Business Economics, 41*(4), 887-898. https://doi.org/10.1007/s11187-013-9511-y

Stevenson, H. H., & Jarillo, J. C. (1990). A paradigm of entrepreneurship: Entrepreneurial management. *Strategic Management Journal, 11*(5), 17-27.

Teixeira, T. S., Andrade, D. M., Alcântara, V., & Oliveira, N. K. (2019). Inovação e empreendedorismo: Um caso no setor público. *Revista Pretexto, 20*(1), 57-71. https://doi.org/10.21714/pretexto.v20i1.5609

Valadares, J. L., & Emmendoerfer, M. L. (2015). A incorporação do empreendedorismo no setor público: Reflexões baseadas no contexto brasileiro. *Revista de Ciências da Administração, 17*(41), 82-98. https://doi.org/10.5007/2175-8077.2015v17n41p82

Yin, R. K. (2016). *Pesquisa qualitativa do início ao fim* (D. Bueno, Trad.). Penso.

11.

Concursos Públicos no Brasil: Como Ocorrem nas Agências Reguladoras Federais?

Lívia Resende Lara
Universidade de São Paulo (USP)

Fernando de Souza Coelho
Universidade de São Paulo (USP)

RESUMO

Este trabalho teve por objetivo identificar práticas e critérios avaliativos adotados no planejamento, seleção e recepção dos servidores nas agências reguladoras federais do Brasil entre os anos de 2005 e 2020. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa com análise de dados documentais e aplicação de entrevista com 18 gestores entre setembro de 2022 e janeiro de 2023 que atuaram em pelo menos um dos processos seletivos realizados. Os dados demonstram que, em comparação com outras entidades públicas, as agências reguladoras obtiveram resultados desejáveis em seus processos seletivos, o que se atribui à especificação prévia dos perfis desejados de acordo com os processos internos, à inclusão de critérios de avaliação mais aderentes às atividades a serem desenvolvidas e à percepção dos entrevistados. Não houve evidências de que o curso de formação tenha sido relevante para tanto, o que sugere aprimoramentos para o futuro.

Palavras-chave: gestão de pessoas, concurso público, seleção, agências reguladoras.

ABSTRACT

This research aimed to identify practices and evaluation criteria adopted in the planning, selection and reception of employees in federal regulatory agencies between the years 2005 and 2020. To this end, qualitative research was carried out with analysis of documentary data and application of interviews with 18 managers between September 2022 and January 2023 who worked in at least one of the selection processes carried out. The data demonstrate that, in comparison with other public entities, regulatory agencies obtained desirable results in their selection processes, which is attributed to the prior specification of the desired profiles in accordance with internal processes, the inclusion of evaluation criteria that are more in line with the activities to be developed and the perception of the interviewees. There was no evidence that the training course was relevant to this, which suggest improvements for the future.

Keywords: People's Management, Public Contest, Selection, Regulatory Agencies.

1. Introdução

O concurso por meio de provas é meio de seleção de servidores públicos aplicado pela administração federal brasileira desde a década de 1930 e foi consagrado como critério obrigatório para investidura em cargo ou emprego público pela Constituição Federal de 1988 em todos os níveis federativos.

Em contraponto com a visão patrimonialista do Estado e de favorecimento de interesses e relações pessoais que marcaram a história da administração pública brasileira, a seleção de candidatos por meio de provas ou provas e títulos representou avanços no intuito de implementar os princípios da impessoalidade e da moralidade na ocupação de cargos públicos (Maia, 2021).

Ainda assim, sua consolidação enquanto processo de formação da burocracia enseja críticas, especialmente no que se refere à sua efetividade enquanto instrumento de seleção dos candidatos mais aptos ao cumprimento das funções públicas (Fontainha et al., 2014; Coelho & Menon, 2018; Araujo et al., 2020).

Especialmente para os cargos que requerem formação acadêmica menos específicas, a seleção de candidatos baseia-se em provas de múltipla escolha, o que se revela como um instrumento limitado para a avaliação das competências dos candidatos e enquanto elemento preditivo de suas capacidades para realizar as atividades correspondentes ao cargo.

Nesse contexto, a pesquisa apresentada teve por objetivo identificar eventuais inciativas adotadas por organizações públicas em seus processos seletivos realizados de forma a selecionar os candidatos dotados de conhecimentos, habilidades e valores aderentes às necessidades e funções da organização e atingimento do interesse público.

A realização de pesquisa sobre processo seletivo no setor público brasileiro se mostra relevante por duas razões principais. A aprovação do Projeto de Lei n.º 2.558 de 2022 pela Câmara dos Deputados denota que o tema retomou relevância na agenda política do país. O avanço da regulamentação dos concursos públicos no Congresso Nacional após vinte anos da apresentação do projeto original representa uma janela de oportunidade para os debates acerca do processo seletivo adotado pela administração pública brasileira.

Ademais, a iniciativa do governo federal de realizar um processo de seleção unificado para diversos cargos e órgãos no início de 2024 é outro exemplo de que o processo de sele-

ção e formação dos quadros de servidores públicos está em voga e busca-se alternativas ao modelo atual que o tornem mais eficiente, preservando os ganhos auferidos com a seleção impessoal de servidores.

O segundo motivo é a baixa produção acadêmica nacional sobre o tema, que se revelou a partir da busca em base de dados Spell da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD)[1]. Para o período de 2013 a 2023, os critérios: 'seleção de pessoal', 'recrutamento', 'seleção de pessoas', 'processo seletivo', 'concurso público' e 'validade preditiva', encontrou-se 56 publicações. Com a leitura dos títulos e resumos, verificou-se que apenas 11 delas referiam-se ao setor público no país. A pesquisa realizada em bases de dados internacional Web of Science também demonstra baixos índices de produção acadêmica sobre o tema em outros países. No período de 2016 a 2021, identificou-se a publicação de 181 artigos a partir da palavra-chave 'personnel selection' nas áreas de '*management*', '*applied psychology*', '*multidisciplinary science*' e '*social psicology*'. Após a leitura dos títulos e resumos, concluiu-se que 27 artigos tinham relação direta com o escopo deste trabalho.

A escolha das agências reguladoras como locus do estudo tem fundamento em dois motivos. O primeiro se dá pelo contexto de criação dessas organizações na administração pública. Assim como ocorreu e em outros países nas décadas de 1970 e 1980 (Ferlie et al., 1999), as agências reguladoras foram criadas no Brasil no período de reforma administrativa da década de 1990. Por se tratar de um modelo organizacional recente, fruto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e de uma orientação de gestão pública — autointitulada — 'gerencial', entende-se que, ao menos em tese, os conceitos de desempenho e eficiência organizacional estejam mais presentes nestas organizações do que em outras mais antigas e tradicionais do aparato da administração pública federal.

O segundo motivo se deve ao fato das agências reguladoras estarem em constante contato com as empresas que atuam nos mercados que regulam (energia, transportes, fármacos etc.) e com as quais interagem direta e frequentemente. Novamente, supõe-se que a dinâmica organizacional necessária ao cumprimento de suas atribuições estimularia, ou ao menos possibilitaria, inovações na gestão interna, se comparadas a outros órgãos ou secretarias.

A partir das premissas acima mencionadas, a pesquisa se desenvolveu conforme será descrito nos próximos tópicos. A fundamentação teórica utilizada como referência para a análise dos dados coletados será apresentada no item 2. Na sequência, o item 3 detalha a metodologia aplicada à pesquisa. Os resultados obtidos serão apresentados no item 4, subdividido a partir das categorias de análise de dados estabelecida. Por fim, as conclusões serão apresentadas no quinto e último item.

1. Ferramenta virtual que agrega a produção científica disponibilizada eletronicamente por periódicos nacionais das áreas de Administração Pública e de Empresas, Contabilidade e Turismo, reunindo artigos científicos, artigos tecnológicos, pensatas, entrevistas, editoriais, resenhas, casos de ensino, resumos de teses e dissertações, apresentações de fóruns, assim como seus similares.

2. Quadro Teórico

2.1 O Sistema de Ingresso no Serviço Público Brasileiro

O sistema de ingresso nos quadros da administração pública, sob o ponto de vista da racionalidade administrativa, deveria selecionar os candidatos mais qualificados para preencher as vagas de determinado cargo público. Nesse sentido, o concurso por meio de provas se consagrou como instrumento a ser adotado por todos os níveis da administração pública brasileira, na busca pela impessoalidade e publicidade na ocupação dos cargos públicos, ou seja, seleções desvinculadas de relações pessoais e a partir de critérios objetivos.

Entretanto, a literatura aponta que em muitos aspetos o concurso da forma como é conhecido e aplicado tornou-se autorreferenciado e autónomo (Coelho & Menon, 2018; Fontainha et al., 2014) e requer ajustes para que cumpra a contento o propósito de selecionar os candidatos mais aptos ao exercício do cargo.

Coelho e Menon (2018) identificam quatro grupos de fatores que formam um círculo vicioso dos concursos da forma como são aplicados atualmente no Brasil: a insuficiência ou ausência de um ethos de serviço público, a indústria do concurso público, a judicialização crescente dos certames e a secundarização da inteligência de gestão de recursos humanos (GRH). A avaliação deste aspeto toma relevância na medida em que parte substantiva da geração de valor público, materializada em bens e serviços públicos, tem sua produção centrada em pessoas (Bergue, 2020). A falta ou insuficiência de uma ética voltada ao serviço público reduz a noção de mérito à aprovação nos certames, desconsiderando em grande parte a vida pregressa e a vocação dos candidatos para atuar no setor público (Coelho & Menon, 2018).

Outra crítica se refere ao fato da forma como os concursos são aplicados atualmente gerou um mercado extremamente rentável e desregulado, que compreende as bancas organizadoras das provas, empresas de produção editorial e audiovisual e cursos preparatórios, que contratam servidores públicos aprovados como instrutores e professores (Fontainha et al., 2014). Esses atores — externos à administração — afetam a forma de condução dos processos seletivos e 'ditam socialmente' o padrão das provas (Coelho & Menon, 2018).

A judicialização dos processos seletivos é um terceiro aspeto que afeta diretamente as decisões das organizações quanto a instrumentos e procedimentos aplicados na avaliação dos candidatos em virtude de interpretação estrita da lei acerca do que seria objetividade nos processos seletivos. Como consequencia, inibe-se o poder discricionário do administrador público e impede a aferição de fatores relevantes para o desempenho das atividades laborais do cargo (Coelho & Menon, 2018).

O quarto ponto é a denominada secundarização da inteligência de recursos humanos (Coelho & Menon; 2018), que se refere à capacidade das organizações públicas conduzirem as práticas de recursos humanos de acordo com os preceitos de gestão pública. O que se observa é a aplicação do concurso público como mero instrumento jurídico — não como processo seletivo dos candidatos mais apto ao exercício do cargo — e dissociado dos demais subsistemas de gestão de pessoas como capacitação, avaliação e progressão, e da vida profissional do futuro servidor (Coelho & Menon, 2018; Fontainha et al., 2014).

2.2 O Planejamento da Força de Trabalho no Setor Público

Para abordar a seleção de novos servidores públicos, é necessário considerar a sua relação com outros subsistemas da gestão de pessoas que a precedem. Em sua obra, Longo (2007) identifica sete subsistemas a partir da experiência do setor público de diversos países. O primeiro subsistema, que decorre diretamente da estratégia, é o planejamento da força de trabalho, que compreende os processos de: (1) análise das necessidades quantitativas e qualitativas das competências requeridas pela organização, no curto, médio e longo prazo; (2) análise das disponibilidades atuais e futuras da organização, com a identificação de cenários futuros, caso não haja intervenção na evolução vegetativa dos recursos existentes; (3) análise resultante da comparação entre os dois processos anteriores, que identificará diferenças por deficiência ou por excesso, seja qualitativa ou quantitativamente; e (4) de programação de ações a serem realizadas de forma a suprir as necessidades líquidas detectadas.

Nesse mesmo sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2010) recomenda que o planejamento da força de trabalho considere não só a disponibilidade de pessoas e competências, mas todas as mudanças que afetam as organizações governamentais, as possibilidades de realocação de pessoal e terceirização, as mudanças tecnológicas identificadas e seus impactos na organização do processo produtivo.

A razão de existência do sistema integrado de gestão de pessoas é a adequação das pessoas à estratégia de uma organização ou de sistema multiorganizacional, para a produção de resultados alinhados com as finalidades perseguidas (Longo, 2007). Têm-se, portanto, que os processos vinculados ao planejamento de recursos humanos e aqueles designados como processos de planejamento estratégico organizacional se confundem: a análise das necessidades quantitativas (necessidades brutas) e qualitativas (necessidade líquidas) de recursos humanos a curto, médio e longo prazo, compara as necessidades detectadas com suas capacidades internas e identifica as ações que devem ser empreendidas para cobrir as diferenças entre umas e outras (Longo, 2007).

Destaca-se o entendimento de que a formulação da estratégia, mais do que um instrumento, pressupõe a existência de um pensamento estratégico. Em outras palavras, a existência de um planejamento estratégico enquanto instrumento não é sinônimo da existência de uma política estratégica (Bergue, 2020; Longo, 2007). A implementação de uma gestão estratégica tem como principais vetores a alta administração, no patrocínio das ações e conferindo legitimidade ao processo; a área de gestão de pessoas, como coordenadora das ações; e os líderes em geral, coparticipantes e implementadores diretos das políticas em gestão das pessoas (Bergue, 2020).

O segundo subsistema é o de organização do trabalho, que compreende os processos de: (1) projeção de postos de trabalho e (2) definição de perfis. O processo de projeção de postos de trabalho compreende as etapas de: descrição das atividades, funções, principais responsabilidades, resultados esperados e objetivos que a direção atribui ao posto. O resultado desse processo definirá o padrão em que o ocupante do posto de trabalho deverá desenvolver sua contribuição. O segundo processo se refere à definição das capacidades básicas que o ocupante do cargo deve apresentar um 'retrato modelo' do ocupante ideal. Os perfis de idoneidade dos ocupantes dos postos vão além dos requisitos de titulação ou especialização técnica e dos de méritos formais, e identificam outras qualidades baseadas em habilidades,

atitudes, capacidades cognitivas, motivações e traços de personalidade (Longo, 2007). a definição do perfil deve incluir poucas qualidades-chave, de modo a orientar os processos de recrutamento e seleção (Longo, 2007). Em casos em que há uma descrição formal do perfil, mas tal descrição não corresponde com o que é esperado em relação ao desempenho do posto, ou não guarda correspondência com os demais subsistemas de GRH, a caracterização do perfil precisaria ser refeita.

O terceiro subsistema apontado por Longo (2007) é o de gestão do emprego, que compreende a gestão da incorporação, a gestão da mobilidade e a gestão da desvinculação. A gestão da incorporação (Longo, 2007), cerne da pesquisa ora apresentada, compreende as políticas e práticas para o acesso das pessoas ao posto de trabalho, abrangendo os processos de recrutamento, seleção e recepção. O recrutamento compreende as políticas e práticas para procurar e atrair candidatos aos postos de trabalho que devem ser preenchidos. A seleção se refere à aplicação de instrumentos para escolha e à tomada de decisão para a atribuição das pessoas aos cargos. Por fim, o processo de recepção inclui as políticas e práticas destinadas a receber adequadamente as pessoas e acompanhá-las em seus primeiros passos no posto e em seu contexto.

Para outros autores, a gestão da incorporação recebe outras designações e nuances. Coelho (2018) adota a terminologia 'sistema de ingresso', que engloba os processos de recrutamento, seleção e recepção. Para Pinto e Castelo Branco (2021), o 'processo de provisão' não se limita apenas ao recrutamento e à seleção: ele é composto pela interligação entre subsistemas inerentes à entrada de novos servidores, que envolvem desde a identificação das necessidades para a abertura do concurso público até o acompanhamento do novo servidor durante o estágio probatório.

2.3 Definição dos Perfis e Seleção

A seleção de pessoal no setor público submete-se a fatores legais, políticos e sociais que diferem do processo seletivo privado. Por sua relevância social, é necessário que a legislação e a jurisprudência garantam a seleção sob o ponto de vista da predição de desempenho futuro e, contemporaneamente, que o processo ocorra de maneira justa, objetiva, meritocrática e neutra (Rodriguez& López-Basterra; 2018).

Para Longo (2007), assim como para Coelho e Menon (2018) e Fontainha et al. (2014), a avaliação da idoneidade dos candidatos, ou o ethos público (Coelho & Menon, 2018), constituiu um dos primeiros quesitos a serem avaliados no processo de incorporação. Este critério se torna mais relevante para os serviços públicos da sociedade do conhecimento, caracterizados pela tecnificação crescente das tarefas e o aumento das exigências de qualificação de toda espécie (Longo, 2007). Todos os demais quesitos do processo seletivo devem ser balizados pelo perfil de candidato definido para os ocupantes dos cargos, conforme definido no subsistema de organização do trabalho.

A elaboração de perfis de êxito ('candidato ideal') é uma tarefa para a qual o modelo de competência mostra-se valioso, pois permitirá estender a descrição do perfil e avaliação dos candidatos, além dos conhecimentos técnicos necessários. A gestão por competências em organizações públicas reflete o aproveitamento pelo setor público de ferramentas e técnicas de gestão desenvolvidas no setor privado, que teve início nas últimas décadas do século XX

(Ferlie et al., 1999). A propagação da gestão por competências no serviço público começou com a implementação deste modelo no Reino Unido na década de 1980 (Longo, 2007; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2010), e desde então, se expandiu rapidamente para os países de influência anglo-saxônica e exerce influência na administração de diversos países, inclusive naqueles onde as tradições administrativas dificultam sua introdução, como na Alemanha e na França (Longo, 2007).

No Brasil, entretanto, na administração pública federal a abordagem das competências e as decorrências da sua aceitação ainda são bastante incipientes (Santos, 2015) e se limita ao subsistema de desenvolvimento, na capacitação e criação da cultura do desenvolvimento contínuo entre os servidores (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2010).

No contexto brasileiro, o edital do concurso é o documento que rege as normas do certame. Para além de ser um instrumento jurídico o edital é o meio de comunicação entre a a Fontainha et al. (2014) acerca do edital enquanto forma de comunicação entre a administração pública e os candidatos. A pesquisa realizada por Fontainha e outros (2014, p. 52) verificou que "a Administração não apresenta para o candidato as habilidades ou aptidões que precisa ter ou precisaria desenvolver para seu trabalho e, tampouco, considera tais características como partes integrantes do processo seletivo".

Quanto à aferição dos critérios definidos para o perfil, Longo (2007) destaca a relevância de se eleger instrumentos adequados para apreciá-los com precisão. Instrumentos como entrevistas de seleção, provas de aptidão e personalidade, e simulações deveriam fazer parte do repertório das organizações públicas e suas aplicações definidas em função das competências a serem exploradas. Nesse quesito, o estudo desenvolvido por Fontainha et al. (2014) traz luz ao processo seletivo na administração pública brasileira e como se desenvolveu um sistema que não atende às necessidades da administração pública a contento, fundamentado em uma interpretação restritiva dos critérios de meritocracia e isonomia. No que se refere à definição dos perfis, a pesquisa identificou que nenhum dos 689 editais avaliados continha a descrição das habilidades ou aptidões necessárias ao exercício do cargo. Ou seja, a Administração não comunica ao candidato as habilidades ou aptidões que precisa ter ou precisaria desenvolver para o seu trabalho, tampouco as utiliza para planejar o processo seletivo.

Em relação à aplicação dos instrumentos escolhidos, Longo (2007) preconiza que essa deve ser feita por profissionais legitimados pelo conhecimento especializado e que atuem com independência no exercício de suas funções. Essa seria a melhor garantia de um sistema de mérito que pretenda ser eficaz (Longo, 2007). Ao final, as decisões de incorporação devem obedecer a critérios de merecimento e capacidade profissional tecnicamente comprovados. Portanto, ainda que a aplicação dos instrumentos de avaliação seja realizada por agente externo à organização, é relevante criar equipes internas capacitadas para conceber e administrar adequadamente esses instrumentos, sem excluir o recurso ao assessoramento externo, caso necessário (Longo, 2007).

2.4 Recepção dos Selecionados

Silva e Costa (2021) recomendam que o processo de recepção (provisão) de novos servidores sigam as seguintes diretrizes com o objetivo de tornar o processo mais objetivo e menos politizado: (1) a análise curricular para avaliação de sua experiência prévia; (2) a realização de entrevistas individuais ou em grupo como forma de socialização e avaliação do seu perfil em relação ao ambiente de trabalho da instituição; (3) institucionalização de programas de tutoria organizacional para integração de servidores; e (4) sensibilização dos gestores para evitar indicações políticas. Pinto e Castelo Branco (2021) também indicam o levantamento das características das unidades setoriais que irão receber os novos servidores e o perfil requerido para a das atividades laborais.

Para o processo de recepção, Longo (2007) apregoa a aplicação de procedimentos que facilitem a entrada dos empregados na organização e a transmissão de princípios e normas básicas de conduta que aqueles devem conhecer para sua integração. O autor destaca a necessidade de aplicação de procedimentos que visem assegurar o acerto na incorporação e a adoção de medidas corretivas, como períodos probatórios ou similares.

2.5 As Agências Reguladoras no Brasil

Acerca das agências reguladoras no Brasil, jogando luz no locus empírico deste artigo, Peci (2007) destaca que a conceção deste modelo é vista como uma importante mudança estrutural, na qual a flexibilização da gestão pública é apontada como um de seus componentes principais. De acordo com a autora, o conjunto de medidas adotadas tinha por principal objetivo enfatizar conceitos como responsabilização, busca de resultados e medidas que aproximassem a administração privada. Em outras palavras, a criação das agências reguladoras ocorreu em um momento de incorporação dos conceitos da Nova Gestão Pública e, contemporaneamente, assumiram o papel de difusoras desse modelo no país (Cunha, 2018).

Legalmente, as agências reguladoras federais foram constituídas como autarquias especiais caracterizadas por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica e autonomia financeira (Peci, 2007). Todas elas são vinculadas a um ministério com área de atuação relacionada ao setor por ela regulado. São dotadas de autonomia decisória em matéria regulatória e fiscalizatória, assegurada pela existência de diretoria colegiada, composta por um diretor-presidente e outros diretories, cujos membros são nomeados por mandatos fixos e não coincidentes entre si. Seus dirigentes são indicados pelo Presidente da República e sabatinados pelo Senado Federal.

No total são onze agências reguladoras federais 11, todas criadas entre 1997 e 2005, com exceção da Agência Nacional de Mineração (ANM), criada pela Lei n.º 13.575, de 26 de dezembro de 2017, a partir do quadro funcional e atribuições do então Departamento Nacional de Pesquisa e Mineração (DNPM).

No que se refere às políticas de gestão de pessoas, muito embora haja previsão de independência administrativa, as agências são alcançadas pelas diretrizes emanadas pelo Poder Executivo Federal. Atualmente, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) é o responsável pela pasta de gestão de pessoas. Sendo a função regulatória

precípua do Estado, considera-se que as carreiras das agências reguladoras pertençam ao seu núcleo estratégico (Brasil, 1995; Cavalcante, 2017).

O quadro de servidores das agências reguladoras federais é formado por quatro cargos, sendo dois voltados para as atividades finalísticas da agência: especialista em regulação (nível superior) e técnico em regulação (nível médio), e dois com analista administrativo (nível superior) e técnico administrativo (nível médio). Assim como para os demais cargos públicos no Brasil, não há previsão de concurso interno. Ou seja, os servidores que foram aprovados em cargos de nível médio terão que submeter a concurso público de ampla concorrência caso desejem alçar aos cargos de nível superior.

As agências reguladoras, assim como os demais órgãos e autarquias federais brasileiras interessados em realizar concurso para provimento de cargos públicos deverão encaminhar as solicitações de autorização de concursos públicos ao MGI[2] até 31 de maio de cada ano, com vistas a sua compatibilização com o projeto de lei orçamentária anual para o exercício subsequente. O pedido devem ser acompanhados de informações que o fundamentem, como: evolução do quadro funcional dos últimos cinco anos, previsão de aposentadorias para os cinco anos subsequentes, resultado das avaliações institucionais do órgão, impacto orçamentário e em políticas públicas no caso de atendimento do pleito. Note-se que mesmo as contratações para substituição de servidores que se aposentaram ou se desligaram do órgão devem ter suas reposições aprovadas pelo órgão central.

A progressão e promoção no cargo ocorre a cada ano, desde que aprovado em avaliação de desempenho e realizadas horas mínimas de capacitação. Ressalta-se que a progressão não pressupõe a assunção de novas responsabilidades ou realização de atividades mais complexas. Via de regra isso ocorre por meio de nomeação em cargos comissionados, que atendem contemporaneamente a critérios técnicos e políticos.

Uma particularidade do processo seletivo em agências reguladoras é a previsão legal de curso de formação como etapa adicional do concurso público para o cargo especialista em regulação, uma vez que é visto como não vinculado a uma atividade profissional em sentido estrito e requer a aplicação de conhecimento de áreas distintas.

3. Metodologia

A pesquisa desenvolvida teve por objetivo descrever o processo de incorporação (Longo, 2007) de novos servidores de carreira nas agências reguladoras federais estudadas. Os objetivos específicos foram: identificar as práticas adotadas no planejamento do processo seletivo e sua relação com planejamento estratégico e objetivos institucionais; identificar as formas e critérios avaliativos aplicados durante o processo seletivo e sua relação com as competências requeridas para o exercício dos cargos; descrever como os cursos de formação têm sido aplicados nos processos seletivos das agências reguladoras estudadas.

A pesquisa utiliza a abordagem qualitativa, uma vez que busca revelar informações aprofundadas de um fenômeno social (Collis; Hussey, 2005). Quanto aos fins, esta pesquisa se classifica como sendo do tipo descritiva, pois tem como objetivo identificar práticas das agências reguladoras em processos de incorporação (Longo, 2007) que possam ser

2. Decreto n.° 11.345, de 01 de janeiro de 2023. Até então os pedidos eram encaminhados ao Ministério da Economia.

replicadas em outras organizações públicas. Optou-se pelo estudo de casos múltiplos (Yin, 2003), por tratar de grupo de organizações públicas (agências reguladoras federais brasileiras) não com o objetivo de compará-los, mas de compreendê-los em suas particularidades dentro de suas similitudes, enquanto organizações da administração pública federal criadas em um mesmo contexto e finalidades comuns, forma de organização e propósitos semelhantes. Trata-se, portanto, de um estudo de casos múltiplos de natureza homogênea.

Partiu-se de uma análise documental que compreendeu a análise da legislação aplicável à gestão de pessoas nas agências reguladoras, dos relatórios de gestão produzidos pelas próprias agências, bem como por relatório produzido pela Presidência da República sobre a gestão de pessoas nas agências reguladoras (Brasil, 2013). A pesquisa teve início a partir do relatório produzido pela Casa Civil (Brasil, 2013), que teve por objeto a análise dos recursos humanos nas agências reguladoras (dados secundários) e dos Relatórios de Gestão dos anos de 2020 e 2021 de cada uma das agências (dados primários). Tendo em vista que a pesquisa qualitativa requer multiplicidade de fontes de dados e métodos (Van Thiel, 2014), também foram consultadas as leis aplicáveis ao tema, assim como as normas internas expedidas pelo Poder Executivo Federal e pelas próprias instituições estudadas. Como dados primários também foram consultados editais de processos seletivos, notícias e documentos de caráter público produzidos pelas organizações estudadas. Por fim, para complementação do corpus da pesquisa e triangulação de dados, foram realizadas entrevistas orientadas por roteiro semiestruturado (Creswell, 2010).

A partir do referencial teórico foram elaborados dois roteiros semiestruturados para orientar as entrevistas. O primeiro deles foi aplicado aos gestores com o objetivo de obter informações sobre sua própria instituição e o segundo foi aplicado no intuito de colher informações e percepções sobre a gestão de pessoas nas agências federais como um todo. Os entrevistados foram escolhidos por seleção intencional dentre atores que pudessem contribuir para a produção de evidências acerca da gestão de pessoas nas agências reguladoras federais (Bauer; Gaskell, 2008). Nesse sentido, as entrevistas foram conduzidas pela pesquisadora no período entre setembro de 2022 e janeiro de 2023, individualmente e em formato virtual por meio das plataformas Google Meet® ou Microsoft Teams® por meio da aplicação de roteiro de entrevista semiestruturado. Os entrevistados concordaram em participar espontaneamente da pesquisa e assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Em relação às instituições que estão vinculados, os entrevistados estão distribuídos de acordo com a Tabela 1.

TABELA 1. Quantitativo de entrevistados

AGÊNCIAS	NÚMERO DE ENTREVISTADOS
Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)	1
Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)	4
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	2
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	4
Agência Nacional de Mineração (ANM)	1
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	1
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	1
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	4
Total	18

Fonte: Elaboração própria (2024).

Os entrevistados foram selecionados por desempenharem — ou terem desempenhado um passado recente — funções diretamente relacionadas à gestão de pessoas em suas respectivas organizações. Os entrevistados serão identificados pelo nome da agência em que ocupam cargo complementado por um número atribuído de acordo com a ordem em que as entrevistas foram realizadas. A Tabela 2 abaixo qualifica os entrevistados de acordo com o cargo ocupado na organização. Considerando a diversidade de nomenclatura adotadas nas organizações pesquisadas, optou-se por classificar os cargos de acordo com o nível hierárquico, sendo o 1.º nível o mais alto em relação ao tema gestão de pessoas. A distribuição dos entrevistados se deu da seguinte forma:

TABELA 2. Distribuição dos entrevistados quanto ao cargo ocupado

CARGO OCUPADO	NÚMERO DE ENTREVISTADOS
1.º nível (Superintendente, Gerente ou Gerente-Geral)	6
2.º nivel	7
3.º nivel	1
Ex ocupantes de cargo	4
Total	18

Fonte: Elaboração própria (2024).

Todas as entrevistas foram integralmente transcritas e analisadas por meio da leitura das transcrições combinada com a oitiva das gravações. Para a análise e categorização das unidades de registro e de unidades de contexto (Bardin, 2016) adotaram-se como referência os objetivos específicos e suas derivações.

A análise de dados foi realizada de acordo com o modelo desenvolvido por Bardin (2016), a análise de conteúdo. Segundo a autora a técnica em questão analisa os dados coletados por meio de três fases, a saber: (1) pré-análise, faz-se a organização e sistematização dos materiais disponíveis para a pesquisa e que colaborem com a interpretação final; (2) exploração do material, procura-se compreender o significado dado pelos envolvidos no estudo ao corpus da pesquisa; e (3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação, denominada de categorização. Para a sistematização das unidades de análise utilizou-se o software ATLAS.ti®, específico para análise de dados em pesquisa qualitativa.

Superada a fase de pré-análise, estabeleceu-se que a análise seria realizada por temas definidos a partir dos objetivos específicos determinados para a pesquisa: planejamento; seleção e recepção, cujos resultados serão apresentados no tópico a seguir.

4. Resultados

4.1 Planejamento

No que tange ao objeto da presente pesquisa, destaca-se a autonomia administrativa financeira assegurada às agências reguladoras pela Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019 não se aplica em sua plenitude no que se refere à gestão de seus quadros, em particular quanto aos processos de incorporação.

Nesse quesito, existe um rito a ser cumprido para que as agências — assim como os demais órgãos e entidades da administração pública federal direta, autarquias e fundações — devem encaminhar as solicitações de autorização de concursos públicos ao MGI[3] a cada ano, com vistas a sua compatibilização com o projeto de lei orçamentária anual para o exercício subsequente. Os pedidos devem ser acompanhados de informações que o fundamentem, como: evolução do quadro funcional dos últimos cinco anos, previsão de aposentadorias para os cinco anos subsequentes, resultado das avaliações institucionais do órgão, impacto orçamentário e em políticas públicas no caso de atendimento do pleito. Note-se que mesmo as contratações para substituição de servidores que se aposentaram ou se desligaram do órgão devem ter suas reposições aprovadas pelo órgão central. Portanto, a disponibilidade orçamentária da autarquia e nem mesmo a fundamentação técnica da necessidade são critérios suficientes:

Discussões de concurso público no Brasil hoje não é um tema estritamente técnico, a parte técnica é 5%, 10%, 15%, talvez. Você precisa instituir um processo bem instruído, mas isso é básico, isso é fácil. Só que isso não garante nada. O fato de você ter um processo bem instruído, de você seguir a legislação, não garante nada. Você precisa de uma articulação política muito grande para fazer um concurso ser aprovado. (ANM, 2022, entrevista)

O que ocorre é que todas as agências reguladoras ficaram entre 8 e 10 anos sem realizar novos processos seletivos para a recomposição de seus quadros permanentes. Como con-

3. Decreto n.° 11.345, de 01 de janeiro de 2023. Até então os pedidos eram encaminhados ao Ministério da Economia.

sequência, as instituições são afetadas tanto pela falta de servidores por longos períodos quanto pela chegada desses em grande volume. Dos depoimentos, colhe-se as seguintes percepções:

> Você imagina entrar com 500 profissionais de uma vez só, dentro de uma organização, isso já é uma loucura, né? Mas aí, o que a gente pensava? A gente faz esse primeiro concurso e depois, a cada ano, a gente vai renovando as coisas. Isso não acontece, quando a Anvisa for fazer um novo concurso hoje, ela vai fazer, de novo, para uns 500, provavelmente. Isso é muito ruim, o governo tinha que ter uma forma de reposição da força de trabalho sistematizada, planejada. É uma loucura, é um baque dentro do órgão. (ANVISA, 2022, entrevista)

A segunda consequência observada é que a ausência de previsibilidade de realização de concursos públicos desestimula o planejamento das organizações anteriores à aprovação do pedido, que pode ser resumida no seguinte excerto: "concurso parece uma coisa tão distante que a gente não tem uma estratégia montada" (ANVISA, 2022, entrevista). E quando as agências têm seus pedidos aprovados, os prazos para cumprimento de todas as etapas são exíguos:

> É muito duro você conseguir aprovar um concurso. Na hora que você aprova, você tem um prazo muito curto para publicar um edital, se você parar para pensar, seis meses para você publicar um edital é um prazo curto, porque se você vai ter que, dentro desses seis meses, contratar uma banca, você está falando de um processo licitatório. (ANM, 2022, entrevista)

Em seus primeiros processos seletivos, as agências estavam em processo de estruturação e o setor de gestão de pessoas não dispunha de um levantamento prévio do perfil de servidor se buscava atrair (ANVISA, 2022, entrevista). Dessa forma, o perfil desejável teve como referência a formação acadêmica dos contratados temporariamente para ocuparem as vagas (ANVISA, 2022, entrevista).

Em processos subsequentes, as algumas agências relataram a formação de comissões internas, com a participação de adotaram o depreende-se que grande parte das decisões em relação aos últimos concursos realizados nas respectivas agências foram adotadas por comissões formadas internamente após a autorização do concurso pelo órgão central (ANVISA, 2022; ANP, 2022; ANAC, 2022, entrevistas), como se depreende do relato abaixo:

> A responsabilidade da comissão era discutir forma, a organização do concurso, qual a banca organizadora, quais os temas que seriam cobrados — ainda que não tivesse um detalhamento muito grande, mas em linhas gerais, quais os temas (...) ela era composta por representantes das cinco diretorias, representantes da área de gestão de pessoas, representante da associação dos servidores da agência, da ANVISA e do sindicato, do Sinagências. (...) Era uma comissão mais para poder pacificar essas questões, quais seriam em linhas gerais os conteúdos, como é que seria a distribuição das pessoas dentro da Casa. Mas, sempre, em relação ao conteúdo, a área de gestão de pessoas batendo martelo junto com a diretoria e a distribuição de pessoas a cargo da diretoria, a decisão final. A comissão não tomava decisão, ela só sugeria. (ANVISA, 2022, entrevista)

O excerto abaixo explica o funcionamento e os objetivos estabelecidos:

> A gente observava as áreas mais carentes e aí fez uma distribuição, a diretora geral, à época, opinou bastante e fez as mudanças dela e depois a comissão chancelou aquilo (...) a partir dessa distribuição de vagas que a gente fez, aí a gente entrevistou as áreas e a partir dessas entrevistas que nós definimos os perfis. (ANP, 2022, entrevista)

Houve relatos de ações de caráter contínuo e perene apenas em relação à ANP e à ANAC. Na ANP houve a contratação de consultoria externa para o desenvolvimento de uma ferramenta entre 2015 e 2016, que permitiu o mapeamento dos processos da Agência, a identificação do número de servidores necessários em cada unidade organizacional e a elaboração de um plano de trabalho para cada posição. Atualmente, "para cada cargo já existe um plano de trabalho ali dizendo quais são as atividades para serem executadas" (ANP, 2022, entrevista). Com esses insumos, a organização foi capaz de apresentar para o órgão central um requerimento voltado para a formação de quadros permanentes e outro para a contratação com o objetivo de atender demandas temporárias. Como decorrência dessa segregação, a ANP logrou êxito no segundo pleito em contraponto às respostas negativas obtidas pelas demais agências. Outra consequência observada se refere à predestinação das vagas, uma vez que havia clareza quanto ao trabalho a ser desenvolvido pelos futuros contratados:

> A gente construiu uma ferramenta com eles [consultoria externa contratada] que agora a gente está fazendo internamente, de dimensionamento da força de trabalho e de competências. Hoje a ANP, desde 2019, 2020 e 2021, a gente refez isso, a gente teve todos os processos mapeados, a carga horária de cada processo, quem atua em cada processo. Então, a gente consegue saber o que tem de passivo em cada atividade da ANP hoje. Então, na hora de alocar e construir esse perfil, a gente consegue identificar. (ANP, 2022, entrevista)

Os depoimentos colhidos em relação à ANAC destacaram um ponto relevante em relação às demais: que o planejamento da sua força de e os pedidos de novos processos seletivos se fundamenta nos macroprocessos realizados pela agência e prognóstico de demanda futura decorrente da evolução prevista para o mercado regulado para os cinco anos futuros (ANAC, 2022, entrevista). Assim, de acordo com os relatos, o perfil dos candidatos é definido segundo dois aspectos primordiais: a atividade a ser realizada pelo futuro servidor e a estratégia da organização (ANAC, 2022, entrevista).

Como forma de estimular as entidades à mensuração e planejamento de suas atividades e quantitativo de pessoal o MGI determinou a aplicação do dimensionamento da força de trabalho no âmbito do Poder Executivo Federal, utilizando metodologia uniforme. Alguns entrevistados da ANVISA, ANP e ANA relataram que suas respectivas as agências tinham realizado seus dimensionamentos, em estágios e com aplicabilidades distintas, antes da determinação pelo então Ministério da Economia. Não obstante a falta do dimensionamento da força de trabalho de acordo com a metodologia requerida, as demais agências adotaram medidas neste sentido:

> Mesmo quem não utilizou [a metodologia], de alguma forma faz um dimensionamento, fez algum dimensionamento com recursos próprios ali de RH, pode estar um pouco defasado ou com alguma deficiência ali na questão técnica, mas algum tipo de dimensionamento tem. (ANEEL, 2022, entrevista)

O relato abaixo corrobora a aplicação de outros instrumentos:

> Como é que a gente fez essa fase preparatória: a gente usa vários instrumentos que a gente tem na casa, instrumentos diversos, relatórios de consultorias, relatórios gerados por órgãos de controle, o histórico da nossa força de trabalho, os passivos processuais. Então, na falta de um DFT, que está em construção, a gente usa todos esses documentos para que a gente possa chegar a uma priorização dos cargos mais essenciais. (ANM, 2022, entrevista)

Da análise dos dados, depreende-se que a relação entre o planejamento do concurso com o planejamento estratégico ainda é distante, reforçado pelo relato abaixo:

> A gente precisa amadurecer, olhar para frente. Eu estou selecionando pessoas para resolver os problemas que a ANVISA terá, os desafios que a ANVISA terá daqui para a frente não os que ela tinha daqui para trás. Preciso escolher pessoas para enfrentar os desafios futuros. Quais são esses desafios, para onde a agência quer ir. (ANVISA, 2022, entrevista)

No que se refere à judicialização nenhum dos entrevistados apresentou a questão de forma espontânea, o tema só foi abordado quando diretamente questionado. Colhe-se dos depoimentos, entretanto, que a possibilidade de o certame ser impugnado judicialmente é uma questão latente e se reflete na busca de respaldo buscam com as bancas examinadoras desde a elaboração do edital (ANTAQ, 2022, entrevista; ANVISA, 2022, entrevista) e é evidenciada no excerto abaixo:

> Isso [evitar fazer o que não está previsto em lei pela possibilidade de judicialização] é real. Quando a gente vai montar um processo seletivo de concurso a gente realmente pensa nisso: como qualificar ao máximo, gerando o mínimo risco possível. (...) a gente tem que entender que quando você está falando de concurso existe um componente político sério, é muito duro você conseguir aprovar um concurso. (...) Na hora que você publica [o edital], os riscos de uma impugnação, dependendo de onde vai parar judicialmente, você descredibiliza todo processo (...) não é uma questão de medo, mas é uma questão da responsabilidade, da credibilidade do processo. (ANM, 2022, entrevista)

Nesse sentido, a pesquisa reforça o entendimento apresentado no referencial teórico de que a impugnação do processo é vista como um fracasso (Coelho & Menon, 2018), um temor latente que justifica interpretações legalistas nas decisões e adoção de métodos avaliativos que evitem menos questionamentos, ao invés de primar pela avaliação do candidato por um espectro mais amplo.

No que se refere à análise qualitativa das competências requeridas pela organização, no curto, médio e longo prazo não houve relatos que pudessem comprovar a aplicação de instrumentos ao processo de seleção para o quadro permanente. Entrevistados da ANP e da ANAC relataram que realizaram projeções de postos de trabalho — ou seja, descrição das atividades, funções, principais responsabilidades, resultados esperados e objetivos — com fundamento em seus macroprocessos e aplicam tais informações para movimentação de servidores de outros órgãos para suas respectivas agências ou para eventuais processos seletivos para cargos comissionados (ANAC, 2022, entrevista).

4.2 Seleção

Em relação à escolha dos instrumentos de avaliação são definidos em grande parte pelo que a legislação prevê, combinado com as possibilidades e sugestões da banca organizadora e os interesses da agência contratante. Os editais analisados previam que a maior parte da pontuação advém da prova de conhecimentos. Não foi identificada a realização de provas práticas ou teste de julgamento situacional (Rodríguez & López-Basterra, 2018). A avaliação da idoneidade dos candidatos, ou o ethos público (Coelho& Menon, 2018), tampouco foi observada nos documentos analisados.

No que se refere à avaliação das competências, a avaliação dos conhecimentos é quase exclusiva. Houve um relatado de um caso em que se buscou a identificação de habilidades dos candidatos:

> Nesse [concurso] de 2015, que a gente começou no âmbito, mas numa questão muito específica, era de TI, que a gente observou que as exigências dos últimos concursos estavam muito em questões de TI que a gente não utilizava e que aí a gente queria que isso se traduzisse, que eles conseguissem, a partir da prova, captar a habilidade do candidato. (ANP, 2022, entrevista)

Verificou-se que a aplicação de prova escrita, obrigatória por lei para a seleção de cargos de nível superior, foi adotada para os processos de seleção para cargos de nível médio foi medida adotada pela ANVISA, ANP e ANAC, no intuito de avaliar o candidato de forma mais ampla:

> A gente entendia que prova discursiva era fundamental para que você conhecesse minimamente a capacidade de organização, capacidade de argumentação, capacidade analítica, de raciocínio, enfim, dos candidatos, porque embora a prova objetiva tenha o seu valor, ela tem uma limitação na mensuração do conhecimento. (ANVISA, 2022, entrevista)

De acordo com as entrevistas, a definição dos conhecimentos exigidos dos candidatos nas provas de múltipla escolha e dissertativas tiveram a participação direta das instituições, que deram as diretrizes para as respectivas bancas organizadoras, tendo por referência a distribuição interna das vagas autorizadas e as atividades a serem desempenhadas pelos futuros servidores.

> A partir do momento que o número de vagas é autorizado, a gente reúne todas as unidades da ANAC que vão ser atendidas pelo concurso público e define quais são os conteúdos e o que vai ser necessário, tanto em termos de requisitos obrigatórios quanto os conteúdos programáticos do edital. (...) a gente monta uma comissão de concurso (...) aí, a gente define todos esses perfis e conhecimentos, tudo que a gente vai colocar no edital. (ANAC, 2022, entrevista)

A experiência dos candidatos é considerada como elemento classificatório, mas não eliminatório e apenas para os cargos de nível superior em todos os editais analisados. Assim como dos demais concursos analisados na pesquisa de Fontainha e outros (2014), a pontuação atribuída à atividade profissional prévia representa um percentual baixo, cerca de 3% em relação à pontuação total. A opinião dos entrevistados sobre o processo e seus resultados pode ser resumido no trecho abaixo:

> No concurso público a gente está vinculado a uma legislação, a gente não tem como fugir muito. Você vai ter uma parte que vai avaliar conhecimentos, que são as provas, que é bem focado no conhecimento mesmo, você não consegue pegar o perfil mesmo da pessoa, então, a pessoa que está chegando, você tem que adaptar o que tem. (ANAC, 2022, entrevista)

Existe o entendimento de que os novos servidores não estarão aptos de imediato a cumprir suas respectivas atividades plenamente, especialmente aqueles selecionados para atuar na área de regulação:

> É difícil você trazer um servidor bom. Por exemplo, a área regulatória, você vai encontrar um bom engenheiro de rodovias, um bom engenheiro, talvez de ferrovias, agora que está começando a vir ferrovias, mas por exemplo, passageiros, de onde que você vai tirar alguém de passageiro?. (ANTT, 2022, entrevista)

O depoimento da ANATEL constante do relatório elaborado pela Casa Civil reforça o discurso: o nível de escolaridade, embora alto, muitas vezes não significa experiência na área na qual o servidor irá trabalhar; na prática, muitas vezes aquele é o primeiro emprego, exigindo muito da capacitação *on the job* e da capacitação técnica especializada (Brasil, 2013, p. 45).

Na mesma oportunidade, a ANATEL afirmou que a solicitação de concurso público para atender a demanda específica de um projeto não seria uma alternativa adequada, pois "um recém concursado não conseguiria contribuir no mesmo nível que os profissionais já formados que compõem o quadro da Agência, a menos que tenha alguma experiência prévia no setor de telecomunicações, o que não é o mais comum no perfil dos concursados" (Brasil, 2013, p. 179).

Em outras palavras, existe a compreensão de que as atividades desenvolvidas pela agência reguladora são muito específicas e quaisquer que sejam os conhecimentos ou experiências prévias que os candidatos possam ter, elas precisarão ser complementadas ou aprimoradas para que possam executar plenamente suas funções na organização. Em adendo, foram apontadas dificuldades de natureza comportamental:

> De uma forma geral, a gente foi bem atendido... vieram servidores muito preparados, mas, assim, no aspecto comportamental, a gente teve uns pontos fora da curva (...) teve alguns servidores que eram, assim, altamente capacitados, super bem colocados no concurso, mas que do ponto de vista comportamental não se adequaram tanto. (ANP, 2022, entrevista)

Obstáculos para alocar e manter os concursados nas áreas de fiscalização também foram apontadas:

> Tecnicamente, a gente sente a necessidade de que os servidores tenham uma formação básica um pouco mais voltada para a parte prática da fiscalização (...) o curso só não dá ao fiscal a capacidade de realmente fiscalizar. Então, a gente teria que ter alguma atividade, algum período de atividade prática. (ANVISA, 2022, entrevista)

Durante as entrevistas foi relatado que os cursos de capacitação oferecidos pela instituição, ou seja, a aquisição de conhecimento teórico, não foram suficientes para suprir

tal necessidade no curto prazo. Não obstante tais afirmativas, não foram identificadas na pesquisa a adoção de medidas voltadas ao aprimoramento da seleção.

Nesse sentido, retoma-se a pesquisa de Fontainha et al. (2014) quanto à relevância de se considerar a experiência prévia do candidato nos processos seletivos. No caso da Anvisa, a queixa está centralizada na necessidade de recrutar pessoas que tenham vivência de fiscalização. Em outras palavras, há necessidade de servidores que disponham de habilidades e atitudes necessárias à realização na atuação direta com a população, no papel de burocrata de nível de rua (Cavalcanti et al., 2018). Os números apresentados nos relatórios demonstram que o contingente de servidores que atuam nos pontos de fiscalização está em declínio e os concursos realizados não foram capazes de selecionar candidatos que atendam esse perfil específico.

Não obstante todas as ponderações acima relatadas, quando questionados acerca dos resultados obtidos a partir dos concursos anteriores, há a compreensão de que os processos foram bem-sucedidos (ANEEL; ANAC; ANP, 2022, entrevistas):

> Os concursos foram muito bem realizados, os quadros que entraram são talentos de grande potência (...) pessoas que foram escolhidas com um patamar muito elevado. (ANP, 2022, entrevista)

A pesquisa também teve como um de seus objetivos específicos identificar como os cursos de formação têm sido aplicados nos processos seletivos das agências reguladoras e qual a efetividade deste instrumento no processo de seleção e de recepção dos candidatos.

O curso de formação é parte obrigatória do processo seletivo para o cargo de especialista em regulação por determinação legal, porém não há forma ou duração específica a ser adotada. A entrevista da ANP relatou que a experiência de incluir esta etapa na seleção de analistas administrativos não se mostrou profícua:

> O curso de formação te prende muito na convocação das próximas etapas, né? Tipo, quando você está no cadastro de reserva, você tem muito mais fluidez para ir convocando quando alguém vai dando vacância. Então, a gente achou melhor o que não era exigido por lei, não botar curso de formação. (ANP, 2022, entrevista)

Os relatos demonstram que os cursos tinham por objetivo apresentar informações sobre cada uma das áreas da agência, de forma que o candidato pudesse adquirir conhecimentos sobre o funcionamento da instituição:

> Processo de trabalho, ferramentas utilizadas, sistemas utilizados, código de ética, enfim, a legislação mais interna da agência. Era uma tentativa de preparar as pessoas para a execução da sua atividade, muito mais do que uma expectativa de ser uma etapa de seleção. A gente enxergava o curso de formação, apesar de ser uma etapa do processo de seleção, muito mais como um processo formativo dessas pessoas, a gente já considerava que todas elas estariam na agência. (ANVISA, 2022, entrevista)

Depreende-se que a configuração do curso partia do entendimento de que todos os participantes já haviam sido selecionados:

> A intenção era mais dar um panorama geral, assim, do campo de atuação da agência e trazer conhecimentos básicos sobre todos os segmentos da agência.

> Não, necessariamente, aqueles onde o servidor ia atuar (...) a gente queria dar um panorama completo da agência e, seja qual fosse a área para onde o servidor iria, ele ia ter uma noção geral aí da agência".(ANP, 2022, entrevista)

Como se verifica a partir dos relatos, tampouco nessa etapa foram aplicados outros instrumentos ou meios de avaliação capazes de identificar as competências, a experiência prévia dos candidatos, ou mesmo de assumir o caráter eliminatório dos candidatos caso habilidades necessárias ao cumprimento das atividades não fossem identificadas. Nota-se que os cursos de formação analisados cumpriram o papel de do processo de recepção dos candidatos aprovados na etapa de provas escritas.

4.3 Recepção

Como visto no tópico anterior, parte do processo de recepção dos futuros servidores foi realizado no período de curso de formação, por meio da apresentação da estrutura organizacional e socialização com possíveis colegas e superiores. Além desses aspectos, as entrevistas informam outras etapas do processo de recepção ocorrem durante o curso de formação, como a análise curricular e, em alguns casos, entrevista dos candidatos para definição de alocação: "no próprio curso de formação, a gente já trabalhou a lotação deles para que eles pudessem ir assimilando com quem eles estavam falando" (ANVISA, 2022, entrevista).

Segundo um dos entrevistados da ANVISA, "durante o curso de formação, a gente pediu o currículo dos alunos, dos candidatos e pedimos que eles sugerissem áreas que tivessem interesse. E nós tentamos fazer um alinhamento entre o interesse da área e o interesse da pessoa" (ANVISA, 2022, entrevista).

Na ANAC, o processo de recepção de novos servidores inclui o preenchimento de formulário do perfil profissiográfico antes da alocação desses candidatos nas unidades, buscando adequar o perfil profissional do candidato à necessidade da instituição. (ANAC, 2021, p. 114). Segundo informado por meio de entrevista:

> Para todos os cargos a gente faz [análise curricular]. De posse daquele levantamento de perfil a gente vai fazendo a adequação, a alocação desses outros cargos também, valida com cada gestor e até mesmo entre eles, eles trocam ali, mas com a gente [GRH] envolvido. Se a gente tiver essa área meio a gente ainda consegue fazer algumas entrevistas. (ANAC, 2022, entrevista)

Para os cargos que não participam do curso de formação, outras estratégias foram adotadas para o processo de recepção:

> A gente tem uma ambientação e também normalmente dura mais ou menos uma semana e aí é para todos os cargos (...) tem um pouquinho de informação da estrutura da ANAC, da história da aviação civil, também, porque eles precisam, mas o interessante é eles conhecerem como a ANAC está formada, como que as superintendências estão integradas, quais são os macroprocessos que são envolvidos e, aí, passa pelo planejamento estratégico, é onde eles vão ter uma visão geral da ANAC. (ANAC, 2022, entrevista)

Outra agência relatou experiência similar:

> Para os dois cargos de nível médio, a gente fez uma ambientação tentando trazer muita coisa desse curso de formação, aquilo que a gente entendia que se aplicava a esses cargos, também (...) nessas ambientações, a gente participava fazendo algumas dinâmicas, então, eu mesma conduzia dinâmicas, coisas assim de apresentação, de as pessoas irem se conhecendo. (ANVISA, 2022, entrevista)

Em uma terceira agência, relatou-se que os novos servidores passavam pelo processo de *onboarding*:

> No [concurso] de 2013 a gente fez uma ambientação virtual, cada um que entrava ganhava um DVD com uma apresentação da área, um gestor da área falando e teve uma apresentação de todo mundo num dia. (...) o de 2015, também foi isso, também foi virtual. Agora [em 2022], a gente está fazendo um pouco mais abrangente (...) já foi gravada a apresentação inicial do diretor-geral, teve uma fala maior explicando, falando o que ele achava da ANP. A gente vai colocar coisas também de RH ali, explicando onde que você encontra cada coisa. (ANP, 2022, entrevista)

Outra iniciativa relatada refere-se à designação de um colega da área, denominado 'padrinho' para receber e orientar o recém-chegado:

> A gente fez um treinamento dos padrinhos, orientando: olha, receba a pessoa, dê uma volta com ela na ANVISA, mostra... orientando, o que era importante para uma ambientação da pessoa. Esse padrinho seria uma pessoa de referência. O ideal é que não fosse o chefe para, justamente, a pessoa ter um colega ali de referência. Então, essa foi uma prática legal, quem seguiu direitinho... o pessoal gostou de ter esse apoio, acho que valeu a pena. (ANVISA, 2022, entrevista)

Ainda como parte do processo de incorporação dos servidores, destacou-se a realização de um programa com os novos selecionados para apresentação de algumas empresas participantes do mercado que passariam a regular, como forma de tangibilizar os impactos das decisões adotadas pela instituição. De acordo com a entrevista:

> No concurso de 2013, a gente teve uma experiência muito bacana que os servidores recém-empossados, eles participavam de um programa de formação que a gente fazia junto com as indústrias. Então, esses servidores, iam visitar o setor produtivo para ter uma noção um pouco mais clara de impacto regulatório. Então, o foco era a gente, digamos assim, incutir nesses servidores a percepção de que o impacto regulatório precisa ser avaliado. E por que que precisa ser avaliado? aí vinha a indústria para poder trazer elementos práticos de impactos, tanto para beneficiamento quanto para complicação da vida deles. (ANVISA, 2022, entrevista)

Desta forma, a ambientação dos novos servidores abrange não somente os colegas e ambiente físico da instituição, e passa a incluir outros atores do setor econômico no qual passarão a atuar.

5. Considerações Finais

A partir dos dados e análises realizadas, algumas conclusões acerca do processo de incorporação dos servidores em agências reguladoras puderam ser tecidas.

No que se refere ao planejamento da força de trabalho, a ANP e a ANAC destacam-se perante as demais agências. A ANP identificou suas necessidades e disponibilidades quantitativas nos cenários de curto e médio prazos, bem como as deficiências e excessos de servidores em cada área. Quanto ao levantamento das necessidades qualitativas, a agência encontra-se em fase inicial, uma vez que já foram identificadas as atividades vinculadas a cada uma das vagas, com definição de planos de trabalho individualizados e realização do diagnóstico de competências existentes na organização.

A ANAC, por sua vez, realizou a análise quantitativa e qualitativa das competências requeridas. Pode-se afirmar, ainda, que a agência tem o diagnóstico das disponibilidades quantitativas atuais e futuras, sem evidências suficientes para afirmar que há o diagnóstico das disponibilidades qualitativas. A aplicação de formulário aos selecionados denota encaminhamento no sentido de alocar adequadamente as competências disponíveis na agência.

Quanto ao planejamento de ações, um fator comum a todas as onze agências é que, embora sejam reconhecidas como autarquias dotadas de autonomia administrativa, elas detêm baixa autonomia na adoção de medidas que impliquem em contratação de servidores.

Quanto aos instrumentos de avaliação dos candidatos, observa-se que a aplicação de prova dissertativa foi um fator que contribuiu para a maior adesão dos candidatos selecionados ao perfil desejado pelas agências. Obteve-se a partir das entrevistas que a avaliação de competências nos processos seletivos para a formação do quadro permanente é restrita e não foi plenamente incorporado pelas instituições estudadas. A limitação quanto à avaliação de aspectos comportamentais e atitudinais dos candidatos foi apontada como um ponto de aprimoramento nos processos seletivos via concurso público.

Confirma-se, portanto, o diagnóstico apresentado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2010) de que no Brasil a gestão por competências tem sua aplicação restrita ao âmbito da capacitação e da criação da cultura do desenvolvimento contínuo entre os servidores. Permanecem também os entraves quanto à forma de introduzir as competências no processo de recrutamento para o serviço público de forma a obter um melhor ajuste entre as necessidades da organização e as competências e capacidades das pessoas recrutadas.

Não obstante todas as limitações apontadas do processo em identificar os candidatos aptos aos cargos, não foram identificadas na pesquisa a adoção de medidas voltadas ao aprimoramento da seleção. Dadas a estrutura legal existente e a tentativa de se evitar a judicialização dos concursos, uma alternativa para ampliar o escopo de avaliação dos candidatos seria a adoção de instrumentos de avaliação comportamental ou testes de julgamento situacional aos candidatos durante o curso de formação, aplicando-o como etapa de seleção do concurso público — conforme efetivamente previsto em lei — e não como etapa de recepção dos candidatos.

Entende-se que a aplicação de instrumentos para a avaliação das habilidades dos candidatos na resolução de problemas práticos ou a para trabalhar em equipes, por exemplo, seria de grande valia para as agências tanto no processo de seleção, na medida em que permitiria a escolha de candidatos com perfis mais aderentes às necessidades das instituições, quanto na recepção, no que se refere à alocação do servidor em áreas com maior afinidade com seu perfil de trabalho e habilidades.

A percepção dos entrevistados quanto aos resultados dos processos seletivos. As entrevistas demonstram os resultados como satisfatórios para as entidades, ainda que diversas limitações tenham sido apontadas quanto às habilidades apresentadas pelos candidatos selecionados. Nesse quesito, conclui-se que dois fatores interferem no resultado obtido. O primeiro é que todos os entrevistados estão (ou estiveram) vinculados à área responsável pela condução dos concursos em suas respectivas instituições e, portanto, as respostas são influenciadas pelo cargo, o que poderia ser apontado como uma limitação da pesquisa. O segundo ponto é que nível de sucesso do processo é avaliado pelos entrevistados a partir dos índices de retenção dos candidatos, o que não se mostra como um indicador confiável quanto a adequação do servidor ao perfil do cargo.

Depreende-se ainda que a limitação dos instrumentos em avaliar a aptidão dos candidatos para a execução das atividades laborais foi, em certa medida, internalizada pelas organizações estudadas. E como consequência, as agências em regulação adotam como medida permanente a capacitação de servidores, investindo parcelas expressivas de seus respectivos orçamentos para essa finalidade (ANATEL, 2021; ANS, 2021; ANTAQ, 2022).

Quanto às etapas da recepção, observa-se que a análise curricular para a recepção dos candidatos, assim como demais etapas prevista na doutrina foram adotadas pelas organizações.

No contexto brasileiro, deve-se considerar que as agências reguladoras federais são organizações vistas como referencial para a gestão pública federal. No que tange aos concursos públicos, as agências apresentam-se como instância de aprendizado para se (re)pensar a gestão de concursos públicos, com grande potencial de replicabilidade em órgãos e entidades da União.

Nesse sentido, a verificação dos resultados obtidos neste trabalho podem ser aprofundadospor futuras pesquisas que incluam a participação de gestores que atuam em outras áreas da organização, assim como a aplicação de pesquisa similar a outras carreirasparadigmáticas no setor público.

Já numa perspectiva lusófona, está na ordem do dia compreender os diferentes modelos e nível de maturidade dos processos de recrutamento e seleção no setor público de diferentes países (Portugal, Brasil, PALOP), bem como suas boas práticas e/ou tendências/inovações nos concuros públicos nos anos correntes.

Referências

Agência Nacional de Aviação Civil. (2021). Relatório de Gestão e Atividades 2020. https://www.gov.br/anac/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-arquivos/RelatriodeGestoeAtividades2020.pdf

Agência Nacional de Saúde Suplementar.(2021). Relatório Anual de Gestão e de Atividades Exercício 2020. https://www.gov.br/ans/pt-br/arquivos/acesso-a-informacao/transparencia-institucional/prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao/relatorio-gestao-2020.pdf

Agência Nacional de Telecomunicações (2021). Relatório Anual de Gestão 2020. https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO7WGrElvTz1_rj8nrMF-QM90N9YJznGAw 7noRtP-46wrHKG9JxftAZtduI1twGiTCE97imTxROoxD5Z4y36esrt

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (2022). Relatório de gestão 2021. ANTAQ. https://www.gov.br/antaq/pt-br/acesso-a-informacao/prestacao_de_contas/relatorio-de-gestao

Araujo, A. L. G.; Oliveira, K. P.; & Cardoso, G. A. (2020). A culpa é da indústria concurseira? Reflexões sobre o concurso público. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 07(02), 128–146. https://www.revistas.usp.br/rdda/article/download/164876/162408/425187

Bardin, L. (2106) Análise de Conteúdo. São Paulo: Edições 70.

Bauer, M. W.; & Gaskell, G. (2008). Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático. Vozes.

Bergue, S. T. (2020) Gestão estratégica de pessoas no setor público (2ª ed.). Fórum.

Brasil. Casa Civil (2013). Recursos humanos das Agências Reguladoras: Situação atual, diagnóstico e recomendações. https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2013/diagnostico-da-alocacao-dos-quadros-efetivos-comissionados-e-terceirizados-das-agencias-reguladoras-federais/view

Brasil. Presidência da República (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Presidência da República.

Brasil. Presidência da República (2016). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos (2023). Lei n.º 13.848 de 25 de junho de 2015. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei n.º 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei n.º 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei n.º 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei n.º 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei n.º 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória n.º 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei n.º 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.Presidência da Republica. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm

Brasil. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos (2023). Lei n.º 13.575 de 20 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis n º 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei n.º 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Presidência da Republica. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13575.htm

Brasil. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos (2023). Decreto n.º 11.345, de 01 de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Presidência da Republica. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11345.htm

Brasil. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n° 2.558, de 2022. Projeto de Lei n° 2558, de 2022. Altera a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, para determinar penalização às entidades e empresas que realizarem pesquisas de opinião pública relativas às eleições ou aos candidatos com resultados fora das margens de erro estabelecidas. Câmara dos Deputados. https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154812

Cavalcante, P. (2017). Gestão pública contemporânea: Do movimento gerencialista ao Pós-NPM. Texto para Discussão, n. 2319. IPEA. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8027/1/td_2319.pdf

Cavalcanti, S.; Lotta, G. S; & Pires, R. R. C. (2018). Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In R. Pires; G. Lotta; V. E. Oliveira (Eds.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas (pp. 227- 246). ENAP. https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8606?mode=full

Coelho, F. S.; Menon, I. O. (2018). A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamentoe seleção – os concursos públicos. Revista do Serviço Público, v. 69, 151-180. https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3497

Collins, J.; & Hussey, R. (2005). Pesquisa em administração: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. Bookman.

Creswell, J. W. (2010) Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. (3ª ed.). Artmed.

Cunha, B. Q. (2018). As agências reguladoras e seu hibridismo burocrático. In R. Pires; G. Lotta; V. E. Oliveira (Eds.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas (pp. 383-405). ENAP. https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8618?locale=pt_BR

Ferlie, E. et al. (1999). A nova administração pública em ação. UnB/ENAP.

Fontainha, F. C. et al (2014). Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos? FGV Rio. https://repositorio.fgv.br/bitstreams/13307093-3814-4800-b483-e66fbd14dea6/download

Longo, F. (2007). Mérito e Flexibilidade: A gestão das pessoas no setor público. FUNDAP.

Maia, B. A. (2021) Institucionalização do Concurso Público no Brasil: Uma Análise Sócio-histórica. Revista do Serviço Público, v. 72 (03), 663-684. https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4639

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2010). Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil. OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098-pt

Peci, A. (2007). Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. Revista de Administração Contemporânea, v. 11(01), 11-30. https://www.scielo.br/j/rac/a/Jg9Cxr3yGwsRXqx9CSt9Szx/

Pinto, M. R. R.; & Castelo Branco, U. V. Provisão de servidores nas instituições públicas. In A. B., Silva (coord.). Gestão de pessoas por competências nas instituições públicas brasileiras (2ª ed., pp. 140-171). UFPB. https://www.researchgate.net/publication/353003328_Gestao_de_Pessoas_por_Competencias_nas_Instituicoes_Publicas_Federais_2a_Edicao_Revisada_e_Ampliada

Rodríguez, A.; & López-Basterra, J. (2018). Predictores Selectivos en el Sector Público: Validez Predictiva y Reacciones de los Candidatos. Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones. v. 34(01), 16-28. http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1576-59622018000100016

Santos, A. P. (2015). Gestão por competência na administração pública: Balanço da experiência federal e análise de casos de organizações [Apresentação de artigo] VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília. p. 132-157.

Silva, A. B.; & Costa, A. L. (2021). Diretrizes e etapas para a implantação do sistema de gestão de pessoas por competências. In A. B., Silva (coord.). Gestão de pessoas por competências nas instituições públicas brasileiras. (2ª ed., pp. 109-139). UFPB.

Van Thiel, S. (2014). Research Methods in Public Administration and Public Management: An introduction. Routledge.

Yin, R. K. (2003) Case study research design and methods. SAGE.

12.

Proposta de Modelo de Indicadores de Desempenho para Assembleias Legislativas: Um Estudo de Caso sobre a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

André Leme da Silva Fleury Bonini
Universidade de São Paulo (USP)

Fernando Freire Vasconcelos
Universidade de São Paulo (USP)

Hamilton Luiz Corrêa
Universidade de São Paulo (USP)

Lucas Israel Oliveira Testi
Universidade de São Paulo (USP)

Marcelo Albuquerque
Universidade de São Paulo (USP)

RESUMO

A avaliação de desempenho das organizações tem sido objeto de pesquisas na área da Administração desde a década de 80. É certo que tem havido uma evolução significativa nos estudos referentes a este assunto, mas vale destacar que não foi encontrado um modelo específico para medir a performance organizacional das assembleias legislativas. Com base na Análise de Conteúdo foi possível comparar os modelos gerais de avaliação de performance organizacional e propor um Modelo de Avaliação de Desempenho para Assembleias Legislativas (MADAL), a partir dos indicadores levantados pela Análise Categorial. O modelo proposto está estruturado em cinco fases conceituais. A presente pesquisa permitiu identificar aspectos relevantes que impactam diretamente no desempenho da assembleia legislativa estudada, contribuindo com o desenvolvimento de nove indicadores de desempenho distribuídos em três perspectivas, que revelaram estreita relação aos quesitos de Economicidade, Eficiência e Moralidade, princípios requeridos pelos órgãos da administração pública.

Palavras-chave: Avaliação de Desempenho; Gestão Pública; Performance Organizacional.

ABSTRACT

The performance assessment of organizations has been the subject of Administration studies since the 1980s. It is true that there has been a significant evolution in studies relating to this subject, but it is worth highlighting that no specific model has been found to measure the organizational performance of legislative assemblies. Based on the Content Analysis, it was possible to compare the general organizational performance assessment models and propose a Performance Assessment Model for Legislative Assemblies (MADAL), based on the indicators raised by the Category Analysis. The proposed model is structured into five conceptual phases. This research made it possible to identify relevant aspects that directly impact the performance of the legislative assembly studied, contributing to the development of nine performance indicators distributed across three perspectives, which revealed a close relationship with the requirements of Economicity, Efficiency and Morality, principles required by the bodies of public administration.

Keyword: Performance evaluation; Public Management; Organizational Performance.

1. Introdução

A avaliação de desempenho das organizações tem sido objeto de estudos da Administração desde a década de 80, sendo que diversos instrumentos de avaliação de desempenho organizacional têm sido desenvolvidos desde então (Garengo et al., 2005; Bortoluzzi et al., 2009). Bem como, tem havido uma evolução significativa nos estudos referentes a este assunto, apesar de que, inicialmente havia pouco respaldo científico para suportar o crescente número de indicadores de desempenho que eram propostos, principalmente ao longo dos anos 90, o que não permitia suficientes conclusões teóricas sob sua eficácia (Neely et al., 1995). Ainda assim, nos anos subsequentes os estudos da área seguiram aumentando em volume.

O presente estudo tem como objetivo principal propor indicadores de desempenho que sejam adequados à medição das atividades típicas do poder legislativo e, como objetivo secundário, analisar alguns dos principais modelos de Avaliação de Desempenho Organizacional (ADO) existentes, para então propor um modelo que seja adequado para aplicação junto às Assembleias Legislativas de modo a contribuir com a melhoria da eficiência e eficácia de suas atividades administrativa, legislativa e fiscalizatória.

A justificativa desta pesquisa foi embasada pelo fato de que a construção de um modelo adequado de avaliação de desempenho para um órgão público, constitui um trabalho de relevância para toda sociedade como um todo, tanto no sentido de proporcionar o aperfeiçoamento da gestão pública, quanto pela possibilidade de criar metodologias que possibilitem o monitoramento e antecipação de seus resultados.

Para tanto, a grande questão de pesquisa procurou delinear sobre melhorias no setor público, ao passo que questiona sobre a real necessidade de existir um modelo de avaliação para o legislativo.

Visando atingir os objetivos propostos foi reunido um referencial teórico sobre a dinâmica do Poder Legislativo Estadual, de modo a poder embasar a discussão proposta. Em seguida, foram reunidos conteúdos sobre os princípios que regem a administração pública e, por último, foram reunidos para análise os modelos de ADO mais adequados à aplicação proposta.

Quanto ao modelo metodológico, foi realizada uma pesquisa qualitativa, de estudo de caso único, que teve como objeto a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). O trabalho foi de caráter exploratório e descritivo, com base em dados primários e secundários reunidos tanto por meio de entrevistas realizadas com funcionários do referido órgão, quanto por pesquisas e coleta de dados da internet. Em seguida, procedeu-se à análise do conteúdo das entrevistas por meio da utilização do método de Bardin (2010), que permite alcançar uma compreensão profunda dos dados em estudo.

Foram analisados no presente estudo, os regramentos legais, financeiro e de metas, que regem o funcionamento da ALESP, tais como, seus instrumentos de orçamento e planejamento, dentre os quais, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que permitiram levantar dados sobre as atividades, produtos e resultados da referida Casa de Leis.

Espera-se que este trabalho empírico possibilite e auxilie aos gestores das Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais do país, a priorizar a utilização de indicadores de desempenho, como instrumentos essenciais à melhoria da performance organizacional das referidas casas legislativas.

2. Quadro Teórico

2.1 Finalidade do processo legislativo e sua dinâmica operacional

O Processo Legislativo é o conjunto de atos realizados pelas Assembleias Legislativas visando a elaboração das leis de acordo com as regras definidas pela Constituição Estadual e pelos seus Regimentos Internos. No âmbito federal, o poder legislativo é representado pelo Congresso Nacional, sendo este composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, e na esfera estadual este poder é realizado pelas Assembleias Legislativas por meio dos deputados estaduais (ALESP, 1989).

Estando entre as maiores Assembleias Legislativas da América Latina, a ALESP, atualmente é composta por 94 deputados, representando cerca de 43 milhões de cidadãos paulistas (ALESP, 1989). Além da sua competência natural de elaboração de leis, de acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 70, cabe ao Poder Legislativo também a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo (Brasil, 1988).

Neste contexto de trabalho do Parlamento, existe, segundo Santos et al. (2007), um ambiente de pluralismo cognitivo em que interagem correntes heterogêneas de pensamento e forças antagônicas de pressão, em que não necessariamente impera a relação harmoniosa e de disposição para a colaboração recíproca, sendo natural do calor do jogo político, a diversidade de interesses dos atores desse processo.

Dessa forma, o Poder Legislativo pode ser entendido como o "locus privilegiado de debate" (Prata, 2009), onde interagem partes interessadas normalmente antagônicas, em que os cidadãos têm papel preponderante dessa dinâmica como geradores de demandas sociais (França, 2017). O Poder Executivo, por sua vez, atua como fonte de forte influência na relação com os parlamentares, agindo com sua a "mão forte" para a aprovação de projetos do interesse do governo (Zorazal; Carlos, 2017; Tomio; Ricci, 2019), e o próprio poder

legislativo, a partir dos interesses dos parlamentares, atua em função de seu entendimento da realidade que os cerca (Santos et al., 2020).

Contudo, a evolução da sociedade passa paulatinamente a agregar um componente adicional à dinâmica das casas legislativas, representado pela pressão popular que, cada vez mais, cobra do Poder Legislativo a adoção de processos que resultem em maior eficiência e qualidade na prestação dos serviços legislativos e de gestão da coisa pública (Ferreira et al., 2018).

Inspirada em mecanismos da iniciativa privada, relativos à busca por inovação e processos de gestão mais ágeis, dinâmicos e eficientes, o Poder Legislativo é cobrado a adotar instrumentos que respondam à demanda por mais informação e transparência. De modo que, conforme colocado por Dantas e Yeung (2019), aferir, medir e dimensionar são desafios necessários à percepção do poder público e em especial do parlamento.

2.2 Dinâmica legislativa do poder legislativo estadual

A Constituição Federal (Brasil, 1988), no capítulo dedicado às finanças públicas, determinou em seu artigo 165 e seguintes, os instrumentos de planejamento e orçamento da administração pública, estabelecendo que são leis de iniciativa do Poder Executivo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ao levantar os dados disponibilizados pela ALESP sobre a produção legislativa, se pode constatar que das 2.546 leis ordinárias publicadas no Estado de São Paulo entre 2012 e 2019, cerca de 80% delas não trazem um benefício direto e perceptível pela sociedade, uma vez que acabam tratando, quase que exclusivamente, da definição de nomes de bens públicos (35%), de entidades de utilidade pública (25%) e do estabelecimento de datas comemorativas no Calendário Oficial (21%).

2.3 Dinâmica da atividade fiscalizatória da ALESP

Dentre as funções constitucionalmente estabelecidas para a ALESP, uma de grande relevância é a realização, pelos deputados, da atividade fiscalizatória dos atos do Poder Executivo. Isto é feito por meio da sua atuação em Comissões Permanentes, em Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs) ou individualmente, pela propositura de Requerimentos de Informações (ALESP, 1970).

Sendo que, dentre estes, o Requerimento de Informações, é um dos principais instrumentos que o parlamentar dispõe para desenvolver a atividade fiscalizatória, que é uma das finalidades das assembleias estaduais. É por intermédio do Requerimento de Informações que o parlamentar pode requisitar informações, a quaisquer autoridades públicas estaduais, sobre atos sujeitos à fiscalização pela Assembleia. O poder de requerer informações é tão significativo que a recusa ou, seu não atendimento no prazo legal (trinta dias), ou ainda, o fornecimento de informações falsas, podem redundar em crime de responsabilidade, sujeito a processo administrativo que pode levar, até mesmo, a demissão do servidor público responsável por atender ao requerimento (ALESP, 1989).

2.4 Modelos de avaliação de desempenho

Pode-se dizer que os modelos de avaliação de performance mais conhecidos e utilizados pelas organizações atualmente são os modelos: MADE-O (Corrêa, 1986), Balanced Scorecard (Kaplan; Norton, 1997), Skandia Navigator (Edvinsson, 1997), Triple Bottom Line (The Sigma Project, 2003) e o MEG-PNQ (FNQ, 2001). Sendo as principais características de cada um as indicadas abaixo:

- MADE-O: Corrêa (1986) propôs um modelo de avaliação de desempenho organizacional denominado de MADE-O, segundo o qual uma organização vem a ser um conjunto de pessoas, recursos humanos, financeiros e materiais, que juntos procuram gerar resultados que podem ser produtos ou serviços, visando a consecução de objetivos individuais e/ou organizacionais. O modelo é composto por dez módulos de avaliação de desempenho aplicáveis a qualquer tipo de organização, sendo eles: (i) Econômico-financeiro; (ii) Operacional; (iii) Recursos humanos; (iv) Satisfação dos usuários-clientes; (v) Inovação tecnológica; (vi) Adaptação/ambiente; (vii) Avaliação técnica; (viii) Clima organizacional; (ix) Benefícios sociais; e, (x) Potencialidade gerencial. A partir destes módulos, a aferição de desempenho é operacionalizada por meio da utilização de indicadores de desempenho ou de performance, que constituem as unidades de quantificação para a avaliação.
- BALANCED SCORECARD: Kaplan e Norton (1997) descreveram o modelo como, um conjunto de medidas que apresentam uma visão ágil e abrangente das atividades de um negócio, integrando indicadores financeiros e indicadores de satisfação dos clientes, que se referem a resultados de atividades já realizadas; com indicadores relacionados a processos internos e de melhoria e inovação, que representam os impulsionadores do desempenho financeiro futuro da organização. Desta forma, permite que os administradores concentrem seus esforços nos indicadores mais críticos e enxerguem a empresa a partir de quatro perspectivas, que respondem a quatro questões principais: (i) Perspectiva do cliente: Como os consumidores veem a empresa?; (ii) Perspectiva interna: Em que se deve ter excelência?; (iii) Perspectiva da inovação e do aprendizado: Pode-se continuar a melhorar e criar valor ao negócio?; e, (iv) Perspectiva financeira: Como os acionistas são vistos?
- SKANDIA NAVIGATOR: Edvinsson (1997) assevera que o Skandia procurou focar no capital intelectual em função da necessidade de desenvolver uma nova abordagem, que considerasse os serviços de conhecimento intensivo. Defendendo que a atenção ao capital intelectual das empresas constitui um importante instrumento para administrá-las e desenvolvê-las, propondo a análise da empresa a partir de cinco focos: (i) no financeiro; (ii) no cliente; (iii) no processo; (iv) na renovação e desenvolvimento; e, (v) no humano. Juntos, os cinco focos formam o Navegador de Capital Intelectual da Skan-

dia, que passa a acompanhar o desempenho da organização pela aferição das métricas correspondentes a cada um deles.

- TRIPLE BOTTOM LINE: A organização The Sigma Project (2003) apresentou esse modelo de avaliação partindo de três aspectos principais, denominados de capitais ou *botton lines*: (i) Natural ou Ambiental, que o avalia o desempenho com base em questões de interesse da sustentabilidade ambiental; (ii) Econômico, que mede o desempenho econômico; e, (iii) Social - que considera o desempenho social, em relação aos funcionários, consumidores e comunidades.
- MEG-PNQ: A Fundação Nacional da Qualidade (2001) lançou o Modelo de Excelência da Gestão (MEG) com a missão de disseminar os fundamentos da excelência em gestão para o aumento da competitividade das organizações. É composto por oito fundamentos de excelência, entre eles: (i) Pensamento sistêmico; (ii) Aprendizado organizacional e inovação; (iii) Liderança transformadora; (iv) Compromisso com as partes interessadas; (v) Adaptabilidade; (vi) Desenvolvimento sustentável; (vii) Orientação por processos; e, (viii) Geração de valor.

3. Metodologia

Neste estudo foi adotada uma abordagem de caráter qualitativo, que segundo Crowe et al. (2011), é a metodologia indicada quando há necessidade da compreensão de uma situação ou evento em seu contexto real. O que já havia sido defendido por Godoy (1995), ao orientar que a pesquisa qualitativa é a metodologia mais indicada para pesquisas exploratórias e descritivas, ou seja, naquelas pesquisas em que se está lidando com problemas pouco conhecidos, e naquelas em que se busca o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade.

Quanto ao tipo de pesquisa, optou-se pelo estudo de caso único, que segundo Baxter (2008), trata-se de uma abordagem de pesquisa que auxilia a exploração de um fenômeno dentro do seu contexto usando diversas fontes de dados. Além do que, o estudo de caso tem sido um dos modelos de pesquisa aplicados às Ciências Sociais (LIMA et al., 2012).

Quanto ao método, o estudo terá caráter exploratório, que é o enfoque recomendado para estudos em que se está lidando com problemas pouco conhecidos (GODOY, 1995), e descritivo dado o objetivo de descrever as principais características de um fenômeno (GIL, 2002). Inclusive, Gil (2002) é específico ao exemplificar que a adequação do método descritivo para pesquisas "que se propõem a estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos".

O período a ser considerado na pesquisa foi entre os anos de 2012 e 2019, o que correspondeu a parte das legislaturas da ALESP entre 2011 a 2014 e entre 2015 e 2018.

A fim de viabilizar uma coleta de dados abrangente sobre as atividades ou circunstâncias relativas à ALESP, que fossem relevantes para a avaliação de desempenho da organização, foram utilizadas fontes primárias e secundárias de informações.

Como fontes primárias de informações foram planejadas a realização de entrevistas com indivíduos que tenham trabalhado ou que ainda estejam trabalhando na ALESP, além da solicitação de informações diretamente aos seus gestores e buscas de dados disponibili-

zados nas páginas oficiais da internet do referido órgão e do Governo do Estado. Contudo, em função da pandemia do Covid-19 e do isolamento social estabelecido pelas autoridades de saúde, não foi possível agendar as entrevistas pessoais ou por teleconferência com os potenciais entrevistados. Dessa forma, de modo a buscar uma alternativa que viabilizasse manter essa possibilidade de coleta de dados, optou-se por preparar um questionário estruturado, com questões abertas e de respostas discursivas, para disponibilização aos entrevistados.

De modo a garantir o anonimato dos respondentes, a disponibilização das entrevistas foi realizada por meio da plataforma Google Form. A pesquisa foi precedida de um "Termo de participação e anuência" com orientações claras sobre o preenchimento do questionário. Sendo que, foram entrevistados 10 profissionais atuantes na Assembleia Legislativa de São Paulo.

Para a análise dos dados coletados por meio dos questionários, foi empregado o método de análise de conteúdo de Bardin (2010), que envolve um conjunto de técnicas de análise sistemática e objetiva dos discursos, permitindo fazer a identificação dos principais conteúdos sob análise (Albuquerque et al., 2019). De acordo com o método de Bardin (2010), a análise de conteúdo seguiu três etapas de análise preceituadas pelo autor:

Os dados foram analisados com base no método de análise de conteúdo categorial, ou seja, com o desdobramento dos textos das entrevistas em categorias, que serviram para formar indicadores relacionados com as principais variáveis relacionadas com a performance do órgão estudado (Bardin, 2010).

Por fim, para a categorização e estabelecimento de critérios de análise requerido por Bardin (2010), foi tomado com base teórica o estudo Parlamento Transparente constante do referencial teórico (Campagnone, 2003). A partir das categorias formadas, procedeu-se uma releitura para identificação dos indicadores correspondentes.

4. Resultados

A análise de conteúdo das respostas as 10 entrevistas realizadas com profissionais atuantes na ALESP, seguindo as etapas preconizadas por Bardin (2010), ou seja, inicialmente uma pré-análise, seguida da exploração do material e, por último, o tratamento dos dados e preparação dos resultados, permitiu a identificação de cerca de 137 palavras-chaves, as quais foram distribuídas nos critérios propostos por Campagnone (2003), relacionados com a eficácia, eficiência, participação e administração, resultando ao final em 14 indicadores a partir da categorização realizada. Dessa forma, a análise de conteúdo permitiu identificar nas respostas aos questionários, os principais aspectos que, no entender dos respondentes, são relevantes para produzir mudanças no desempenho da ALESP (Quadro 1), os quais serviram para guiar a construção de indicadores do novo modelo de análise de desempenho proposto neste estudo.

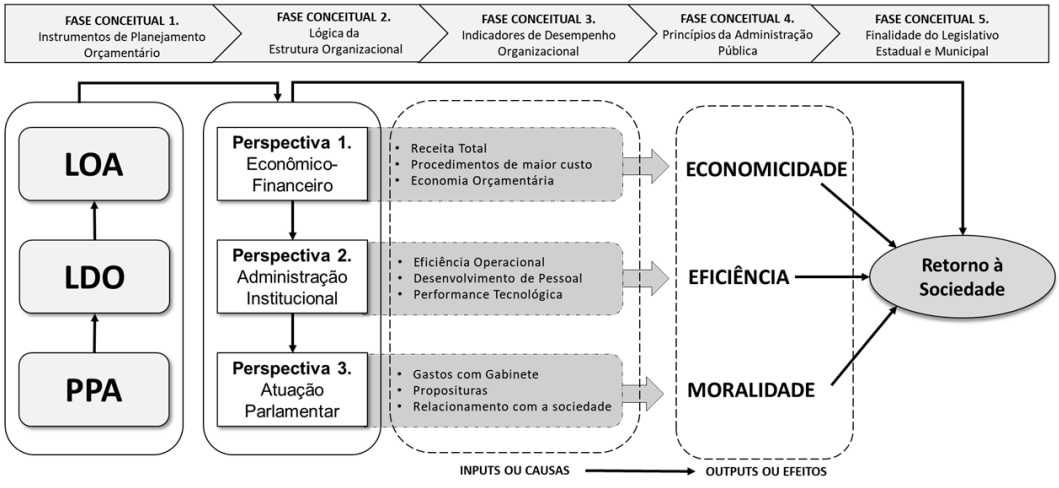
Considerando-se as adequações dos processos da ALESP a uma parte considerável dos modelos de avaliação de desempenho trazidos no referencial teórico destes estudos, foi possível apresentar a construção conceitual do modelo proposto, que se estrutura em cinco "fases conceituais", cada uma contemplando um aspecto relevante para a operacionalização do modelo proposto, conforme constante na Figura 1.

QUADRO 1. Quantitativo de entrevistados

Critérios de análise com base em Campagnone (2003)	Menções		Argumentos para definição de Indicadores	Menções	
	Frequência absoluta	Frequência percentual		Frequência absoluta	Frequência percentual
Indicadores de Eficácia (Relacionada com a missão do parlamento)	62	45,3%	Produzir projetos e leis relevantes	27	19,7%
			Atividade de fiscalização	26	19,0%
			Qualidade das discussões	6	4,4%
			Celeridade nos processos	3	2,2%
Indicador Administrativo (Relacionada com a missão do parlamento)	35	25,5%	Processos baseados em mérito	18	13,1%
			Produtividade	12	8,8%
			Condições de trabalho	3	2,2%
			Qualificação profissional	2	1,5%
Indicadores de Eficiência (Relacionada com a gestão interna do parlamento)	30	21,9%	Uso dos recursos do parlamento	14	10,2%
			Estabilidade	9	6,6%
			Transparência	6	4,4%
			Combate a privilégios	1	0,7%
Indicadores de Participação (Relacionada com a integração entre o parlamento e a societade)	10	7,3%	Retorno para a sociedade	10	7,3%
	137	**100%**		**137**	**100%**

Fonte: Elaboração própria (2024).

FIGURA 1. Modelo conceitual de Avaliação de Desempenho do Poder Legislativo



Fonte: Elaborado pelos autores.

Os indicadores propostos neste modelo representam uma simplificação daqueles levantados na Análise Categorial, com base no referencial teórico e respostas dos entrevistados, bem como a necessidade de vincular os indicadores aos princípios da administração pública indicados no modelo.

Os aspectos que nortearam a construção do modelo foram, primeiro, o fator histórico, partindo-se da análise das determinações legais que regem as casas legislativas a cada legislatura, que compreendem períodos certos, não menores que quatro anos (PPAs). Outro aspecto relevante considerado foi a relação causa/efeito, em que o resultado da organização não depende apenas de uma área ou departamento, mas sim na interação entre eles.

Também foi considerado na construção do novo modelo o aspecto da antecipação, que é outra característica necessária, dado que a avaliação das atividades das casas legislativas precisa ser realizada na origem dos processos, de modo que se possa trabalhar nas causas que afetam o desempenho, e não em seus efeitos posteriores, evitando por exemplo, a produção de leis inócuas ou não demandadas pela sociedade.

- FASE CONCEITUAL 1: Vem a ser a fase de análise do planejamento orçamentário e de metas constantes do PPA, LDO e LOA, visto que são mandatórias para organizações públicas. A partir destes regramentos é que se pode saber a receita disponível, os programas a serem desenvolvidos, seus indicadores de resultados e as ações necessárias para seu atingimento. Como se trata de planejamentos genéricos, precisarão ser detalhados nas fases seguintes.
- FASE CONCEITUAL 2: É a fase em que são definidas as linhas mestras de ação considerando a estrutura organizacional das assembleias legislativas. As perspectivas, por ordem de interesse são: a) Econômico-Financeira, que permite a execução dos trabalhos e mantém a estrutura funcionando; b) Administração Institucional, que desenvolve todo trabalho administrativo e operacional da casa legislativa. c) Atuação parlamentar, que encerra o tripé do funcionamento do Poder Legislativo com a produção efetiva de leis e ações de fiscalização.
- FASE CONCEITUAL 3: Nesta fase é que se definem os indicadores de desempenho organizacional a serem empregados para mensurar os inputs de avaliação e monitoramento. Os indicadores devem seguir um encadeamento lógico e interligar as três perspectivas da estrutura organizacional, de modo a traduzir para as atividades da conjuntura político-institucional de uma assembleia em informações mensuráveis e administráveis.
- FASE CONCEITUAL 4: É a fase em que são apontados os *outputs* que devem refletir o cumprimento dos princípios da Administração Pública, da economicidade, eficiência e moralidade, que devem poder ser percebidos e avaliados como um dos resultados do processo realizado conforme os indicadores.
- FASE CONCEITUAL 5: Vem a ser a fase em que se delimita a finalidade da assembleia, o retorno ou entrega que se faz à sociedade. Espera-se que o modelo permita aprimorar essa devolutiva a partir de informações claras e

> bem estruturadas, que contribuam tanto para a avaliação da sociedade sobre os serviços públicos recebidos, quanto para os gestores poderem avaliar o desempenho da organização e balizar decisões estratégicas internas.

Considerando que os indicadores e os produtos estabelecidos no PPA, LDO e LOA, apesar de permitirem avaliar aspectos de performance orçamentária da ALESP, não parecem ser suficientes para avaliar seu desempenho organizacional de forma mais completa, se faz necessária a criação de novos indicadores que permitam avaliação dos resultados alcançados pela instituição em face de seus objetivos.

A respeito da perspectiva econômico-financeira, foi possível verificar que o aumento da estimação da receita destinada à ALESP acompanhou a variação dos índices médios de inflação no período considerado, entretanto notou-se uma queda na folha de pagamentos e uma geração de economia orçamentária, com devolução de recursos ao Estado. Tais fatos corroboram com o que estipula o princípio da economicidade, previsto como um dos *outputs* do modelo proposto.

Ainda no tocante ao orçamento, observa-se que durante o período de 2012 a 2019 houve um sensível aumento na receita orçamentária da ALESP em relação ao orçamento total do estado — em média, o orçamento da ALESP equivale a 0,52% do orçamento paulista. Em que pese a estimação da receita anual estar aparentemente condicionada ao índice da inflação, vemos que esse pequeno incremento possibilitou a realização do "empenho", ou destinação de recursos, para as despesas necessárias de modo a alcançar as metas estabelecidas, além de permitir desenvolver ações adicionais não prevista inicialmente.

Quanto aos dados referentes ao indicador de maior custo, foi possível constatar que as despesas executadas com a folha de pagamentos dos servidores da ALESP equivalem, em média, a 78,48% das receitas estimadas no orçamento total para a organização. Valendo destacar que, em 2016 chegou-se ao maior patamar, com 83,36% e 3.889 cargos/funções ocupadas. O contraponto registrado foi o ano de 2019, com a folha ocupando 72,78% e 3.344 cargos ocupados. Essa diferença de 10,58 pontos percentuais e de 545 cargos ocupados refletem em um valor aproximado de R$ 12,7 milhões. O que significa que o mesmo trabalho realizado em 2016, pôde ser realizado em 2019, apenas que, com uma economia financeira e do número de pessoas.

A economia gerada pela ALESP vem sendo um dos pontos que mais mereceram atenção. As demonstrações contábeis revelaram que nos últimos quatro anos houve um aumento expressivo em termos de economia orçamentária. Tal fato chegou a ser noticiado em mídias sociais, no ano de 2019, em que foi registrada a maior devolução de orçamento do Legislativo ao Estado (ALESP, 2019). Entretanto, cabe a ressalva de que serão necessários estudos adicionais para verificar se pode estar ocorrendo uma eventual superestimação da receita destinada à manutenção da ALESP.

Quanto aos indicadores relativos à perspectiva da Administração Institucional, em termos orçamentários, percebemos que produtividade sofreu redução, bem como, o investimento no desenvolvimento de recursos humanos e com a performance tecnológica. Esses elementos apontam para uma atenção especial ao princípio da eficiência, *output* do modelo proposto, já que podem impactar negativamente a proposta de mais eficiência na Administração Pública.

O indicador que mede a produtividade apontou para um gasto médio de R$ 1,46 milhões cada uma das sessões plenárias e das reuniões das comissões permanentes, sendo que os últimos dois anos pesquisados resultaram nos maiores valores por evento, o que representa um aumento nas despesas em cada evento ou, talvez, um número de reuniões aquém do inicialmente previsto.

Sobre o investimento com desenvolvimento de pessoal, a receita orçamentária prevista era de, em média, R$ 289,28 por servidor ocupante de cargo ou função. Sendo que, em 2016 esse valor chegou a ser de R$ 414,15. Já em 2019, com uma redução de 52%, chegou a R$ 215,70. Este resultado demonstrou uma redução na capacitação e qualificação dos servidores públicos que atuam na ALESP.

A performance tecnológica é outro ponto importante no orçamento da ALESP e se percebe uma redução nos investimentos em equipamentos e sistemas, bem como nas ações para informatizar os processos, o que pode ter afetado aspectos de sustentabilidade e eficiência nos processos de gestão interna legislativa. Os dados demonstraram que, em média, 2,60% da receita da ALESP era designada para essas atividades, contudo, desde 2015 essa relação tem decaído, chegando ao patamar de 1,47% em 2018 e 1,54% em 2019.

Quanto à perspectiva da atuação parlamentar foi constatada uma tendência de queda nos gastos de gabinete, bem como, de queda no número de proposituras de projetos de lei em anos eleitorais. Quanto aos gastos com publicidade, houve uma leve tendência de alta. Tais pontos permitem concluir que os parlamentares estão em linha com o princípio da moralidade, na medida em que contemplam informações que reforçam o papel dos deputados perante a renúncia de privilégios e maior transparência por meio de inserções de suas atividades em mídias institucionais. Especificamente com os gastos de gabinete, temos constantes quedas desde 2013 até 2019, partindo do patamar de 2,60% da receita total para 1,48%.

As preposições são os instrumentos pelos quais os parlamentares oficializam suas posições políticas na proposta e na votação de novos projetos de leis, bem como, servem para a efetivação da sua função fiscalizatória. O que foi mostrado pelos indicadores é que houve um custo orçamentário considerável por documento protocolado, possivelmente isto tenha ocorrido nos anos em que houve eleições, resultando em uma redução no número de Requerimentos protocolados.

As receitas orçamentárias para publicidade são destinadas quase integralmente às transmissões da TV ALESP, em que pesem as métricas estabelecidas nos PPAs e LOAs não resultem necessariamente a eficiência no tocante ao alcance efetivo deste canal de comunicação para com a sociedade, apesar de que a assembleia legislativa destina, em média, R$ 32 milhões anuais com ações de comunicação. Assim, o indicador ora criado estimou a receita de publicidade que em tese estaria sendo rateada entre todos os 94 deputados e com isso, resultaria em um *proxy* da receita média por parlamentar com as suas ações institucionais na ALESP, ainda assim, os resultados apontaram que, excetuando o ano de 2016, houve uma tendência de equilíbrio neste valor.

5. Conclusão

Inicialmente foi apresentada a dinâmica do Poder Legislativo Estadual, suas principais características operacionais e orçamentárias. Bem como, foi reunido o referencial teórico que permitiu a compreensão adequada dos principais modelos de avaliação de performance em uso atualmente e os efeitos de seus indicadores na aferição do desempenho organizacional. Os cinco modelos de avaliação apresentados, permitiram compor um modelo que combinasse as melhores práticas de cada um deles, formando uma estrutura híbrida, compatível com a avaliação da organização pública de estudo, no caso a ALESP.

Dessa forma, para a criação do modelo proposto, foi utilizado como estrutura-base o modelo MADE-O (Corrêa, 1986), por ser aquele que reuniu a maior abrangência para a avaliação de desempenho das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais segundo os critérios propostos no presente estudo. Subsidiariamente, foram utilizadas inserções conceituais e indicadores dos demais modelos apresentados.

Com base neste conteúdo o estudo permitiu identificar aspectos relevantes que impactam diretamente no desempenho da assembleia legislativa estudada, contribuindo para com o desenvolvimento de nove indicadores de desempenho distribuídos em três perspectivas, que revelaram estreita relação aos quesitos de Economicidade, Eficiência e Moralidade, princípios requeridos pelos órgãos da administração pública.

Dessa forma, entende-se que o modelo ora proposto pode ser implementado na ALESP e em outras Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, desde que haja dados de mensuração disponíveis para sua aplicação, com base no que, acredita-se que essas organizações públicas podem encontrar subsídios no novo modelo para aprimorar a avaliação de seu desempenho.

Como contribuição prática para a sociedade, o presente estudo pode otimizar os processos de gestão das casas legislativas e ampliar seu retorno para os cidadãos. Em relação à contribuição teórica para a academia, o trabalho apresenta uma proposta singular, ainda pouco explorada pela literatura acadêmica.

Quanto a limitações da pesquisa, pode-se dizer que a impossibilidade de realizar entrevistas presenciais pode ter limitado a coleta de informações mais aprofundadas, o que se espera poder complementar oportunamente, em novos estudos. Além disso, considero que em estudos posteriores o modelo proposto pode ser testado empiricamente como parte de uma análise quantitativa.

Por fim, este estudo não teve a pretensão de esgotar a análise do assunto, de modo que se recomenda a realização de novas pesquisas que avancem no refinamento de modelos e teorias relacionados à avaliação de desempenho de organizações públicas. Sugere-se que pesquisas futuras sejam voltadas a ampliar o número de indicadores, incluindo novas perspectivas para captar outras dimensões envolvidas na gestão do Poder Legislativo, bem como, a inserção de indicadores voltados a aspectos relativos à população, capital intelectual e inovação. E ainda, que sejam realizados estudos comparativos, com dados de países ou regiões em diferentes níveis de desenvolvimento econômico e social.

Referências

ALESP. (1989). Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html. Acesso em: 12 de jun. 2020.

ALESP. (2003). Assembleia divulga dados da pesquisa Parlamento Transparente. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=304237. Acesso em: 12 de jul. 2020.

ALESP. (2019). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Atividade Parlamentar. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=397627. Acesso em: 14 de jul. 2020.

ALESP. (n.d.). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Poder Legislativo. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/institucional/assembleia/. Acesso em: 14 de jul. 2020.

ALESP. (n.d.). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Processo Legislativo. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/alesp/sessoes-lista/?anoSessao=2019. Acesso em: 12 de jun. 2020.

ALESP. (n.d.). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Sobre o Processo Legislativo. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/processo-legislativo/sobre/. Acesso em: 14 de jul. 2020.

ALESP. (n.d.). Legislação Estadual. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/alesp/pesquisa-legislacao/. Acesso em: 12 de jul. 2020.

ALESP. (2015). Lei 16.082/2015. Institui o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2016-2019. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=176874. Acesso em: 12 de jun. 2020.

ALESP. (2011). Lei n.º 14.676/2011. Institui o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2012-2015. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=164964. Acesso em: 12 de jun. 2020.

ALESP. (n.d.). Leis para os Exercícios Anteriores. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/leis-para-exercicios-anteriores/. Acesso em: 12 de jun. 2020.

ALESP. (1970). Resolução n.º 576, de 26 de junho de 1970. Adapta o Regimento Interno às normas constitucionais. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/1970/compilacao-resolucao.alesp-576-26.06.1970.html. Acesso em: 12 de jun. 2020.

Albuquerque, M., Couto, M. H. G., & Oliva, F. L. (2019). Identificação e análise dos riscos corporativos associados ao ambiente de valor do negócio de cacau da Cargill. *Cadernos EbapeBR, 17*(1), Jan/Mar.

Bardin, L. (2010). *Análise de conteúdo*. Edições 70.

Bortoluzzi, S. C., Vicente, E. F. R., Ensslin, N. S. R., & Ensslin, L. (2009). Práticas de Avaliação de Desempenho Organizacional em Pequenas e Médias Empresas: Investigação em uma Empresa de Porte Médio do Ramo Moveleiro. In IV Encontro de Estudos de Estratégia da Anpad. Recife.

Bortoluzzi, S. C., et al. (2009). Proposta de um modelo multicritério de avaliação de desempenho econômico-financeiro para apoiar decisões de investimentos em empresas de capital aberto. *Electronic Accounting and Management, 3*(3), 92-100.

Brasil. (2021). [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Campagnone, M. C. (2003). Parlamento transparente – Sistema de avaliação de desempenho do Parlamento. São Paulo: Fapesp/Fundação Prefeito Faria Lima-Cepam.

Corrêa, H. L. (1986). O estado da arte da avaliação de empresas estatais (Tese de Doutorado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA USP), Universidade de São Paulo, São Paulo.

Crowe, S., Cresswell, K., Robertson, A., Huby, G., Avery, A., & Sheikh, A. (2011). The case study approach. *BMC Medical Research Methodology, 11*(1), 100.

Dantas, H., & Yeung, L. (2019). Indicadores de desempenho para parlamentos: o desafio de aferir práticas políticas. *Cadernos da Escola do Legislativo, 15*(24), 45-67.

PARTE II

GOVERNAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS



O estudo da Governação e Políticas Públicas é fundamental para a compreensão e aprimoramento da administração pública, especialmente em áreas críticas como a saúde, o desenvolvimento territorial e o desenvolvimento sustentável. Aprofundar o conhecimento nestas áreas é fundamental para o desenvolvimento de políticas eficazes e justas que atendam às necessidades dos cidadãos.
No campo da saúde, a discussão sobre a natureza do Sistema Único de Saúde (SUS) revela as complexidades envolvidas na escolha entre modelos públicos e estatais. Esta escolha tem implicações profundas na equidade e acessibilidade dos serviços de saúde, influenciando diretamente a qualidade de vida da população.

No contexto das reformas na governação e na administração pública, o setor bancário é um exemplo elucidativo. As fusões e aquisições, como as simuladas entre o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, demonstram como economias de escala podem ser alcançadas, promovendo eficiência e potencialmente melhorando os serviços prestados aos cidadãos. Em paralelo, a crise política e a questão da governabilidade destacam o papel crucial da burocracia na manutenção da estabilidade democrática, funcionando como um baluarte contra instabilidades políticas.

A governação territorial, por sua vez, ganha relevância na análise da ação pública local nos municípios portugueses. A transferência de competências e a independência financeira são pilares para a autonomia local, permitindo uma gestão mais próxima das necessidades específicas das comunidades.

Finalmente, o desenvolvimento sustentável é um tema transversal que permeia diversos aspetos da administração pública. Em São Tomé e Príncipe, a justiça e o desenvolvimento sustentável são interligados, promovendo uma visão holística de progresso. A governança multinível, exemplificada pelo estudo em cidades criativas da UNESCO na Espanha, e as diretrizes para a governança climática do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), sublinham a importância de políticas integradas para enfrentar os desafios ambientais contemporâneos.

O presente bloco temático reúne um conjunto de artigos científicos que permite explorar a administração pública na Lusofonia, nos seus novos contextos de governação, bem como nas políticas públicas que podem promover uma gestão pública mais eficiente e sustentável.

13.

Público ou Estatal: Uma Discussão Acerca da Natureza do Sistema Único de Saúde

Francisco Percival Pinheiro Filho
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo/FGV/EAESP/MPGPP

RESUMO

A Constituição Federal elevou a saúde à categoria de direito fundamental, abrigando-a sob o regime jurídico dos direitos e garantias fundamentais. Estabeleceu que a saúde é direito de todos e dever do Estado, decorrência do direito à vida, alinhando-o ao seu núcleo axiológico – a dignidade da pessoa humana. Neste contexto, o direito público subjetivo à saúde é direito indisponível que cabe ao Estado tutelar. Tendo em vista as disposições constitucionais relativas ao direito fundamental social à saúde e aos elementos que estruturam o Sistema Único de Saúde (SUS), cabe ao Estado garantir o acesso universal, equânime e integral às ações e serviços de saúde prestados diretamente ou através de terceiros. Assume-se a hipótese que há uma incompreensão acerca da natureza do SUS que dificulta a incorporação de serviços de saúde complementares pelos entes federativos a fim de garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços no âmbito do sistema público de saúde. O objetivo deste estudo é discutir a natureza do SUS, constituído por ações e serviços de saúde prestados diretamente pelo Estado e que pode incorporar ações e serviços de saúde prestados por terceiros tem natureza estatal ou natureza pública. Como método recorreu-se a uma revisão da literatura e da legislação aplicável. Como principais resultados, verificou-se que não há diferenciação entre as ações e serviços de saúde executados diretamente pelo Poder Público e os executados por instituições privadas e que não há limites à participação complementar das instituições privadas no SUS. Em conclusão, os elementos que fundamentais para a configuração do SUS apontam para o estabelecimento de uma rede regionalizada e hierarquizada, integrada necessariamente por todas as ações e serviços de saúde executados pelo Poder Público e, voluntariamente, por ações e serviços de saúde executa-

---

Este artigo é a monografia modificada apresentada à Coordenação do Curso de Direito da Universidade de Araraquara – UNIARA como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

dos por instituições privadas, de forma que essa composição possa atender a demanda por ações e serviços de saúde na quantidade e na complexidade tecnológica requeridas. É essa possibilidade de composição de rede regionalizada e hierarquizada do SUS por ações e serviços de saúde executados diretamente pelo Poder Público ou por terceiros que lhe confere a natureza pública.

Palavras-chave: Sistema Único de Saúde, direito à saúde, natureza do SUS.

ABSTRACT

The Federal Constitution elevated health to the category of fundamental right, sheltering it under the legal regime of fundamental rights and guarantees. It established that health is a right for everyone and a duty of the State, resulting from the right to life, aligning it with its axiological core – the dignity of the human person. In this context, the subjective public right to health is an unavailable right that the State must protect. In view of the constitutional provisions relating to the fundamental social right to health and the elements that structure the Unified Health System (SUS), it is up to the State to guarantee universal, equitable and comprehensive access to health actions and services provided directly or through third parties. The hypothesis is that there is a misunderstanding about the nature of the SUS, which makes it difficult for federative entities to incorporate complementary health services in order to guarantee universal and equal access to actions and services within the scope of the public health system. The purpose of this study is to discuss the nature of the SUS : does a health system consisting of health actions and services provided directly by the State and which can incorporate health actions and services provided by third parties have a state nature or a public nature? The review of the doctrine and legislation applicable to the SUS informs us that there is no differentiation between health actions and services carried out directly by the Public Power and those carried out by private institutions and that there are no limits to the complementary participation of private institutions in the SUS. The fundamental elements for the configuration of the SUS point to the establishment of a regionalized and hierarchical network, necessarily integrated by all health actions and services carried out by the Public Power and, voluntarily, by health actions and services carried out by private institutions, of so that this composition can meet the demand for health actions and services in the quantity and technological complexity required. It is this possibility of composing a regionalized and hierarchical network of the SUS through health actions and services carried out directly by the Public Authorities or by third parties that gives it its public nature.

Keywords: Unified Health System, right to health, nature of the SUS.

1. Introdução

A Constituição Federal (CF) elevou a saúde à categoria de direito fundamental social, abrigando-a sob o regime jurídico dos direitos e garantias fundamentais. Estabeleceu que a saúde é direito de todos e dever do Estado, decorrência do direito à vida, alinhando-o ao seu núcleo axiológico — a dignidade da pessoa humana (Ferreira, 2019).

Neste contexto, o direito público subjetivo à saúde é direito indisponível que cabe ao Estado tutelar, garantindo sua efetividade.

A efetividade do direito à saúde deve ser garantida por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), orientado pelos princípios da universalidade, da equidade e da integralidade (art. 196 da CF), e organizado em uma rede de ações e serviços de saúde regionalizada, hierarquizada e descentralizada (art. 198 da CF).

Este estudo nasceu de uma inquietação relacionada à efetividade do direito à saúde. Os entes federativos não conseguem atender a demanda por serviços de saúde, que é marcada pela incerteza, em função da dificuldade que enfrentam para garantir a provisão dos serviços de saúde, particularmente, mediante a incorporação de serviços de saúde complementares ao sistema público de saúde.

Os entes federativos, de acordo com o §1.º do art. 199 da CF, podem formalizar contratos de direito público ou convênios com instituições privadas a fim de garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços no âmbito do sistema público de saúde.

No entanto, os entes federativos, notadamente os Municípios, que em decorrencia do processo de descentralização são os principais responsáveis pela prestação dos serviços de saúde, enfrentam muitas dificuldades para garantir a provisão de serviços de saúde adequada à demanda da população. Essas dificuldades decorrem de sua baixa capacidade institucional para contratar e gerir os serviços de saúde complementares e de óbices levantados por diversos atores, em especial os diversos ramos do Ministério Público e os Tribunais de Contas.

Em geral, os óbices são de duas ordens e se potencializam. Os primeiros dizem respeito ao descumprimento de dispositivos do art. 37 da Constituição que trata da Administração Pública, em especial o inciso II que dispõe sobre a investidura em cargo ou emprego público. Os segundos decorrem da utilização inadequada dos instrumentos disponíveis para a incorporação de serviços de saúde complementares ao sistema público de saúde: contratos administrativos, convênios, contratos de gestão e termos de parceria.

Assumimos a hipótese que há uma incompreensão acerca da natureza do SUS que dificulta a incorporação de serviços de saúde complementares pelos entes federativos a fim de garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços no âmbito do sistema público de saúde.

O objetivo deste estudo é discutir a natureza do SUS, constituído por ações e serviços de saúde prestados diretamente pelo Estado e que pode incorporar ações e serviços de saúde prestados por terceiros tem natureza estatal ou natureza pública.

O entendimento acerca da natureza do SUS — estatal ou pública — implica em maiores ou menores obstáculos à incorporação de serviços de saúde complementares pelos entes federativos.

Assumindo-se que o SUS tem natureza estatal, isto é, que os serviços de saúde devem ser providos diretamente pelo Estado, os obstáculos enfrentados pelos entes federativos para atender a demanda por saúde se potencializarão. Nessa hipótese, o Estado deve contratar toda a equipe necessária para prestar os diversos serviços diretamente, admitindo-se a incorporação de serviços de saúde complementares de forma residual (Weichert, 2004). O atendimento à demanda por saúde se subordina à forma de contratação.

Admitindo-se que o SUS tem natureza pública e que não há diferenciação entre as ações e serviços de saúde executados diretamente pelo Poder Público e os executados por instituições privadas (art. 197 da CF), não faz qualquer sentido limitar a participação complementar das instituições privadas no SUS. Nessa hipótese, o provimento de serviços de saúde, executado diretamente pelo Poder Público ou por instituições privadas, tem por fim o atendimento à demanda por saúde e não a origem da execução dos serviços.

2. Direitos Humanos e Direitos Fundamentais

A doutrina dedicada aos direitos humanos e aos direitos fundamentais, direitos que tutelam a dignidade da pessoa humana em seus diversos aspectos, segue um entendimento majoritário segundo o qual os primeiros vinculam-se à ordem jurídica internacional e os segundos, à nacional[1]. Neste sentido, os direitos humanos estão positivados em instrumentos suportados pelo direito internacional — tratados e convenções — e os direitos fundamentais positivados nas cartas constitucionais dos Estados (Sarlet, 2008; Oliveira, 2008; Gotti, 2012; Dimoulis & Martins, 2018; Scarpa, 2021).

Direitos humanos e direitos fundamentais podem coincidir na medida em que os Estados ampliem o rol de direitos fundamentais positivados em seu ordenamento jurídico.

A formulação de um critério classificatório dos direitos fundamentais centrado em sua evolução histórica é outro entendimento majoritário presente na doutrina[2].

Segundo esse entendimento majoritário, os direitos fundamentais podem ser classificados em três gerações (Dallari & Nunes Júnior, 2010; Ferreira Filho, 2016; Ferreira, 2019; Scarpa, 2021) ou dimensões (Sarlet, 2008). Adotaremos neste estudo o termo dimensão, pois entendemos ser o termo que melhor evidencia que certo conjunto de direitos foi conquistado e se desenvolveu a partir de um determinado momento histórico[3].

A primeira dimensão dos direitos fundamentais diz respeito às liberdades públicas e aos direitos políticos e tem como valor a liberdade. A segunda dimensão reconheceu os direitos sociais, econômicos e culturais e tem como valor a igualdade. A terceira dimensão consagrou os direitos coletivos ou de solidariedade e tem como valor a fraternidade. Há correntes doutrinárias se posicionando a favor de uma quarta dimensão de direitos fundamentais que tem como valor o direito dos povos e de uma quinta dimensão cujo valor característico é o direito à paz.

A Constituição dedica seu Título II aos direitos e garantias fundamentais. Nesse título estão disciplinados os direitos fundamentais de primeira e de segunda dimensão[4]. No Ca-

1. Silva (2017) apresenta as formas de declaração de direitos ao longo da história — declarações solenes, preâmbulo de constituições, declarações em documentos internacionais, normas jurídicas positivas constitucionais – e destaca que as "declarações constitucionais de direito" têm "consequência jurídica prática relevante". No entanto, nada diz a respeito da diferenciação entre direitos humanos e direitos fundamentais decorrente da ordem jurídica a que se vinculam e do instrumento de sua positivação.

2. Acerca da evolução histórica dos direitos fundamentais, consultar *Comparato* (2019).

3. Embora reconheçam que o termo dimensões evita os equívocos propiciados pelo termo gerações, Dimoulis e Martins (2018), "em razão de uma preocupação de exatidão terminológica", utilizam o termo categorias ou espécies para se referir a grupos de direitos fundamentais.

4. De acordo com Silva (2017, p. 287), "A Constituição de 1988 traz um capítulo próprio dos direitos sociais (capítulo II do título II) e, bem distanciado deste, um título especial sobre a ordem social (título VIII). Mas não ocorre uma separação radical, como se os direitos sociais não fossem algo ínsito na ordem social. O art. 6.º mostra muito bem que aqueles são conteúdo desta, quando diz que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Esta forma é dada precisamente no título da ordem social. Cindindo-se a matéria como se fez, o constituinte não atendeu aos melhores critérios metodológicos, mas dá ao jurista a possibilidade de extrair, daqui e de lá, aquilo que constitua o conteúdo dos direitos relativos a cada um daqueles objetos sociais, deles tratando aqui, deixando para tratar, na ordem social, de seus mecanismos e aspectos organizacionais." Segundo Dimoulis e Martins (2018, p. 38), "A Constituição Federal de 1988 não se caracteriza pela sistematicidade com relação à garantia dos direitos fundamentais. Referências a tais direitos encontram-se em diversas partes do texto constitucional. A *sedes materiae* é o Título II que trata 'Dos Direitos Fundamentais', regulamentando os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos, assim como as respectivas garantias."

pítulo I "Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos" estão dispostos os direitos fundamentais de primeira dimensão, os direitos que dizem respeito às liberdades públicas e aos diretos políticos, os direitos que limitam a ação do Estado em relação ao indivíduo (Comparato, 2019). O Capítulo II "Dos Direitos Sociais" estabelece os direitos fundamentais de segunda dimensão, os direitos sociais, econômicos e culturais, os direitos que geram ao Estado um dever prestacional (Häberle, 2019).

A Constituição estabelece a aplicabilidade imediata das normas que definem os direitos fundamentais[5] (Sarlet, 2008; Mendes & Branco, 2013; Scarpa, 2021), ainda que sua eficácia possa ser contida (Silva, 2017).

A Constituição garante que o rol de direitos fundamentais não exclui outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados e a incorporação ao ordenamento jurídico nacional de direitos e garantias decorrentes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (Dallari & Nunes Júnior, 2010). A possibilidade dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos equivalerem a emendas constitucionais se forem aprovados segundo o rito de aprovação destas reforça a capacidade de incorporação daqueles ao ordenamento jurídico nacional como norma constitucional de direitos humanos não previstos em nossa carta política.

De acordo com Fazoli e Rípoli (2008), embora não haja previsão constitucional expressa de vinculação das entidades públicas aos direitos fundamentais, ao Estado não é dado o juízo de conveniência e oportunidade na prestação dos direitos fundamentais, isto é, a concretização dos direitos fundamentais não se sujeita à ação discricionária do Estado.

3. O Direito Fundamental Social à Saúde na Constituição de 1988

O direito fundamental social à saúde estabelecido no art. 6.º da Constituição, como todos os demais direitos e garantias fundamentais previstos no seu Título II, reflete o núcleo axiológico da Carta de 1988 — a dignidade da pessoa humana (Ferreira, 2019).

Dallari e Nunes Júnior (2010) chamam a atenção para a fundamentalidade extrínseca do direito à saúde que decorre de sua localização no art. 6.º da Constituição: "Essa fundamentalidade do direito à saúde se estende, por evidente, a todos os dispositivos dedicados ao tratamento do tema, o que revela que os arts. 196 a 200 da Constituição também fazem jus a tal identificação" (p. 67).

5. Ferreira Filho (2016, p. 124) critica a regra que prevê a "'aplicabilidade imediata' das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais. A intenção que a ditou é compreensível e louvável: evitar que essas normas fiquem letra morta por falta de regulamentação. Mas o constituinte não se apercebeu que as normas têm aplicabilidade imediata quando são completas na sua hipótese e no seu dispositivo. Ou seja, quando a condição de seu mandamento não possui lacuna, e quando esse mandamento é claro e determinado. Do contrário ela é não executável pela natureza das coisas. Ora, de duas uma, ou a norma definidora do direito ou garantia fundamental é completa, e, portanto, autoexecutável, ou não o é, caso em que não poderá ser aplicada. Pretender que uma norma incompleta seja aplicada é desejar uma impossibilidade, ou forçar a natureza que rejeitada, volta a galope, como disse o francês." Gotti (2012, p. 64-69) apresenta três grupos de concepções relativas ao princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, concluindo que este atua como cláusula maximizadora da eficácia dos direitos fundamentais. Em Acca (2013, p. 131-139) encontramos a posição de três correntes doutrinárias acerca da eficácia dos direitos sociais. Ferreira, (2019, p. 38-50), a partir de concepções de José Afonso da Silva e José Joaquim Gomes Canotilho, posiciona-se a favor da aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais sociais, ainda que as condições materiais e institucionais necessárias não tenham sido estabelecidas.

Importa destacar que esse direito fundamental social à saúde, a ser exercido na forma estabelecida na Constituição, deve seguir os regramentos gerais dos direitos fundamentais, cabendo, portanto, a aplicabilidade imediata da norma que o define.

Nesta seção teceremos considerações a respeito do direito fundamental social à saúde positivado na Constituição Federal e do mecanismo institucional de sua efetivação: o Sistema Único de Saúde (Dallari & Nunes Júnior, 2020).

Em relação ao Sistema Único de Saúde abordaremos três pontos que entendemos fundamentais para sua configuração: as determinações constitucionais que o informam, as ações e serviços de saúde e a participação complementar das instituições privadas no SUS.

3.1 As Determinações Constitucionais do Sistema Único de Saúde

O art. 196 da Constituição estabelece a amplitude do direito fundamental social da saúde previsto no seu art. 6.º em consonância com o conceito amplo de saúde disseminado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) de estado de pleno bem-estar físico, mental e social e não meramente a ausência de doença ou enfermidade (World Health Organization, 2006).

Segundo Dallari e Nunes Júnior (2010), o conceito amplo de saúde posto pela OMS "enaltece a saúde como um bem jurídico não só individual, mas também coletivo e, nessa medida, de desenvolvimento, acenando para a necessidade da preservação presente e futura, tanto do indivíduo – tomado isoladamente – como da humanidade" (p. 10).

Neste contexto do conceito amplo de saúde adotado pela OMS, segundo Pinheiro Filho (2014), "as políticas públicas de saúde devem contemplar ações intersetoriais de considerável amplitude e magnitude para promoção da saúde da população. A intersetorialidade intrínseca às políticas públicas de saúde é reforçada pela verificação de inúmeras externalidades positivas e negativas" (p. 10).

A intersetorialidade das políticas públicas de saúde e as externalidades que atingem a saúde da população requerem a adoção de políticas sociais e econômicas articuladas e que mitiguem as externalidades negativas.

A adoção de "políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos" é a forma adotada pelo constituinte originário para dar concretude ao direito fundamental social à saúde, constituindo, portanto, um dos fundamentos da política de saúde.

Por sua vez, a adoção de "políticas sociais e econômicas que visem ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde" é a forma adotada pelo constituinte originário para garantir a todos o direito fundamental social à saúde, constituindo, por conseguinte, um segundo fundamento da política de saúde.

O alcance dos dois objetivos das políticas sociais e econômicas estabelecidos no art. 196 da Constituição — a redução do risco de doença e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde — é que possibilitará a todos a garantia do direito fundamental social à saúde na amplitude proposta pela OMS.

A adoção de tais políticas constituírem um dever-poder[6] cuja expressão final é a garantia do direito fundamental social à saúde estabelecido no art. 6.º da Constituição.

Ao estabelecer como um dos objetivos das políticas sociais e econômicas o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde, o art. 196 da Constituição aponta os princípios doutrinários do SUS: o princípio da universalidade[7], o princípio da equidade[8] e o princípio da integralidade[9].

Esses três princípios doutrinários buscam garantir a todos o acesso aos serviços de saúde dos diversos níveis de complexidade, em igualdade de condições e segundo suas necessidades[10].

3.2 Ações E Serviços De Saúde

O art. 196 da Constituição coloca as ações e serviços de saúde em posição central no que diz respeito à garantia do direito à saúde.

O direito à saúde é garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde para promoção, proteção e recuperação da saúde.

É a partir das ações e serviços de saúde que se estruturam os princípios doutrinários do SUS: universalidade, equidade e integralidade. Antes mesmo de tratar do Sistema Único de Saúde no art. 198 da Constituição, o constituinte originário tratou de seus princípios fundamentais, referenciando-os às ações e serviços de saúde.

Neste contexto, as ações e serviços de saúde podem ser entendidos como a forma primeira e primária de operacionalizar o direito à saúde.

De acordo com o art. 197 da Constituição, as ações e serviços de saúde:

- São de relevância pública;
- São, nos termos da lei, regulamentados, fiscalizados e controlados pelo Poder Público;
- Devem ser executados diretamente ou através de terceiros;
- Podem ser executados por pessoa física ou jurídica de direito privado.

---

6. Adotamos aqui o entendimento de Bandeira de Mello (2008, p. 98) acerca da inversão do binômio poder-dever para dever-poder para melhor caracterizar a necessidade do cumprimento de um dever por parte da Administração Pública.
7. "o princípio da universalidade afirma que o direito à saúde – como, a bem dizer, todo e qualquer direito fundamental – deve se destinar ao ser humano enquanto gênero, não podendo, portanto, ficar limitado a um grupo, categoria ou classe de pessoas" (Dallari & Nunes Júnior, 2010, p. 72).
8. "O art. 196 da Constituição Federal fala em 'acesso igualitário'. Cuida-se, verdadeiramente, do princípio da equidade no acesso, de modo que as pessoas tenham acesso aos serviços de saúde conforme suas necessidades" (Scarpa, 2021, p. 292).
9. "Outro importante princípio do Direito da Saúde é o assim chamado princípio da integralidade, segundo o qual o dever do Estado não pode ser limitado, mitigado ou dividido, pois a saúde, como bem individual, coletivo e de desenvolvimento pressupõe uma abordagem assistencial completa, vale dizer, integral, envolvendo todos os aspectos a ela relacionados" (Dallri & Nunes Júnior, 2010, p. 75).
10. Paim e Silva (2010), a partir de uma revisão não sistemática da literatura, discutem as noções de universalidade, equidade e integralidade, apresentando algumas implicações em relação ao Sistema Único de Saúde.

De acordo com Grau (2004), os conceitos de serviço público e serviço de relevância pública não se superpõem, pois o segundo abarca as ações e serviços de saúde. Conclui, também, que o único efeito de um serviço ser qualificado como serviço de relevância pública é submeter-se ao Ministério Público na sua função de zelar pelo efetivo respeito aos direitos assegurados na Constituição Federal (art. 129, II, da Constituição Federal).

Para Ferraz e Benjamin (2004), o interesse do Estado e o interesse público nem sempre coincidem. Este último está diretamente ligado com a noção de relevância pública. Decorre daí que o interesse público na prestação das ações e serviços de saúde os qualifica como de relevância pública. Esta qualificação diferencia o direito à saúde dos demais direito sociais e impõe ao Estado um poder-dever de prestar o serviço de saúde, garantindo-lhe, quando prestado indiretamente, elevado poder de intervenção sobre os serviços prestados por particulares. Ao Ministério Público importa a relevância social do serviço de saúde, cabendo-lhe garantir os direitos constitucionais dos cidadãos.

Segundo Araújo (2004), a Constituição contém um conjunto de valores que determina sempre sua interpretação e que os princípios constitucionais expressa ou tacitamente estabelecidos pelo constituinte originário constituem vetores que não podem ser afastados. Os princípios constitucionais estão presentes no conceito de relevância pública e podem ser observados nas ações e serviços de saúde. Cabe, portanto, em relação aos serviços de saúde a fiscalização do Ministério Público quanto ao cumprimento dos direitos assegurados na Constituição.

Apesar das diferentes abordagens apresentadas pelos autores acerca do conceito de "relevância pública", que não necessariamente são mutuamente excludentes, podemos concluir que, seja a relevância pública das ações e serviços de saúde única e exclusivamente determinada pela Constituição Federal, seja decorrente do interesse público na sua prestação, seja em virtude dos princípios constitucionais que concentra, a implicação imediata das ações e serviços de saúde serem considerados de relevância pública é a submissão à fiscalização do Ministério Público no que respeita aos direitos assegurados na Constituição.

O art. 198 da Constituição, por sua vez, estabelece que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único que deve ser organizado de acordo com três diretrizes:

- Descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- Atendimento integral que priorize as atividadade preventivas sem prejuízo das assistenciais;
- Participação da comunidade.

A descentralização, com direção única em cada esfera de governo, reflete e garante a autonomia de cada ente federativo, impondo-lhes atuação articulada como forma de ajustar o funcionamento da rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços públicos de saúde. Segundo Santos e Andrade (2007), "O artigo 198 da Constituição Federal ao dispor que 'as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único', conforma uma rede interfederativa de serviços que exige interação, integração e articulação de todos os entes federados" (p. 109).

As ações e serviços de saúde estruturados em função de sua complexidade tecnológica em um território que congrega diversos municípios e que constituem um sistema único devem ter organização tal que cumpra a diretriz de "atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais".

A diretriz de "participação da comunidade" tem por objetivo garantir a participação da população nas decisões relativas ao Sistema Único de Saúde. De acordo com Aith (2007, p. 357), "trata-se de diretriz que impõe aos agentes públicos a criação de mecanismos de participação da comunidade na formulação, gestão e execução das ações e serviços públicos de saúde, incluindo aí a normatização".

Promulgada a Constituição, as ações e serviços de saúde executados diretamente pelo Poder Público ou através de terceiros, estruturados em função de sua complexidade tecnológica em um território que congrega diversos municípios, passaram a constituir um sistema único (Dallari & Nunes Júnior, 2010).

3.3 A Participação Complementar das Instituições Privadas no Sistema Único de Saúde

Segundo o art. 197 da Constituição, as ações e serviços de saúde podem ser executados por pessoa física ou jurídica de direito privado, ficando sujeitas, nos termos da lei, à regulamentação, fiscalização e controle por parte do Poder Público.

O art. 199 da CF estabelece que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada e regula a atividade dessas instituições e a utilização de órgãos, tecidos, substâncias e sangue humanos.

O §1.º do art. 199 da Constituição garante que as instituições privadas participem de forma complementar do Sistema Único de Saúde nos seguintes termos:

- Segundo as diretrizes do sistema;
- Mediante contrato de direito público ou convênio;
- Tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Os §§ 2.º e 3.º do art. 199 da Constituição estabelecem, respectivamente, duas vedações:

- A destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos;
- A participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei.

Por fim, o §4.º do art. 199 da Constituição define que a lei tratará sobre a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas e sobre a coleta, tratamento e transfusão de sangue e seus derivados, vedando qualquer tipo de comercialização.

Para os objetivos deste trabalho, a origem da empresa ou do seu capital não é significativa, de tal forma que a análise da participação de empresas e capitais estrangeiros no Sistema Único de Saúde se reduz à hipótese de participação complementar das entidades privadas[11] no Sistema Único de Saúde.

11. A participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País está regulada nos art. 23 e 53-A da Lei n.º 8.080/1990, com redação dada pela Lei n.º 13.097/2015. Esta alteração legislativa, de

Não trataremos neste trabalho, pois não é adequado ao seu escopo, da participação da iniciativa privada na assistência à saúde no âmbito do sistema suplementar de saúde, da vedação à destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos e dos serviços de remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas e da coleta, tratamento e transfusão de sangue e seus derivados.

A utilização de contratos de direito público e convênios e a preferência pelas entidades filantrópicas e sem fins lucrativos dizem respeito, respectivamente, aos instrumentos disponíveis para a formalização da participação de instituições privadas de forma complementar no SUS e a um critério de escolha que privilegia as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos em detrimento das demais entidades quando apresentarem as mesmas condições para essa participação.

A possibilidade das instituições privadas participarem de forma complementar do SUS estabelecida na Constituição está ligada à dependência histórica do setor público em relação às instituições privadas para o provimento de ações e serviços de saúde. Dependência que decorre diretamente do modelo institucional da política de assistência à saúde adotado ao longo do tempo pelo Estado brasileiro.

Menicucci (2007), discorrendo sobre o desenho do modelo institucional da política de saúde durante a década de 1960, afirma que "esse período é caracterizado pela montagem e expansão do 'modelo médico assistencial privatista', assim denominado pela literatura comum na área de saúde. A política de assistência à saúde então estabelecida implicou a opção pela compra de serviços privados com financiamento do Estado" (p. 53).

Segundo Arretche (2005), "as deliberações constitucionais que deram origem ao SUS não tiraram os provedores privados lucrativos do papel que ocupavam na provisão de serviços especializados de atenção à saúde. Na Constituinte, estes atores conseguiram vetar qualquer proposta de reforma que lhes subtraísse a demanda pública por serviços hospitalares" (p. 292-293).

Mânica (2010), ao tratar da participação da iniciativa privada na prestação de serviços de saúde no Brasil, ressalta que "(i) os modelos de organização dos serviços de saúde historicamente adotados pelo Estado brasileiro tiveram como base a prestação privada de serviços; (ii) os mecanismos de ajuste com a iniciativa privada não foram adequados à prestação eficiente dos serviços" (p. 88).

Estabelecida a motivação da possibilidade das instituições privadas participarem de forma complementar do SUS conforme previsto na Constituição – a dependência histórica do setor público em relação às instituições privadas para o provimento de ações e serviços de saúde, notadamente os de maior complexidade – é necessário avaliar a amplitude dessa participação.

No que diz respeito às instituições privadas participarem de forma complementar do SUS, o texto constitucional é bastante econômico. Não há o estabelecimento do que seja a "forma complementar" que qualifica a participação das instituições privadas no SUS ou quais critérios devem ser atendidos para que ocorra. Do texto constitucional emana apenas o seu sentido geral: acrescentar elementos que faltam ao sistema.

---

fato, rompeu com a vedação constitucional à participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País.

No entanto, o texto constitucional impõe que as instituições privadas que participam de forma complementar do SUS devem atender suas diretrizes.

Os arts. 196, 197, 198, caput, e 199 e seu §1.º, da Constituição informam que as instituições privadas que participarem de forma complementar do SUS devem executar ações e serviços de saúde segundo o que dispuser a regulamentação emitida pela autoridade competente, submeter-se à fiscalização e controle da autoridade competente da esfera de governo a que se vincularem, garantir a participação da comunidade nos termos da legislação vigente, garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde que executam e o atendimento integral em função da complexidade dos mesmos, no âmbito da rede regionalizada e hierarquizada do sistema que integram.

A Lei n.º 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, não foi mais feliz ao regulamentar a participação das instituições privados no SUS: os arts. 24 e 25, a menos da menção explícita à disponibilidade insuficiente para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, equivalem às disposições do §1.º do art.199 da Constituição.

A menção explícita à disponibilidade insuficiente para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área em nada se diferencia do sentido geral que emana do texto constitucional quando trata da "forma complementar" que qualifica a participação das instituições privadas no SUS: acrescentar elementos que faltam ao sistema.

A ausência de uma melhor especificação do que venha a ser a "forma complementar" que qualifica a participação das instituições privadas no SUS tem levado parte dos doutrinadores a interpretações do texto constitucional que entendemos equivocadas.

Segundo Dallari e Nunes Júnior (2010), "Ao falar em complementação, a Constituição deixa claro que sua ideia foi a de que o sistema fosse diretamente capitaneado pelo Poder Público, admitindo a concorrência da esfera privada, porém, de forma residual, preenchendo espaços necessários para que o atendimento se viabilize" (p. 96).

Para Weichert (2004, p. 199), "somente pode haver contratação de serviços privados quando forem insuficientes as estruturas do Poder Público. A simples menção a uma participação complementar permite concluir que a Constituição concedeu primazia à execução do serviço público de saúde por uma rede própria dos entes federativos" (p. 199).

As dificuldades com a interpretação do texto constitucional ocorrem, também, no âmbito do Ministério da Saúde. Após apontar a insuficiência dos serviços próprios como fundamento da complementaridade[12], o Manual de Orientações para a Contratação de Serviços de Saúde (Brasil, 2016) faz referência à mesma passagem de Weichert que citamos. Conclui com determinação a cada um dos gestores do SUS relativamente ao atendimento à demanda que o texto constitucional ou a lei não prescrevem: "deverá o gestor implementar medidas de ampliação do próprio público. Restando demanda, a complementação inicial-

12. "O fundamento principal da complementaridade está na 'insuficiência' dos serviços públicos para a garantia da assistência à saúde ao cidadão de uma determinada área e, como consequência, na existência desses serviços no setor privado. Havendo comprovada insuficiência, a rede pública poderá ser complementada pelos serviços privados, que passarão a integrá-la nos limites de sua insuficiência, com preferência na contratação dos serviços das entidades sem finalidades lucrativas. Isso significa dizer que a instituição privada irá prestar os seus serviços nas suas próprias instalações, observadas as diretrizes do SUS" (Santos, 2015, p. 819-820).

mente deverá ser feita por entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos, observando a preferência destas. Se ainda persistir demanda o gestor promoverá a contratação de empresas junto a iniciativa privada" (p. 13).

Não nos parece que o comando defendido por Weichert emana do texto constitucional[13]. Afirmar que "a simples menção a uma participação complementar permite concluir que a Constituição concedeu primazia à execução do serviço público de saúde por uma rede própria dos entes federativos" implica ignorar as disposições constitucionais relativas ao direito à saúde, às ações e serviços de saúde, ao Sistema Único de Saúde, incluída aqui a possibilidade das instituições privadas dele participarem de forma complementar.

Ao estabelecer que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, o art. 196 da Constituição não restringe o acesso às ações e serviços estatais de saúde.

O art. 197 da Constituição que trata das ações e serviços de saúde não diferencia as executadas diretamente pelo Poder Público das executadas através de terceiros, ou estas duas das executadas por pessoa física ou jurídica de direito privado em nome próprio. Considera que todas as ações e serviços de saúde são de relevância pública e sujeitos, nos termos da lei, à regulamentação, fiscalização e controle por parte do Poder Público.

O art. 198 da Constituição estabelece que o Sistema Único de Saúde é constituído pelas ações e serviços públicos de saúde e o §1.º do art. 199 possibilita que as instituições privadas dele participem de forma complementar.

Não há nos dispositivos constitucionais citados qualquer comando que imponha a "execução do serviço público de saúde por uma rede própria dos entes federativos" com participação residual e transitória de prestadores de serviço de saúde privados. Tampouco se pode inferir determinação constitucional em favor da expansão das ações e serviços públicos de saúde.

Neste sentido, entendemos que em relação ao direito fundamental social à saúde cabe ao Estado, por meio do SUS, garantir o acesso universal, equânime e integral às ações e serviços de saúde prestados diretamente ou através de terceiros.

13. De acordo com Mânica (2010), "Tal ordem de ideias afigura-se compatível com o ideal da ala mais radical do movimento sanitário brasileiro do final do século passado, que restou vencido já na VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, tal qual analisado no Item 3.1.1.2. Portanto, desde a promulgação da Constituição de 1988, esse entendimento merece ser afastado" (p. 162).
No mesmo sentido, o da derrota dos que advogavam a estatização do sistema de saúde, Pinheiro Filho (2017): "Mais do que garantir as condições necessárias para a expansão do sistema de saúde suplementar privado, a Constituição de 1988 franqueou aos provedores privados de saúde o acesso ao fundo público que financia o SUS. [... A consequência imediata é que a proposta de fortalecimento e expansão do setor público defendida pelos que advogavam a estatização do sistema de saúde durante a 8ª Conferência Nacional de Saúde ficou mais distante. No médio e longo prazo, a dependência dos gestores do SUS em relação aos provedores privados de saúde se potencializa dado que a facilidade de contratação, proporcionada pelo acesso ao fundo público que financia o SUS, de serviços especializados de atenção à saúde prestados por esses provedores tende a inibir a expansão da rede pública de serviços de saúde" (p. 3).

4. A Natureza do Sistema Único de Saúde

Na seção anterior apresentamos as determinações constitucionais que informam o SUS, o tratamento dado às ações e serviços de saúde e a possibilidade de as instituições privadas participarem de forma complementar do SUS.

São determinações constitucionais que informam o SUS:

- Os dois objetivos das políticas sociais e econômicas estabelecidos no art. 196 da Constituição — a redução do risco de doença e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação – que fundamentam a política de saúde e constituem dever-poder cujo fim é garantia do direito fundamental social à saúde estabelecido no art. 6.º da Constituição;
- Os princípios doutrinários do SUS — os princípios da universalidade, da equidade e da integralidade — que buscam garantir a todos os cidadãos o acesso aos serviços de saúde nos diversos níveis de complexidade, em igualdade de condições e segundo suas necessidades;
- As ações e serviços públicos de saúde que integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único que deve ser organizado de acordo com três diretrizes:
- Descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- Atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- Participação da comunidade.

Em relação às ações e serviços de saúde verificamos que:

- São de relevância pública;
- São, nos termos da lei, regulamentados, fiscalizados e controlados pelo Poder Público;
- Devem ser executados diretamente ou através de terceiros;
- Podem ser executados por pessoa física ou jurídica de direito privado;
- Estruturam os princípios fundamentais do Sistema Único de Saúde: universalidade, equidade e integralidade.

No que diz respeito à possibilidade de as instituições privadas participarem de forma complementar do SUS anotamos que:

- Historicamente o setor público depende das instituições privadas para o provimento de ações e serviços de saúde;
- Não há o estabelecimento do que seja a participação de "forma complementar" ou de critérios que devam ser atendidos para que ocorra;
- As instituições privadas que participam de forma complementar do SUS devem atender suas diretrizes.

Os elementos que tratamos como fundamentais para a configuração do SUS, e que acima retomamos em sua essência, não apontam para o estabelecimento de um sistema de saúde estatal no sentido proposto por Weichert (2004) e sugerido no Manual de Orientações para a Contratação de Serviços de Saúde (BRASIL, 2016): a "execução do serviço público de saúde por uma rede própria dos entes federativos".

Tampouco dão guarida à compreensão de Dallari e Nunes Júnior (2010) de que a Constituição admite "a concorrência da esfera privada, porém, de forma residual, preenchendo espaços necessários para que o atendimento se viabilize".

Não há, como sugerem os autores, qualquer contradição entre o Poder Público "capitanear o sistema" e a participação complementar das instituições privadas no SUS, afinal, cabe a esse mesmo Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre a regulamentação, a fiscalização e o controle das ações e serviços de saúde prestados por ele ou pelas instituições privadas.

Imaginar que a maior ou menor influência das instituições privadas no SUS depende da imposição de sua participação residual no sistema requer que ignoremos o caminho que nos trouxe até aqui: a dependência histórica do setor público em relação às instituições privadas para o provimento de ações e serviços de saúde.

A ideia de que a Constituição admite "a concorrência da esfera privada, porém, de forma residual, preenchendo espaços necessários para que o atendimento se viabilize" indica a presença de dois pressupostos subjacentes: a contraposição necessária entre a esfera estatal e a esfera privada na execução de ações e serviços de saúde e a existência de rede de serviços de saúde de titularidade dos entes federativos cuja deficiência de atendimento integral à demanda seja residual.

A contraposição necessária entre a esfera estatal e a esfera privada na execução de ações e serviços de saúde não se sustenta diante das posições diversas e díspares atribuídas pelo art. 197 da Constituição a elas: cabe ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre a regulamentação, a fiscalização e o controle das ações e serviços de saúde prestados por ele ou pelas instituições privadas.

A existência de rede de serviços de saúde de titularidade dos entes federativos cuja deficiência de atendimento integral à demanda seja residual ignora, mais uma vez, a dependência histórica do setor público em relação às instituições privadas para o provimento de ações e serviços de saúde.

Parece-nos que o melhor entendimento do conjunto de elementos que apontamos como fundamentais para a configuração do SUS é que o Estado assume a posição de terceiro pagador, ou seja, o Estado deve garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde prestados diretamente ou através de terceiros, não havendo preferência entre uns e outros.

Dado que não há diferenciação entre as ações e serviços de saúde executados diretamente pelo Poder Público e os executados por instituições privadas e que não há limites à participação complementar das instituições privadas no SUS, os elementos que tratamos como fundamentais para a configuração do sistema de saúde apontam para o estabelecimento de uma rede regionalizada e hierarquizada, integrada necessariamente por todas as ações e serviços de saúde executados pelo Poder Público e, voluntariamente, por meio de

uma relação jurídica formalizada mediante contrato ou convênio, por ações e serviços de saúde executados por instituições privadas, de forma que essa composição possa atender a demanda por ações e serviços de saúde na quantidade e na complexidade tecnológica requeridas.

É essa possibilidade de composição de rede regionalizada e hierarquizada por ações e serviços de saúde independentemente de sua titularidade que determina a natureza pública do SUS.

5. Considerações Finais

A Constituição dedica seu Título II aos direitos e garantias fundamentais de primeira e de segunda dimensão.

O regime jurídico adotado para os direitos e garantias fundamentais na Constituição estabelece: a aplicabilidade imediata das normas que definem os direitos fundamentais; que o rol de direitos fundamentais não exclui outros decorrentes do regime e dos princípios constitucionais; a incorporação ao ordenamento jurídico nacional de direitos e garantias decorrentes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte; que tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos equivalerão a emendas constitucionais se forem aprovados segundo o rito próprio.

Verificamos, ainda, que a concretização dos direitos fundamentais não se sujeita à ação discricionária do Estado.

A Constituição Federal alçou a saúde à categoria de direito fundamental, sujeitando-o ao regime jurídico próprio dos direitos e garantias fundamentais.

O art. 196 da Constituição que determina que a saúde é direito de todos e dever do Estado, constituiu os fundamentos da política de saúde – políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde – e estabeleceu os princípios doutrinários do SUS: a universalidade, a equidade e a integralidade.

O art. 198 da Constituição dá forma ao sistema de saúde: as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único que deve seguir três diretrizes: descentralização, com direção única em cada esfera de governo, atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais e participação da comunidade.

No contexto da organização do sistema de saúde, as ações e serviços de saúde assumem posição de destaque, não se diferenciando os executados pelo Poder Público dos executados por pessoa física ou jurídica de direito privado. É a partir deles que se estruturam os princípios doutrinários do SUS. Sua execução pela iniciativa privada se sujeita, nos termos da lei, à regulamentação, fiscalização e controle por parte do Poder Público.

A possibilidade das instituições privadas participarem de forma complementar do SUS estabelecida na Constituição está ligada à dependência histórica do setor público em relação às instituições privadas para o provimento de ações e serviços de saúde.

Essa possibilidade é pouco regulada pelo texto constitucional, que impõe apenas que as instituições privadas que participam de forma complementar do SUS devem atender

suas diretrizes. Não há qualquer comando que imponha expressamente limitações a essa participação.

Tendo em vista as disposições constitucionais relativas ao direito fundamental social à saúde e aos elementos que estruturam o SUS, cabe ao Estado garantir o acesso universal, equânime e integral às ações e serviços de saúde prestados diretamente ou através de terceiros, organizados em uma rede regionalizada e hierarquizada em função da complexidade dos serviços prestados.

Esta possibilidade de composição de rede regionalizada e hierarquizada do SUS por ações e serviços de saúde executados diretamente pelo Poder Público ou por terceiros não lhe retira a natureza pública, ao contrário, reforça-lhe.

Agradecimentos

Agradeço ao Prof. Carlos Eduardo de Freitas Fazoli pela orientação durante a elaboração da monografia apresentada à Coordenação do Curso de Direito da Universidade de Araraquara – UNIARA.

Agradeço ao coletas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em especial os da Unidade Regional de Araraquara e os integrantes do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas, que contribuíram para o resultado desse trabalho, ressaltando que as falhas são de inteira responsabilidade do autor.

Por fim, agradeço ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo por possibilitar a frequência ao Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas por meio da parceria estabelecida com a Fundação Getúlio Vargas.

Referências

Acca, TS (2013). *Teoria brasileira dos direitos sociais*. *Saraiva*.

Aith, F. (2007). *Curso de direito sanitário*. Ed. Quartier Latin.

Araújo, LAD (2004). O conceito de "relevância pública" na Constituição Federal de 1988. *Revista de Direito Sanitário, 5*(2), 90-97. https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/%20view/80686/84338.

Arretche, M. (2005). A política da política de saúde no Brasil. In NT Lima, S. Gerschman, FC Edler, & JM Suárez (Orgs.), *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS* (pp 285-306). Ed. Fiocruz.

Bandeira de Mello, C. A. (2008). *Curso de direito administrativo*. Malheiros.

Comparato, FK (2019). *A afirmação histórica dos direitos humanos*. (12.ª ed.). Saraiva Educação.

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988, 05 de outubro). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Dallari, SG, & Nunes Júnior, VS (2010). *Direito sanitário*. Editora Verbatim.

Dimoulis, D., & Martins, L. (2018). *Teoria geral dos direitos fundamentais* (6.ª ed. rev. atual. e ampl.). Thomson Reuters Brasil.

Fazoli, CEF, & Rípoli, DCS (2008). Direitos fundamentais: a inexistência de discricionariedade na sua prestação. In CJ Göttems, & DP Siqueira (Coords.), Direitos fundamentais: da normatividade à efetividade nos 20 anos de Constituição brasileira. Boreal Editora.

Ferraz, AAMC, & Benjamin, AHV (2004). O conceito de "relevância pública" na Constituição Federal. *Revista de Direito Sanitário, 5*(2), 77-89. https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/80685/84337.

Ferreira, VR (2019). *Direito fundamental à saúde: uma análise do posicionamento do STF à luz do liberalismo de princípios*. Lumen Juris.

Ferreira Filho, MG (2016). *Direitos humanos fundamentais* (15.ª ed.). Saraiva.

Gotti, A. (2012). *Direitos sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados*. Saraiva.

Grau, ER (2004). O conceito de "relevância pública" na Constituição de 1988. *Revista de Direito Sanitário, 5*(2), 68-76. https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/80683/84335.

Häberle, P. (2019). *Direitos fundamentais no estado prestacional*. Livraria do Advogado.

Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. (1990, 20 de setembro). Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ leis/l8080.htm.

Mânica, FB (2010). *O setor privado nos serviços públicos de saúde*. Fórum.

Mendes, GF, & Branco, PGG (2013). *Curso de direito constitucional*. Saraiva.

Menicucci, TMG (2007). *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processo e trajetória*. Ed. Fiocruz.

Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas (2016). Manual de orientações para contratação de serviços de saúde. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde.

Oliveira, MD (2008). Direito fundamental à saúde e suas faces: uma análise conjunta à irretroatividade do direito fundamental social à saúde. In CJ Göttems, & DP Siqueira (Coords.), *Direitos fundamentais: da normatividade à efetividade nos 20 anos de Constituição brasileira*. Boreal Editora.

Paim, JS, & Silva, LMV (2010). Universalidade, integralidade, equidade e SUS. *Boletim do Instituto de Saúde – BIS, 12*(2), 109-114. https://periodicos.saude.sp.gov.br/bis/ issue/view/2188/10.

Pinheiro Filho, FP (2014). Falhas de mercado e redes em políticas públicas: desafios e possibilidades ao Sistema Único de Saúde [Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo]. Repositório do campus da USP. https://teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100132/tde-14042016-103926/pt-br.php.

Pinheiro Filho, FP (2017). Hospitais filantrópicos e sua relação com o sistema de saúde brasileiro: dependência e limites para a expansão da rede pública de serviços de saúde. Seminário de Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial. https://www.uniara.com.br/arquivos/file/eventos/2017/seppu/anais/pinheiro-filho.pdf.

Santos, L. (2015). A natureza jurídica pública dos serviços de saúde e o regime de complementaridade dos serviços privados à rede pública do Sistema Único de Saúde. *Saúde debate, 39*(106), 815-829. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid= S0103-11042015000300815&lng= pt&nrm=iso.

Santos, L., & Andrade, LOM (2007). SUS: o espaço da gestão inovada e dos consensos interfederativos: aspectos jurídicos, administrativos e financeiros. Instituto de Direito Sanitário Aplicado.

Sarlet, IW (2008). *A eficácia dos direitos fundamentais* (9ª. ed. rev. atual. e ampl.). Livraria do Advogado.

Scarpa, AO (2021). *Direitos fundamentais sociais: conteúdo essencial, judicialização e direitos sociais em espécie*. Editora JusPodivm.

Silva, JA (2017). *Curso de direito constitucional positivo* (40.ª ed. rev. atual. até a Emenda Constitucional n. 95, de 15.12.2016). Malheiros.

Weichert, MA (2004). *Saúde e federação na Constituição brasileira*. Lumen Juris.

World Health Organization (2006). World Health Organization Constitution. https://www.who.int/publications/m/item/constitution-of-the-world-health-organization

14.

Fusões e Aquisições no Setor Bancário: Uma Simulação das Economias de Escala Envolvendo o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal

Robson Fortunato
Banco do Brasil

Luiz Ricardo Cavalcante
Consultoria Legislativa do Senado Federal / Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

RESUMO

O objetivo deste trabalho é estimar as economias de escala decorrentes de uma hipotética fusão do Banco do Brasil (BB) com a Caixa Econômica Federal (CEF). A metodologia baseia-se na estimativa das economias de escala resultantes da fusão das duas instituições com base na relação entre o índice de eficiência operacional (IEO) e o ativo total usando um painel desbalanceado formado pelas principais instituições bancárias do país no período entre 2013 e 2022. Os resultados indicam economias de escala da ordem de R$ 5,88 bilhões anuais. Com base nesse valor e no custo de capital para a União, estima-se que o valor presente da fusão seria da ordem de R$ 95 bilhões. Além de estimar o custo para o país da opção de se manterem dois bancos públicos federais cujos modelos de atuação têm sido cada vez mais próximos, o trabalho traz também uma contribuição de natureza metodológica: ao utilizar regressões em painel para um amplo conjunto de instituições financeiras e relacionar o ativo total com indicadores de eficiência, o método empregado pode servir de base para a avaliação de outros processos de fusões e aquisições no setor bancário.

Palavras-chave: Fusões e aquisições; setor financeiro; setor bancário; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal.

ABSTRACT

The aim of this work is to estimate the economies of scale resulting from a hypothetical merger between Banco do Brasil (BB) and Caixa Econômica Federal (CEF). The methodology is based on estimating the economies of scale resulting from the merger of the two institutions based on the relationship between the operational efficiency index (OEI) and the total assets using an unbalanced panel formed by the main banking institutions in the country in the period between 2013 and 2022. The results indicate economies of scale in the order of R$ 5.88 billion annually. Based on this value and the cost of capital for the Union, it is estimated that the present value of the merger would be around R$ 95 billion. In addition to estimating the cost to the country of the option to maintain two federal public banks whose operating models have been increasingly similar, the work also provides a methodological contribution: by using panel regressions for a broad set of financial institutions and relating total assets to efficiency indicators, the method employed can serve as a basis for evaluating other merger and acquisition processes in the banking sector.

Palavras-chave: mergers and acquisitions; financial sector; banking sector; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal.

1. Introdução

A atual configuração do sistema financeiro brasileiro resulta de profundas transformações estruturais vivenciadas desde o início da década de 1990. Entre elas, pode-se destacar: i) um processo de liberalização financeira, que permitiu a entrada de capital estrangeiro no sistema e; ii) um amplo movimento de fusões, aquisições, intervenções ou liquidações de bancos privados e de extinção ou privatização de bancos estaduais (Sarti & Mendonça, 2016).

De modo geral, a principal fonte de receita dos bancos é originária da intermediação financeira, captando recursos das pessoas e empresas com excedentes disponíveis e emprestando recursos para interessados que necessitam adquirir bens, serviços ou desenvolver atividades empresariais. Araújo e Cintra (2011) indicam que os bancos privados tendem a privilegiar os empréstimos de curto prazo, desinteressando-se por projetos que, embora tenham um alto retorno social, têm baixa rentabilidade privada e elevado risco. Falhas de mercado dessa natureza foram explicitadas, por exemplo, no trabalho de Stiglitz e Weiss (1981) e justificariam a intervenção governamental no mercado financeiro.

O Brasil conta com um número razoável de bancos públicos. Além de dois bancos federais que atuam no segmento dos bancos múltiplos — Banco do Brasil S.A. (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF) —, conta com bancos federais de atuação regional e com alguns bancos ligados a jurisdições subnacionais.[1] A coexistência de dois bancos federais que atuam no segmento dos bancos múltiplos pode ser explicada por diversos fatores, que vão

1. Os bancos múltiplos são instituições financeiras privadas ou públicas que realizam as operações ativas, passivas e acessórias das diversas instituições financeiras, por intermédio das seguintes carteiras: comercial, de investimento e/ou de desenvolvimento, de crédito imobiliário, de arrendamento mercantil e de crédito, financiamento e investimento. O banco múltiplo deve ser constituído com, no mínimo, duas carteiras, sendo uma delas, obrigatoriamente, comercial ou de investimento, e ser organizado sob a forma de sociedade anônima. As instituições com carteira comercial podem captar depósitos à vista. Na sua denominação social deve constar a expressão "Banco" (Resolução CMN 2.099/1994).

desde aqueles relacionados à história do sistema financeiro no Brasil até os diferentes nichos de mercado ocupados pelo BB e pela CEF.

O BB é uma sociedade anônima com mais de 50% de seu capital em posse do governo federal e com mais de 940 mil acionistas, a maioria pessoas físicas. Atua no agronegócio e como agente financeiro do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), participando de programas como o Minha Casa Minha Vida e o Pró-Cotista em parceria com a CEF, competindo no mercado com bancos privados (Lima, 2018).

A CEF, por sua vez, é uma empresa pública integralmente controlada pelo governo federal, originalmente criada para operar serviços de loteria. Atualmente, além de suas atividades bancárias, a CEF atua no financiamento de infraestrutura, no crédito imobiliário e em outras atividades comerciais, priorizando os interesses governamentais, como visto no pagamento do auxílio emergencial durante a pandemia, embora também ofereça produtos e serviços similares aos demais bancos do mercado.

De acordo com os dados do Banco Central do Brasil (BCB), as duas instituições possuem ampla rede de atendimento, com capilaridade ampliada se forem considerados os correspondentes bancários. O BB possui maior presença com a rede própria (agências bancárias e postos de atendimento), atuando em 3.073 municípios. Por outro lado, quando incluídos os correspondentes transacionais, a CEF está presente em 5.415 municípios, com leve vantagem frente ao BB, presente em 5.390 municípios. Essa robusta estrutura com relativo grau de sobreposição representa um custo significativo. Para a manutenção das atividades das duas instituições foram desembolsados, em 2022, R$ 37,32 bilhões em despesas de pessoal e administrativas. Por outro lado, como resultado econômico/financeiro, em 2022, foram gerados R$ 42,88 bilhões de resultado da intermediação, conforme dados disponíveis nos sites do BB e da CEF.[2]

Conforme se observa nos estatutos sociais do BB e da CEF, houve, nas últimas décadas, uma aproximação na atuação das duas instituições na bancarização e no fomento. Destaca-se o ingresso do BB no segmento imobiliário, até então exclusividade da CEF, assim como da CEF no fomento ao agronegócio. Trata-se de um movimento análogo àquele que também vem sendo observado nos grandes bancos privados. Pesquisa nos sites das cinco maiores instituições financeiras do país indica que a oferta de produtos e serviços aos clientes é muito similar entre as instituições, tratando-se de um mercado cada vez mais padronizado.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é estimar as economias de escala decorrentes de uma hipotética fusão do BB com a CEF. Assume-se que a hipotética instituição fusionada manteria os níveis de atendimento observados em 2022, mas que haveria uma redução de despesas decorrentes das economias de escala. O trabalho está estruturado em mais quatro seções além desta introdução. Na seção 2, resumem-se os fundamentos teóricos que amparam a análise dos impactos de uma hipotética fusão entre o BB e a CEF. Os procedimentos metodológicos usados na coleta e no tratamento dos dados e na modelagem e na simulação são descritos na seção 3. Os resultados são discutidos na seção 4. Finalmente, na seção 5 destacam-se as principais conclusões do trabalho.

2. https://ri.bb.com.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/ e https://ri.caixa.gov.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/

2. Referencial Teórico

Nesta seção, abordam-se os fundamentos teóricos que amparam a análise dos impactos de uma hipotética fusão entre o BB e a CEF. Inicialmente, na seção 2.1, apresenta-se uma visão geral sobre fusões e aquisições no setor bancário. Em seguida, na seção 2.2, discutem-se as economias de escala decorrentes dessas operações. Discutem-se, em particular, as sinergias resultantes de fusões no sistema bancário com foco na redução de despesas de pessoal e administrativas e a relação entre eficiência e ativo total é analisada para o caso dos bancos com base no índice de eficiência operacional (IEO).

2.1 Fusões e aquisições no setor bancário

Movimentos de associação de ativos envolvem fusões, aquisições, incorporações ou integrações. Ainda que na prática de mercado, nos referenciais teóricos e na legislação esses termos sejam usados muitas vezes com propósitos distintos, trata-se, em todos os casos, da combinação de empresas existentes para formar uma nova empresa resultante desse movimento (Penrose, 2006; Lima, 2018). Esses movimentos são observados com frequência e podem ser classificados como horizontal, vertical ou conglomerado (Ross, Westerfield & Jaffe, 2002):

- HORIZONTAL: união de firmas atuantes no mesmo segmento da atividade, normalmente concorrentes;
- VERTICAL: união de firmas do mesmo complexo produtivo; e
- CONGLOMERADO: caracterizada quando a firma adquirente e a adquirida não pertencem ao mesmo ramo de atividade; o principal objetivo da organização compradora é a diversificação.

O objetivo central das fusões é a obtenção de sinergias, que são genericamente classificadas em quatro tipos principais (Ross, Westefield & Jaffe, 2002):

- Aumento de receitas;
- Redução de custos;
- Ganhos fiscais; e
- Redução do custo de capital.

Essas operações também podem ser motivadas por fatores como compensações tributárias, economias de escala e escopo, e busca por poder de mercado (Araújo, Goldner, Brandão & Oliveira., 2007).

No setor financeiro, em particular, os motivos, condicionantes e aspectos intrínsecos às fusões e aquisições são destacados no quadro 1, adaptado de Araújo, Goldner, Brandão & Oliveira (2007).

Estudos sobre o mercado bancário brasileiro indicam que as fusões e aquisições têm potencial para aumentar a eficiência das instituições envolvidas, resultando em "aprimoramentos no gerenciamento operacional dos bancos (inclusive com intensificação no uso de tecnologias de informação e corte nos custos administrativos)" (Faria Júnior, de Paula

QUADRO 1. Motivos, condicionantes e aspectos intrínsecos às fusões e aquisições no setor financeiro

Compensações e incentivos tributários	Advindos de créditos tributários, relativos a prejuízos acumulados por uma das firmas envolvidas poderem ser compensados em exercício futuros pela outra firma que venha apresentado lucro.
Economias de escala e de escopo	Advindas de possíveis reduções de custo em função do nível de produção, maior racionalização do esforço de pesquisa e desenvolvimento, uso conjunto de insumos específicos não divisíveis e transferência de tecnologia e conhecimento (*know-how*).
Efeitos anticompetitivos e busca do poder de monopólio	Advindos de ganhos com aumento da concentração de mercado e da consequente redução da competição.
Capacidades adicionais e sinergias operacionais	Devido ao crescimento da demanda e à expectativa na riqueza dos acionistas como resultado da fusão.

Fonte: Araújo, Goldner, Brandão & Oliveira (2007).

& Marinho, 2009: 30). No entanto, os ganhos nem sempre são imediatos, e os movimentos podem ser motivadas também pela necessidade de manutenção da competitividade no mercado (Barney & Hesterly, 2011).

Os bancos públicos, em particular, têm desempenhado um papel significativo nas operações de fusões e aquisições no país, seja para ampliar sua participação no mercado seja para cumprir objetivos governamentais (Pires, 2011). Conforme menciona Pires (2011), os bancos públicos ampliaram o escopo de atuação após 2008:

> Após a crise financeira mundial iniciada em setembro de 2008, houve uma ação mais efetiva dos bancos federais em busca de uma maior ampliação da sua participação no mercado financeiro. Esse movimento resultou na aquisição total ou parcial de outras instituições financeiras pelo Banco do Brasil, tais como: Banco Nossa Caixa; BESC (Banco do Estado de Santa Catarina); parte do Banco Votorantim e Banco do Estado do Piauí, enquanto a CEF adquiriu parte do Banco Panamericano, conforme destacado no Tabela 3, que reproduz, ainda, as principais F&As ocorridas no Brasil entre 2007 e 2010.

Esses movimentos refletem uma tendência à existência de economias de escala no setor bancário, conforme destacado por autores como Schaefer e Scholnick (2007). Esta tendência ganha relevância considerável em um contexto de competição acirrada e busca por eficiência operacional, como observado no trabalho de Demirguc-Kunt e Huizinga (1999) sobre economias de escala no setor bancário.

2.2 Economias de escala no setor bancário

Embora a literatura sobre o tema sugira a existência de economias de escala no setor bancário e os dados empíricos tendam a reafirmar sua presença em processos de fusão e aquisição, os métodos para estimá-las são diversos e complexos. Desse modo, a avaliação das sinergias resultantes de fusões bancárias requer a consideração de múltiplos fatores, incluindo aspectos financeiros, operacionais e estratégicos das instituições envolvidas. Diversas técnicas são empregadas para quantificar esses benefícios, como estudos de caso,

análises de regressão, modelos econométricos e simulações financeiras. Cada abordagem possui suas vantagens e limitações, e a escolha do método mais apropriado depende das características específicas da fusão e das informações disponíveis. Além disso, a incerteza inerente ao processo de fusão torna a estimativa das sinergias uma tarefa desafiadora, pois envolve previsões sobre o desempenho futuro da nova entidade combinada.

Humphrey, Berger e Akhavein (1997) indicam aumentos significativos na eficiência e nos lucros associados às grandes fusões dos bancos norte-americanos. Os dados sugerem que as grandes fusões tendem a diversificar o portfólio e a reduzir o risco, permitindo que os bancos consolidados emitam mais empréstimos para o mesmo montante de capital, alavancando o lucro médio.

No caso do Brasil, Ferreira (2020) analisou o impacto das fusões e aquisições na eficiência dos bancos comerciais e constatou que esses movimentos aumentaram a eficiência das instituições consolidadas, especialmente após o segundo ano. Ainda de acordo com Ferreira (2020),

> Os fatores determinantes neste resultado foram: (i) exploração de economias de escala e escopo — em especial relacionadas ao efeito de escala da tecnologia e da expansão de portfólio; (ii) aumento da notoriedade das instituições, o que reduz o custo de captação; (iii) fechamento de agências redundantes e (iv) redução das despesas de pessoal.

Muitos trabalhos buscam verificar se a magnitude dos ativos pode ser um diferencial competitivo, se revertendo, por exemplo, em maiores níveis de rentabilidade ou de lucratividade (Primo et al., 2010). Esses indicadores, porém, são afetados também por múltiplos outros fatores (por exemplo, níveis de endividamento ou de automação). Por essa razão, é frequente que as análises busquem se apoiar em índices de eficiência operacional, que "relaciona as despesas operacionais da instituição com sua receita de intermediação financeira" (Assaf Neto, 2020). Na prática, esse indicador corresponde ao inverso de uma das possíveis métricas de produtividade das instituições financeiras. É claro que esse os índices de eficiência operacional variam de acordo com as especificidades de cada tipo de instituição. Por exemplo, bancos públicos com ampla rede de atendimento — como o BB e a CEF — tendem a tem níveis de eficiência menores do que bancos que mantém um reduzido número de postos de atendimento. Há também análises que buscam relacioná-los, por exemplo, com os níveis de automação das instituições (Teixeira & Cavalcante, 2002).

3. Metodologia

Essencialmente, a metodologia adotada neste trabalho baseou-se na estimativa das economias de escala resultantes da fusão das duas instituições com base na relação entre o índice de eficiência operacional (IEO) e o ativo total usando um painel desbalanceado formado pelas principais instituições bancárias do país. Para isso, adotaram os seguintes procedimentos: i) coleta e tratamento de dados relativos às instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB); e ii) modelagem da relação entre o IEO e ativo total e subsequente simulação da redução de despesas decorrente de uma hipotética fusão do BB com a CEF. As subseções seguintes detalham esses procedimentos.

3.1 Coleta e tratamento de dados

Os dados das instituições financeiras foram extraídos do site do BCB, que tabula um amplo conjunto de estatísticas sobre o sistema financeiro nacional. Em particular, foi usado o sistema IF.Data, que contém dados selecionados de instituições financeiras.

Inicialmente, extraíram-se, para o último trimestre dos anos entre 2013 e 2022, dos relatórios intitulados "resumo", dados como ativo total, número de agências e número de postos de atendimento relativos aos conglomerados financeiros e às instituições independentes (isto é, os conglomerados financeiros e as instituições individuais que não integram conglomerados financeiros).

Em seguida, extraíram-se, dos relatórios intitulados "demonstração de resultados", informações sobre custos e receitas semestrais dessas mesmas instituições. Os dados dos dois semestres de cada ano foram então somados para se obterem os dados anuais de cada instituição. Selecionaram-se apenas as instituições cujo tipo de consolidado bancário (TCB) correspondia a bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial ou caixas econômicas. Com isso, descartaram-se os tipos a seguir, que não têm similaridade com a atuação do BB ou da CEF.[3] Descartaram-se também os registros com dados faltantes ou inconsistentes. Não se usaram técnicas de imputação de dados faltantes.

Para o cálculo do IEO, os dados de despesas e de receitas empregados (e seus respectivos códigos nas bases do BCB) foram:

- Despesas de pessoal (d3);
- Despesas administrativas (d4);
- Resultado de Intermediação Financeira (c);
- Rendas de Prestação de Serviços (d1); e
- Rendas de Tarifas Bancárias (d2).

Com base nessas informações, calculou-se o $IEO_{i,t}$ da instituição i no ano t, da seguinte forma:

$$IEO_{i,t} = \frac{(Despesas\ de\ pessoal + Despesas\ adm.)_{i,t}}{(Res.\ da\ interm.\ fin. + Receitas\ prest.\ serv. + Rendas\ tarifas\ banc.)_{i,t}}$$

No cálculo do $IEO_{i,t}$ as despesas (reportadas com valores negativos na base de dados do BCB) foram consideradas em valores absolutos. Em seguida, excluíram-se os registros para os quais o $IEO_{i,t}$ era menor do zero por se tratar de *outliers* em que, por exemplo, o resultado bruto da intermediação era negativo e não foi compensado pelas demais rubricas de receitas). Após o cálculo do logaritmo natural dos valores do $IEO_{i,t}$ e do ativo total, eliminaram- também *outliers* remanescentes (cujo logaritmo do IEO era maior ou menor do que 2,0).

3. Excluíram-se, portanto, os tipos: (b2) banco múltiplo sem carteira comercial ou banco de câmbio ou banco de investimento; (b3s) cooperativa de crédito singular (b3c) central e confederação de cooperativas de crédito; (b4) banco de desenvolvimento; (n1) não bancário de crédito; (n2) não bancário do mercado de capitais; e (n4) instituições de pagamento.

3.2 Modelagem e simulação

No caso dos dados em painel, conforme destaca Wooldridge (2019: 427), não se pode assumir que as observações são independentemente distribuídas ao longo do tempo, pois fatores não observados (por exemplo, origem do capital ou modelos de gestão) podem afetar a relação entre as variáveis. Em outras palavras, as estimativas em apinel buscam controlar as variáveis omitidas que oscilam entre observações, mas que são constantes ao longo do tempo. (Duarte; Belmiro, 2018). Por essa razão, optou-se, neste trabalho, pela análise dos dados em painel com efeitos fixos para analisar a relação entre IEO e ativo total, uma vez que esses estimadores removem os efeitos não observados antes da estimativa (Wooldridge, 2019: 462).

Esta opção faz com que aspectos idiossincráticos de cada instituição invariantes no tempo sejam capturados na regressão. Desse modo, a regressão com efeitos fixos permite a comparação das instituições antes e depois das alterações no ativo total levando em consideração as variáveis exógenas invariantes no tempo.

Uma definição formal dos modelos com efeitos fixos pode ser encontrada em Greene (2003: 285):

> EFEITOS FIXOS: se z_i é não observável, mas correlacionado com x_{it}, então o estimador de mínimos quadrados de β é enviesado e inconsistente em consequência de uma variável omitida. Contudo, nesse caso, o modelo $y_{it} = x'_{it}\beta + \alpha_i + \varepsilon_{it}$, onde $\alpha_i = z'_{it}\alpha$, incorpora todos os efeitos observáveis e especifica uma média condicional estimável. O modelo com efeitos fixos usa alfa como um termo constante específico para cada grupo na regressão. Deve-se notar que o termo 'fixo' usado aqui indica que o termo não varia no tempo e não que não é estocástico, que não precisa ser o caso.

O modelo adotado neste trabalho corresponde, na prática, a uma regressão do IEO em função do ativo total usando *dummies* para cada uma das instituições presentes na amostra entre 2013 e 2022.

Um eventual refinamento desse modelo requereria a inclusão, nas regressões, das variáveis omitidas nessa versão mais simples. Conforme a disponibilidade dos dados, modelos que incluem um maior número de variáveis podem ser estimados em análises posteriores. Ainda que isso permita a obtenção de resultados mais robustos, a opção pela regressão com efeitos fixos supera uma parte significativa das limitações inerentes ao modelo simplificado adotado neste trabalho. Além disso, um outro possível refinamento pressupõe o uso de variáveis defasadas. Nesse caso, o pressuposto é que aumentos no ativo total requereriam algum tempo para refletir-se em melhorias na eficiência operacional.

O coeficiente de regressão relativo ao ativo total (desde que estatisticamente significativo), permite que se estime o IEO de uma hipotética instituição fusionada levando em consideração as economias de escala. É claro que o IOE da instituição fusionada pode resultar de diferentes níveis de despesas, de receitas ou de uma combinação desses movimentos. Neste trabalho, assumiu-se que as receitas totais da instituição fusionada correspondem simplesmente à soma das receitas do BB e da CEF. Com isso, assumiu-se que os serviços prestados (refletidos em suas receitas) por essas instituições seriam mantidos exatamente nos mesmos níveis das duas instituições de origem. Assumiu-se, portanto, que o novo

valor do IEO decorre basicamente de eventuais alterações nas despesas da instituição fusionada em relação à soma das despesas das instituições de origem.

Uma vez obtido o coeficiente de regressão β_{AT}, a simulação das despesas da instituição fusionada foi feita da seguinte forma:

- Calculou-se, inicialmente, o IEO da instituição fusionada sem considerar os ganhos de escala ($IOE_{f(sge),t}$) com base na soma das despesas e das receitas das instituições de origem. Esse é o cenário de referência para o cálculo de eventuais alterações nas despesas da instituição fusionada.

$$IEO_{f(sge),t} = \frac{Despesas_{BB,t} + Despesas_{CEF,t}}{Receitas_{BB,t} + Receitas_{CEF,t}}$$

- Em seguida, calculou-se o ativo total da instituição fusionada $AT_{f,t} = AT_{BB,t} + AT_{CEF,t}$ e seu logaritmo $\ln(AT_{f,t})$.
- A potencial redução do logaritmo IEO do BB e da CEF foi calculada com base no coeficiente de regressão β_{AT}, e na diferença na variação dos logaritmos de seus ativos totais em relação a $\ln(AT_{f,t})$. Essa variável pode ser interpretada da seguinte forma: qual seria a redução do logaritmo do IEO do BB ou da CEF casos seus ativos alcançassem o valor de $AT_{f,t}$?

$$Var\_ln(IEO_{BB,t}) = \beta_{AT} \times [ln(AT_{f,t} - ln(AT_{BB,t})]$$
$$Var\_ln(IEO_{CEF,t}) = \beta_{AT} \times [ln(AT_{f,t} - ln(AT_{CEF,t})]$$

- A variação do logaritmo do IEO da instituição corresponde, então, a uma média de $VarIEO_{BB,t}$ e de $VarIEO_{CEF,t}$ ponderada por seus ativos totais:

$$Var\_ln(IEO_{f,t}) = Var\_ln(IEO_{BB,t}) \left(\frac{AT_{BB,t}}{AT_{f,t}} \right) + Var\_ln(IEO_{CEF,t}) \left(\frac{AT_{CEF,t}}{AT_{f,t}} \right)$$

- O logaritmo IEO da instituição fusionada considerando os ganhos de escala $\ln(IEO_{f,t})$ pôde então ser calculado. Na prática, considerou-se a variação ponderada calculada acima no IEO da instituição fusionada sem considerar os ganhos de escala.

$$ln(IEO_{f,t}) = ln(IEO_{f(sge),t}) + Var\_ln(IEO_{f,t})$$

- Uma vez obtido $\ln(IEO_{f,t})$, calculou-se então $IEO_{f,t}$ e, em seguida, as despesas da instituição fusionada (assumindo que suas receitas corresponderiam à soma das recitas do BB e da CEF):

$$Despesas_{f,t} = IEO_{f,t} \times [Receitas_{BB,t} + Receitas_{CEF,t}]$$

□ As economias de escala da fusão $EE_{f,t}$ foram então calculadas por diferença:

$$EE_{f,t} = [Despesas_{BB,t} + Despesas_{CEF,t}] - Despesas_{f,t}$$

Em resumo, confrontaram-se as despesas totais de uma hipotética instituição fusionada sem ganhos de escala (correspondentes, na prática, à soma das despesas do BB e da CEF) com as despesas calculadas com base no IEO médio ponderado com ganhos de escala proporcionais aos ativos iniciais do BB e da CEF. Isso implica dizer que a instituição fusionada replicaria os padrões de gestão atualmente observados no BB e na CEF, mas haveria ganhos de escala decorrentes da fusão nas parcelas originalmente associadas às duas instituições.

Finalmente, considerando o custo de capital para o governo federal, calculou-se o valor presente de uma perpetuidade VPP correspondente à redução de custos estimada com a hipotética fusão das duas instituições. Trata-se, basicamente, de uma técnica de *valuation* por fluxo de caixa descontado a uma taxa *r* em que há uma sucessão perpétua de pagamentos ou de recebimentos fixos CF_t em intervalos regulares (Damodaran, 2012a, 2012b).

$$VPP = \frac{CF_t}{r}$$

Essa expressão é obtida a partir do valor presente em t = 0 de uma série finita de anuidades que começam em t = 1 e se estendem a t = n quando $n \to \infty$ (Morin & Dabadghao, 2012).

No caso específico, os fluxos de caixa correspondem a uma série infinita de economias de escala resultantes da fusão $EE_{f,t}$ e a taxa de desconto à média do período entre 2013 e 2022 da taxa mensal anualizada do Tesouro IPCA+, que corresponde às notas do tesouro nacional série B (NTN-B). Essa taxa corresponde ao custo real de capital *r* para a União e serve de referência, por exemplo, para o cálculo taxa de longo prazo (TLP) usada nas operações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Desse modo, o valor presente da fusão VPF é dado por:

$$VPF = \frac{EE_{f,t}}{r}$$

4. Resultados e discussão

Ao final dos procedimentos descritos na seção 3.1, foi obtido um painel desbalanceado de dez anos formado por um total de 100 instituições. Os dados relativos às despesas de pessoal (d3), às despesas administrativas (d4), ao resultado de intermediação financeira (c), às rendas de prestação de serviços (d1), às rendas de tarifas bancárias (d2), ao IEO e ao ativo total do BB e da CEF estão registrados na tabela 1 a seguir. Uma vez que no cálculo do IEO as despesas foram consideradas em valores absolutos, o IEO é, na prática, inversamente proporcional à eficiência. Essa opção foi adotada para permitir que se trabalhasse com o logaritmo do IEO nas regressões. Os dados dizem respeito aos valores observados em 2022, à média do período 2013-2022 e aos valores ajustados de 2022 considerando a tendência do período 2013-2022.

TABELA 1. Despesas, receitas, eficiência operacional e ativo total, BB e CEF, R$ bilhões

	D3 (R$ BILHÕES)	D4 (R$ BILHÕES)	C (R$ BILHÕES)	D1 (R$ BILHÕES)	D2 (R$ BILHÕES)	IEO	ATIVO TOTAL (R$ BILHÕES)
VALORES OBSERVADOS EM 2022							
BB	-22,71	-12,38	45,00	16,82	8,80	0,496930	2.011
CEF	-25,52	-10,47	35,40	18,38	5,14	0,610875	1.586
VALORES MÉDIOS 2013-2022							
BB	-26,75	-19,54	31,35	17,29	11,24	0,773084	1.939
CEF	-27,20	-13,04	37,71	22,66	6,57	0,601098	1.624
VALORES AJUSTADOS 2013-2022							
BB	-23,41	-11,84	33,51	15,00	11,07	0,591531	1.927
CEF	-25,52	-10,86	42,47	19,97	7,13	0,522964	1.605

Fonte: Elaboração dos autores.

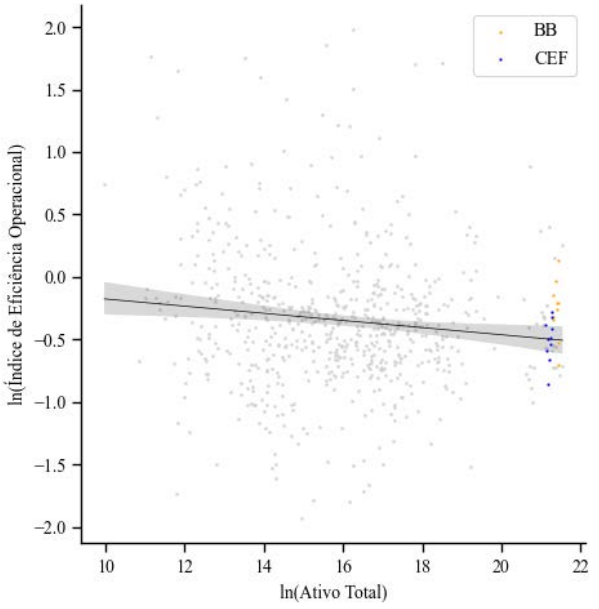
A Tabela 1 evidencia que o BB tem despesas de pessoal um pouco mais baixas do que a CEF, mas suas despesas administrativas são um pouco mais altas. O resultado de intermediação financeira do BB superou o da CEF em quase R$ 10 bilhões em 2022, mas a tendência do período é distinta e, tanto na média quanto na tendência, a CEF exibe resultamos mais altos do que o BB. Já no que diz respeito às rendas de prestação de serviços, os valores são semelhantes com alguma vantagem para a CEF. Por outro lado, as rendas de tarifas bancárias do BB situam-se em um patamar um pouco superior às da CEF. Ponderados em seu conjunto, esses dados indicam que, em 2022, o BB teve desempenho operacional melhor do que a CEF (0,496930 contra 0,610875), embora a média do período e a tendência registrem que a CEF foi mais eficiente do que o BB (pois seus IEO são inferiores aos do BB). Finalmente, os dados reafirmam que o BB tem ativo total superior ao da CEF.

Para o conjunto de instituições financeiras incluídas no painel, os dados relativos ao ativo total ($AT_{i,t}$) e ao $IOE_{i,t}$ (ambos em escala logarítmica) e uma reta de regressão simples estão indicados no Gráfico 1.

O Gráfico 1 sugere uma tendência de redução do $IOE_{i,t}$ (isto é, de melhoria de desempenho, tendo em vista que as despesas são consideradas em valores absolutos, e não em valores negativos) dos bancos em função de seu. Na figura, os dados relativos ao BB e à CEF estão destacados em laranja e em azul. Esses dados destacados deixam claro que o BB e a CEF figuram entre os maiores bancos e que sua eventualmente fusão possivelmente resultaria na maior instituição financeira do país.

A tendência de melhoria de desempenho em função do crescimento do ativo total é confirmada pela regressão com efeitos fixos descrita na seção 3.2. Os resultados dessa regressão para os dados demonstrados na Figura 1 estão indicados na Tabela 2.

GRÁFICO 1. $IOE_{i,t}$ e $AT_{i,t}$ bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial ou caixas econômicas, 2013-2022



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do BCB.

TABELA 2. Resultados do modelo com efeitos fixos

PANEL OLS ESTIMATION SUMMARY			
Dep. Variable:	LN_ICR	R-squared:	0.0102
Estimator:	Panel OLS	R-squared (Between):	-0.1196
No. Observations:	684	R-squared (Within):	0.0102
Date:	Wed, Feb 07 2024	R-squared (Overall):	-0.1462
Time:	18:51:45	Log-likelihood	-299.80
Cov. Estimator:	Unadjusted	F-statistic:	6.0494
		P-value	0.0142
Entities:	10	Distribution:	F(1,585)
Avg Obs:	68.400		
Min Obs:	50.000		
Max Obs:	93.000		

PARAMETER ESTIMATES						
	Parameter	Std. Err.	T-stat	P-value	Lower CI	Upper CI
const	1.5207	0.7584	2.0053	0.0454	0.0313	3.0102
LN_AT	-0.1164	0.0473	-2.4596	0.0142	-0.2093	-0.0234

- F-test for poolability: 6.5719
- P-value: 0.0000
- Distribution: F (97,585)
- Included effects: Entity
- Fonte: elaborado pelos autores.

Na regressão de efeitos fixos apresentada na tabela 1, o coeficiente de LN_AT é estimado em — 0,1164, com um erro padrão de 0,0473 e um valor t de — 2,4596, resultando em um valor p de 0,0142. Isso indica que o coeficiente é estatisticamente significativo a um nível de significância de 5%. O coeficiente negativo de LN_AT sugere que há uma relação inversa entre o tamanho do ativo do banco e seu IEO. Em outras palavras, quanto maior o ativo do banco, menor tende a ser a relação a relação entre suas despesas (em valores absolutos) e suas receitas. A significância do coeficiente de LN_AT implica que o tamanho do ativo do banco tem um impacto estatisticamente significativo na eficiência operacional, como medida pelo LN_ICR. Em resumo, o coeficiente negativo de LN_AT (– 0,1164) indica que quanto maior o ativo do banco, menor tende a ser seu IEO (isto é, maior sua eficiência, considerando a definição usada na seção 3.1).

Os procedimentos de simulação descritos na seção 3.2 foram então aplicados aos resultados obtidos considerando i) os dados observados em 2022 para o BB e a CEF; ii) os valores médios relativos ao BB e da CEF do período 2013-2022; e iii) os valores relativos ao BB e da CEF de 2022 ajustados pela tendência observada no período 2013-2022. Os resultados estão reportados na Tabela 3 a seguir.

TABELA 3. Resultados das simulações

	DESPESAS BB + DESPESAS CEF	RECEITAS BB + RECEITAS CEF	DESPESAS INSTITUIÇÃO FUSIONADA	ECONOMIAS DE ESCALA
Dados 2022	71.082.306	129.533.310	65.626.929	5.455.377
Valores médios 2013-2022	86.532.896	126.823.274	79.863.138	6.669.759
Valores de 2022 ajustados pela tendência 2013-2022	71.625.994	129.149.542	66.107.018	5.518.976
Média				5.881.371

Fonte: elaborado pelos autores.

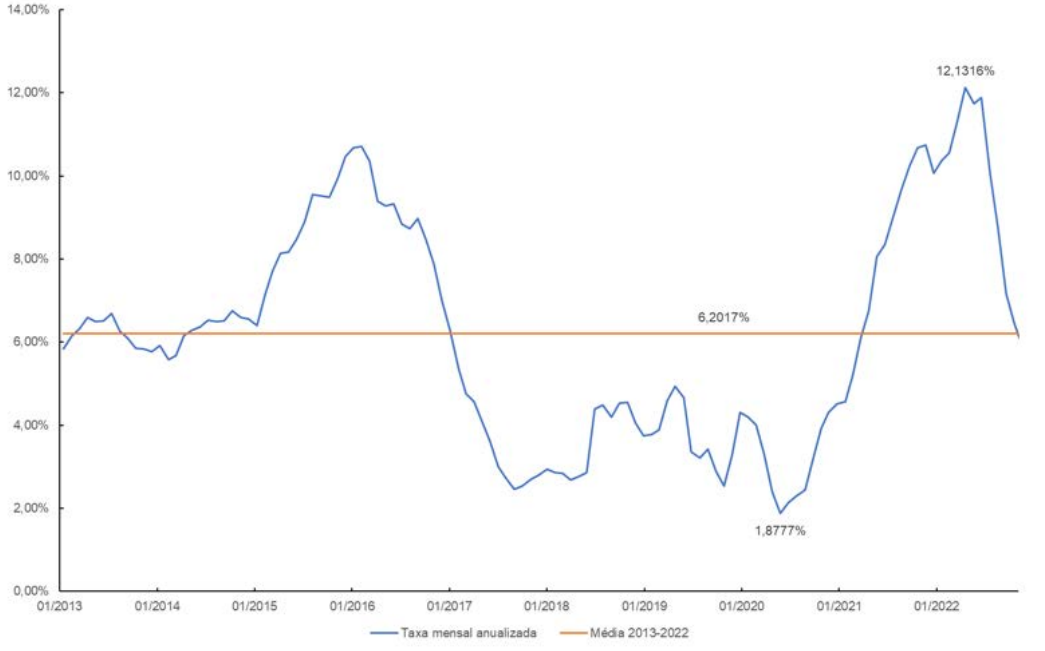
Na Tabela 3, a coluna intitulada "despesas BB + despesas CEF" resulta simplesmente da soma das despesas das duas instituições (em valores absolutos) conforme indicadas na tabela 1. Já a coluna "despesas instituição fusionada" registra essas despesas considerando o IEO estimado em função dos maiores níveis de ativo total da instituição fissionada (com base no coeficiente estimado na regressão). Conforme se observa, os resultados indicam economias de escala situadas entre R$ 5,46 bilhões e R$ 6,67 bilhões por ano a depender dos valores empregados como referência na análise. Uma média dos três valores estimados (relativamente próximos entre si) é da ordem de R$ 5,88 bilhões.

Os resultados obtidos são consistentes com diversos trabalhos citados na seção 2 deste trabalho (Demirguc-Kunt & Huizinga, 1999; Schaefer & Scholnick, 2007; Humphrey, Berger & Akhavein, 1997).

Para calcular o valor presente da fusão, estimou-se, inicialmente, o custo real de capital para a União. Dados extraídos do os site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) indicam que, entre 2013 e 2022, as taxas mensais anualizadas da Tesouro IPCA+ (correspondentes ao custo real de capital para a União) variaram entre 1,88% e 12,13%, com uma taxa média de 6,20% (Gráfico 2).

Assim, conforme indicado na seção 3.2, a taxa média do período 2013-2022 foi usada para estimar o valor presente de uma perpetuidade cujo cupom corresponde às economias de escala decorrentes da hipotética fusão.

GRÁFICO 2. Taxa mensal anualizada da Tesouro IPCA+, 2013-2022



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A Tabela 4 registra os valores presentes estimados considerando as diferentes premissas apontadas para o cálculo das economias de escala (dados de 2022, valores médios de 2013 a 2022 e valores de 2022 ajustados pela tendência 2013-2022):

Assim, o valor presente da fusão situa-se, conforme as premissas assumidas, entre R$ 87,97 bilhões e R$ 107,55 bilhões. Assumindo um valor médio anual das economias de escala da ordem de R$ 5,88 bilhões (correspondente à média das economias de escala estimadas de acordo com as diferentes premissas), estima-se que o valor presente da fusão seria da ordem de R$ 94,83 bilhões (= 5,88 / 0,0620).

TABELA 4. Resultados das simulações

	ECONOMIAS DE ESCALA	VALOR PRESENTE
Dados 2022	5.455.377	87.965.278
Valores médios 2013-2022	6.669.759	107.546.593
Valores de 2022 ajustados pela tendência 2013-2022	5.518.976	88.990.793
Média	5.881.371	94.834.221

Fonte: elaborado pelos autores.

5. Conclusões

Neste trabalho, estimaram-se as economias de escala decorrentes de uma hipotética fusão do Banco do Brasil (BB) com a Caixa Econômica Federal (CEF). Ainda que não pareça haver espaço político para a fusão das duas instituições, o trabalho buscou apontar o custo da opção de se manterem dois bancos públicos federais que atuam no segmento dos bancos múltiplos no país.

Do ponto de vista teórico, o trabalho apoiou-se em uma breve revisão sobre os processos de fusão e aquisição no setor bancário. Discutiram-se as sinergias resultantes de fusões no sistema bancário com foco na redução de despesas de pessoal e administrativas e a relação entre eficiência e ativo total é analisada para o caso dos bancos com base no índice de eficiência operacional (IEO).

A metodologia envolveu:

- A coleta e o tratamento de dados relativos às instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB). Com isso, se obteve um painel desbalanceado formado pelas principais instituições bancárias do país no período entre 2013 e 2022.

- A modelagem da relação entre o IEO e ativo total e a subsequente simulação da redução de custos decorrente de uma hipotética fusão do BB com a CEF. O modelo com efeitos fixos permitiu que aspectos idiossincráticos de cada instituição invariantes no tempo fossem capturados na regressão.

Na regressão de efeitos fixos, o coeficiente negativo (– 0,1164) indicou que quanto maior o ativo do banco, menor tende a ser seu IEO (isto é, maior sua eficiência, considerando a definição usada na seção 3.1). Esse coeficiente se revelou significativo a mais de 95% de confiança.

Os resultados indicam economias de escala situadas entre R$ 5,46 bilhões e R$ 6,67 bilhões por ano a depender das premissas assumidas na análise. A média dos valores estimados (relativamente próximos entre si) foi da ordem de R$ 5,88 bilhões anuais. Com base nesse valor e no custo de capital para a União (estimado em 6,20% ao ano), calculou-se que o valor presente da fusão seria de quase R$ 95 bilhões. Esses resultados são consistentes com a maior parte da literatura sobre fusões e aquisições no setor bancário, que associa esses processos a aumentos de eficiência.

Além de estimar as economias de escala decorrentes de uma hipotética fusão do BB com a CEF e de indicar o custo para o país da opção de se manterem dois bancos públicos federais cujos modelos de atuação têm sido cada vez mais próximos, este trabalho trouxe também uma contribuição de natureza metodológica. Assim, ao utilizar regressões em painel para um amplo conjunto de instituições financeiras e relacionar o ativo total com indicadores de eficiência, o trabalho pode servir de base para a avaliação de outros processos de fusões e aquisições no setor bancário.

Ainda que o presente artigo tenha adequadamente estimado as economias de escala decorrentes de uma hipotética fusão do BB com a CEF e que tenha trazido inovações metodológicas úteis para estimativas similares envolvendo outras instituições financeiras, diversos possíveis aperfeiçoamentos podem ser objeto de trabalhos futuros. Em primeiro lugar, pode-se expandir o uso das variáveis explicativas. De fato, embora o modelo de efeitos fixos capture aspectos idiossincráticos invariantes no tempo, o uso de um modelo de regressão múltipla poderia superar essa premissa e ampliar a precisão dos resultados. Além disso, a análise das razões pelas quais as duas instituições tendem a ser mantidas separadas apesar das potenciais economias de escala de sua fusão podem ser estudadas.

Referências

Araújo, C. A. G., Goldner, F., Brandão, M. M., & Oliveira, F. R. (2007). Estratégia de Fusão e Aquisição Bancária no Brasil: Evidências Empíricas Sobre Retornos. *Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão, 5(2)*, 77-94.

Araújo, V. L., & Cintra, M. A. M. (2011). *O Papel dos Bancos Públicos Federais na Economia Brasileira*. IPEA. (Texto para Discussão 1.604).

Assaf Neto, A. (2020). *Estrutura, poder de mercado e rentabilidade: evidências do setor bancário na América Latina*. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo.

Barney, J., & Hesterly, W. S. (2011). *Administração estratégica e vantagem competitiva*. Pearson Prentice Hall.

Damodaran, A. (2012a). *Investment valuation: tools and techniques for determining the value of any asset* (3rd ed.). Wiley Finance Series.

Damodaran, A. (2012b). *Valuation: como avaliar empresas e escolher as melhores ações*. LTC.

Demirguc-Kunt, A., & Huizinga, H. (1999). Determinants of commercial bank interest margins and profitability: some international evidence. *World Bank Economic Review, 13(2),* 379-408.

Faria Júnior, J. A. de, de Paula, L. F. & Marinho, A. (2006). *Fusões e Aquisições Bancárias no Brasil: uma Avaliação da Eficiência Técnica e de Escala*. Brasília: IPEA. (Texto para Discussão 1.233).

Ferreira, L. M. (2020). *Impacto das fusões e aquisições bancárias na eficiência dos bancos comerciais brasileiros: uma abordagem via fronteira estocástica*. [Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo]. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.

Greene, W. H. (2003). *Econometric analysis*. Prentice Hall.

Humphrey, D. B., Berger, A. N., & Akhavein, J. (1997). Efficiency and Productivity Growth in U.S. *Banking. Business Economics, 32(1),* 14-22.

Morin, T. L., & Dabadghao, S. S. (2012). Proof of the perpetuity equation. *Applied Mathematics Letters, 25(12),* 2116-2117.

Lima, J. M. da S. (2018). *Valoração Aplicada ao Setor Bancário: um Estudo de Caso no Banco do Brasil S.A*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Ceará. Recuperado de http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/38126.

Penrose, E. T. (2006). *The theory of the growth of the firm*. Oxford University Press.

Pires. (2011). *A integração pós fusão dos sistemas e da tecnologia da informação nas fusões e aquisições em instituições bancárias*. [Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo]. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade.

Primo, J. A. F., et al. (2010). Determinantes da rentabilidade bancária no Brasil. *Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS, 10(4),* 308-323.

Ross, S. A., Westerfield, R. W., & Jaffe, J. F. (2002). *Corporate finance*. Irwin McGraw-Hill.

Sarti, F., & Mendonça, A. (2016). *Challenges for Brazilian Development: Investment and Finance*. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

Schaefer, S. M., & Scholnick, B. (2007). Do markets react differently to cross-border bank acquisitions? Evidence from emerging markets. *Journal of Banking & Finance, 31(5),* 1295-1311.

Stiglitz, J. E., & Weiss, A. (1981). Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *American Economic Review, 71(3),* 393-410.

Wooldridge, J. M. (2019). *Introductory econometrics: a modern approach*. South-Western Cengage Learning.

15.

Crise Política e Governabilidade: O Papel da Burocracia na Estabilidade Democrática

Roberta Ramos Ciabatari
Fundação Getúlio Vargas

Miriane de Freitas Segalla
Fundação Getúlio Vargas

Daniel Eustaquio da Silveira
Fundação Getúlio Vargas

Paulo Ricardo Gussoni
Fundação Getúlio Vargas

RESUMO

O artigo examina o papel da burocracia na governabilidade e na proteção do Estado Democrático no Brasil, considerando desafios históricos como nepotismo e clientelismo. Fundamentado em conceitos de Max Weber, adota uma metodologia que combina pesquisa exploratória e análise conceitual. Investigam-se a influência da herança colonialista na burocracia brasileira, a dinâmica do presidencialismo de coalizão e as reformas na administração pública pós-(re) democratização. Destaca-se que, apesar das críticas ao modelo burocrático, este pode desempenhar um papel crucial como contrapeso aos excessos políticos. O estudo oferece *insights* para estratégias de gestão que fortaleçam os fundamentos democráticos e capacitem funcionários públicos a desempenhar suas funções de maneira legal e imparcial.

Palavras-chave: Burocracia weberiana, democracia brasileira, administração pública, sistema de freios e contrapesos dos poderes.

ABSTRACT

This article examines the role of bureaucracy in governance and the protection of the Democratic State in Brazil, considering historical challenges such as nepotism and clientelism. Grounded in Max Weber's concepts, this paper uses a methodology that combines exploratory research and conceptual analysis. It investigates the influence of colonialist heritage on the Brazilian bureaucracy, the dynamics of coalition presidentialism, and reforms in public administration that occurs after (re)democratization. It is emphasized that, despite criticisms of the bureaucratic model, it can play a crucial role as a counterbalance to political excesses. The study provides insights for management strategies that strengthen democratic foundations and empower public officials to perform their duties in a legal and impartial manner.

Palavras-chave: Weberian bureaucracy, Brazilian democracy, public administration, system of checks and balances of powers.

1. Introdução

Na discussão política contemporânea, existem diferentes posicionamentos ideológicos que apresentam perspectivas distintas em relação à democracia, cujas abordagens não refletem apenas diferentes concepções de eficiência e governança, como também divergências profundas sobre o papel do Estado e da sociedade na organização política e econômica. "Como já foi dito certa vez, a direita demoniza a burocracia em nome do livre mercado; o centro procura reformá-la em nome da transparência e da *accountability*; e a esquerda pretende substituí-la pela participação popular e pela autogestão democrática" (Beetham, 1996, citado em Abrucio & Loureiro, 2018, p.1).

No Brasil, a herança colonialista emergiu como fator preponderante na gestão pública (Bresser-Pereira, 2022), sendo marcada por desafios históricos como nepotismo, clientelismo e falta de profissionalismo. Além disso, o sistema de governo adotado pela Constituição Federal de 1988, o presidencialismo de coalizão (Leal & Becker 2023), tende a ser visto como uma transação na qual o chefe do poder executivo realiza pagamentos e/ou loteia o Estado para garantir a governabilidade (Limongi & Figueredo, 2017; Spinieli, 2022).

A situação atual do Brasil (que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, já presenciou dois presidentes da república, eleitos por voto direto, deixarem os cargos após processos de impeachment) (Abrucio, 2007; Limongi & Figueredo, 2017) tem provocado debates sobre os papéis desempenhados por cada órgão no cenário nacional e sobre a preservação da democracia em governos que enfrentam falta de apoio político.

Diante desse contexto, surge a indagação: Qual é o papel da burocracia na sustentação da governabilidade e na proteção do Estado Democrático? O propósito desta pesquisa é examinar se a administração burocrática, com ênfase na gestão do capital humano (os burocratas), tem o potencial de salvaguardar a administração pública, especialmente quando os poderes estão desequilibrados ou enfrentam uma falta de controle adequado.

A burocracia, segundo concepção de Max Weber (1999; 2022), tem como fundamentos de destaque a racionalidade, a hierarquia e a especialização dos servidores, fatores determinantes para sustentar a democracia do país (Euclydes & Silveira, 2020; Spinieli, 2022). Decisões e ações são tomadas com base em regras e procedimentos, não em preferências pessoais. Isso implica uma abordagem impessoal para a administração (Pinho, 2024; We-

ber, 1999; 2022). Nesse contexto, apesar de autores afirmarem que o retorno à burocracia é um retrocesso e prejudica a eficiência dos serviços públicos, tal como Bresser-Pereira (2022) e Martins (1997), outros defendem que a administração pública burocrática pode desempenhar um papel fundamental como contrapeso e mecanismo de freio aos possíveis excessos (Pinho, 2019; Spinieli, 2022).

O presente artigo adotou uma abordagem metodológica que combina pesquisa exploratória com análise conceitual, fundamentada nos preceitos de Max Weber. Inicialmente, foram explorados os conceitos e ideias weberianas para compreender a natureza da burocracia. Em seguida, a pesquisa direcionou-se para uma análise empírica da implementação da burocracia no contexto brasileiro, com ênfase na influência da herança colonialista. A terceira secção concentrou-se na dinâmica do presidencialismo de coalizão, examinando seu impacto na separação dos poderes. Posteriormente, foi dedicada uma secção à contextualização histórica das reformas na administração pública brasileira e suas interações com o processo de (re)democratização. Por fim, o estudo explorou o papel dos burocratas na preservação da democracia dentro do peculiar sistema de presidencialismo de coalizão brasileiro. Esta abordagem metodológica permitiu uma análise abrangente e interdisciplinar, fornecendo *insights* sobre a relação entre burocracia, democracia e sistema político brasileiro.

Há opiniões divergentes sobre o retorno ao modelo estudado por Weber (Bresser-Pereira, 2022; Martins, 1997), porém, parte da doutrina argumenta que o resgate da burocracia weberiana foi um mal necessário, apresentando-o como meio para fortalecer os fundamentos democráticos do país (Abrucio, 2007; Spinieli, 2022). No contexto político complexo brasileiro, a administração pública burocrática pode desempenhar um papel fundamental como contrapeso e mecanismo de freio aos possíveis excessos (Pinho, 2019). No contexto das reformas na administração pública, esta pesquisa oferece subsídios para a formulação de estratégias de gestão que têm o potencial de fortalecer os fundamentos democráticos, bem como de promover o desenvolvimento de funcionários públicos cada vez mais capacitados, capazes de desempenhar suas funções de maneira legal e imparcial.

2. Burocracia Weberiana

Dentre os autores responsáveis pela discussão do conceito de burocracia, especialmente no contexto brasileiro, destaca-se Max Weber, que foi um dos pensadores mais influentes no desenvolvimento e na compreensão desse modelo organizacional em meio à política (Abrucio & Loureiro, 2018; Nohara, 2012; Teixeira, 1999).

Para Weber (1999), quem participa ativamente da política, de uma forma ou de outra, luta pelo poder a fim de prestígio. Na conferência intitulada *Politik als Beruf* (A Política como Vocação[1]), ele discute sobre os desafios de se conceder muito poder a uma classe de homens, argumentando que, especialmente na América, alguns grupos políticos "transformaram-se em simples partidos para o controle de cargos, distribuindo empregos e modificando seu programa material segundo as oportunidades de conseguir votos" (Weber, 1999).

1. "Politik als Beruf", Gesammelte Politische Schriften (Munique, 1921), pp. 396-450. Originalmente, discurso pronunciado na Universidade de Munique, 1918, publicado em 1919 por Duncker & Humblodt, Munique (Weber, 1999).

Weber expõe a natureza da ação política e a tensão que existe entre a ética e a política (Teixeira, 1999), sendo que esta (a política) é o campo do poder e da força e o dilema ético reside em como e quando empregá-los, além de quais mecanismos usar para legitimá-los (Teixeira, 1999; Weber, 1999).

Nesse contexto, para Weber (1999), "o quadro administrativo, que representa externamente a organização do domínio político" (p.64). Traduzindo, a estrutura administrativa de um governo é como o esqueleto de uma organização e, sobre os fatores que movem este quadro administrativo, o sociólogo descreveu o seguinte:

> Há dois outros meios atraentes para os interesses pessoais: a recompensa material e a honraria social. Os feudos de um vassalo, as prebendas das autoridades patrimoniais, os salários dos modernos servidores públicos, a honra dos cavaleiros, os privilégios dos estados e a honra do servidor público compreendem seus respectivos proventos. O temor de perdê-los é a base final e decisiva para a solidariedade existente entre o quadro executivo e o detentor do poder. Há honra e pilhagem para os seguidores, na guerra; para o séquito do demagogo, há os 'despojos' — ou seja, a exploração dos dominados, através do monopólio dos cargos — e há lucros e prêmios à vaidade, politicamente determinados. Todas essas recompensas são também derivadas do domínio exercido pelo líder carismático (Weber, 1999, p.64).

Dessa forma, o esqueleto não age sozinho. Ele está sujeito a duas forças: 'legitimidade' e 'obediência ao detentor do poder'. A primeira é como a aprovação social que a estrutura recebe. Mas, além disso, há a obediência ao líder. Imagine que o líder é o maestro de uma orquestra. Ele dá as notas, e a estrutura administrativa toca a música seguindo essas notas. É uma dança delicada entre autoridade e conformidade.

Dialogando com esses pensamentos foi que Weber (1999) defendeu que "no campo da política, o grande Estado e o partido de massa constituem o terreno clássico para a burocratização" (p.151). Para ele, a burocracia é o tipo mais puro de dominação legal, na qual o quadro administrativo consiste em funcionários nomeados pelo líder que é obedecido "não em virtude do seu direito próprio, mas à regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo quem e em que medida se deve obedecer" (Weber, 2022, p.544).

Weber (1999) definiu a burocracia como uma forma ideal-típica de organização, apresentando-a como um modelo de organização eficiente e racional. Dentre as principais características, está que a autoridade é derivada de regras e regulamentos estabelecidos e não de características pessoais, como tradição ou carisma. Decisões e ações na burocracia são tomadas com base em regras e procedimentos, não em preferências pessoais. Isso implica uma abordagem impessoal para a administração (Weber, 1999; 2022).

Por tais características, o sociólogo caracterizou a burocracia como sendo uma forma racional-legal de dominação (Secchi, 2009; Weber, 1994; 2022), sendo que o tipo mais puro é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático composto de funcionários individuais os quais são pessoalmente livres (uma vez que devem obedecer apenas a regras do seu cargo), nomeados numa hierarquia rígida, com competências funcionais fixas, contratados por meio de uma seleção baseada na qualificação profissional, remunerados com salários fixos e submetidos a disciplina e controle (Weber, 1999; 2022).

2.1 Burocracia na Prática

Desde o século XVI, as administrações públicas, as organizações religiosas e militares já usavam o modelo burocrático, especialmente na Europa, mas, foi no século XX que o modelo burocrático foi adotado em organizações públicas, privadas e do terceiro setor com intensidades variadas e em vários níveis organizacionais (Medeiros, 2006; Secchi, 2009).

O conceito de burocracia, introduzido por Max Weber, representou uma contribuição seminal para a compreensão das organizações e desempenhou um papel crucial na evolução das teorias e práticas administrativas. A administração patrimonialista, que definiu monarquias absolutas em que os patrimônios públicos e privados eram confundidos, foi substituída pela administração pública burocrática (Bresser-Pereira, 1996). Sua influência duradoura é percebida na persistência de muitos de seus princípios nas estruturas organizacionais contemporâneas (Spinieli, 2022).

É importante reconhecer, entretanto, que ao longo do tempo as organizações enfrentaram críticas em relação à rigidez excessiva da burocracia, assim, abordagens mais recentes à administração buscam integrar as contribuições da teoria burocrática com perspectivas mais flexíveis a fim de adaptar-se melhor às demandas e desafios dinâmicos do ambiente empresarial atual (Bresser-Pereira, 1996; Secchi, 2009).

De acordo com Bresser-Pereira (1996) e Medeiros (2006) , além de ser limitado, o modelo burocrático sofreu ataque natural do tempo em razão das mudanças quanto ao papel do Estado (de executor a regulador). A burocracia acabou sendo associada a termos como: ineficiência, atrasos, confusão, autoritarismo, privilégios (Medeiros, 2006).

Segundo Bresser-Pereira (1996), "a administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência no qual se baseava não se revelou real" (p.10). Para o autor, a burocracia não garantiu nem rapidez, bem boa qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, revelando-se, na verdade, lenta e cara (Bresser-Pereira, 1996; 2022).

Para Abrucio e Loureiro (2018), o modelo burocrático clássico não responde a todos os dilemas do Estado contemporâneo porque a burocracia weberiana não pode ser vista de forma atemporal. "O sociólogo alemão constatava que eram inexoráveis tanto o caminho burocratizante do Estado como o da ampliação de sua intervenção. Mas, como um liberal, no sentido político do termo, temia os resultados de ambos os vetores" (Abrucio & Loureiro, 2018, p.28).

Em síntese, a ascensão do modelo burocrático ao longo dos séculos marcou uma mudança significativa na organização e gestão das instituições, tanto públicas quanto privadas. A teoria de Max Weber sobre burocracia desempenhou um papel fundamental nesse processo, oferecendo elementos para a compreensão das dinâmicas organizacionais. No entanto, ao longo do tempo, a burocracia enfrentou críticas por sua rigidez e ineficiência, especialmente à medida que o papel do Estado evoluiu para uma função mais regulatória (Bresser-Pereira, 1996; 2022; Medeiros, 2006).

É importante reconhecer, ainda assim, que o modelo burocrático representou uma melhoria em relação à administração patrimonialista anterior e continua a influenciar muitas estruturas organizacionais contemporâneas (Abrucio & Loureiro, 2018; Bresser-Pereira, 1996; 2022).

2.2 Burocracia no Brasil: Herança Colonialista

A administração pública brasileira é inegavelmente marcada por desafios estruturais que têm suas raízes em uma herança patrimonialista persistente. Essa característica remonta aos tempos coloniais e tem permeado a cultura política do país ao longo dos séculos (Martins, 1997; Nohara, 2012).

A reforma modernizante mais importante das estruturas do Estado no Brasil data do final da década de 30 (Martins, 1997; Nohara, 2012). De acordo com Bresser-Pereira (1996), os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no Brasil através da criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público). Para Nohara (2012), foi no Estado Novo de Getúlio Vargas (a partir da década de 30) que nasceu o ímpeto da reforma administrativa e, "atualmente, costuma-se chamar o conjunto de ideias que permeou o ímpeto reformador da época em 'modelo de gestão burocrático'" (Nohara, 2012, p.34).

Depois de pouco tempo, todavia, a reforma transformou-se em um meio-termo entre a modernização e a síndrome cultural-populista, em que para os altos escalões da burocracia foram adotados acessos mediante concurso, carreiras, promoção baseada em critérios de mérito e salários adequados e, para os níveis médio e inferior, a norma era a admissão por indicação clientelista; as carreiras eram estabelecidas de forma imprecisa; o critério de promoção baseava-se no tempo de serviço e não no mérito; e a erosão dos salários tornou-se intermitente (Martins, 1997).

A administração pública burocrática nasceu porque a patrimonial revelou-se incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares (Bresser-Pereira, 1996). Conquanto, a suposição de eficiência subjacente a essa decisão não se concretizou e o modelo burocrático tornou-se o alvo de severas críticas, tendo sido considerado inadequado para o contexto atual por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial e descolamento das necessidades dos cidadãos (Secchi, 2009).

De acordo com Bresser-Pereira, (1996), com a transição do pequeno Estado liberal do século XIX para o extenso Estado social e econômico do século XX, observou-se que a administração burocrática não assegurava nem agilidade, nem elevada qualidade, nem custos reduzidos nos serviços prestados ao público.

A burocracia clássica brasileira deteriorou-se durante o regime militar. Além da incapacidade de acabar com o patrimonialismo, os governantes decidiram não fortalecer o profissionalismo do país, optando por empregar empresas estatais para contratar administradores em vez de redesenharem as carreiras e implementarem um sistema sistemático de concursos públicos para a alta administração (Bresser-Pereira, 1996).

Para Martins (1997), após décadas de expansão, a maioria dos governos (em todo o mundo) viu-se incapaz de financiar seus déficits e, nesse cenário, a prioridade passou a ser a redução de custos. No âmbito da Administração Pública, isso resultou em dois efeitos notáveis: a diminuição dos gastos com pessoal passou a ser considerada uma medida urgente e a necessidade de aprimorar a eficiência governamental exigia, para muitos reformadores, uma transformação profunda do modelo weberiano, rotulado como lento e excessivamente vinculado a normas.

No Brasil, a reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200, promulgado em 25 de fevereiro de 1967, foi um esforço para superar a rigidez burocrática. "Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada." (Bresser-Pereira, 1996, p.12).

O Decreto-Lei 200, no entanto, acarretou consequências inesperadas e indesejadas, possibilitando a persistência de práticas fisiológicas e patrimonialistas ao viabilizar a contratação de funcionários sem a realização de concursos públicos. Além do mais, negligenciou a realização de concursos e o desenvolvimento de carreiras para altos administradores, uma vez que não abordou alterações no âmbito da administração direta ou central, frequentemente percebida como "burocrática" ou inflexível (Bresser-Pereira, 1996).

O enfraquecimento dos padrões da administração central, a degradação dos salários e a realocação de altos funcionários da administração central para o setor paraestatal marcou o regime autoritário (Martins, 1997). Para Bresser-Pereira (1996), os militares contribuíram com a identificação da burocracia como um sistema autoritário quando, ao invés de promoverem a formação de administradores públicos de alto nível por concursos públicos, preferiram contratar os escalões superiores através de empresas estatais.

A fraca institucionalização de instrumentos legais (para regulamentar e supervisionar a expansão da administração indireta) fez com que a relação entre o setor paraestatal (quase independente) e o governo central se tornasse mais complexa, dificultando, inclusive, a formulação de políticas públicas. Na década de 1970, a falta de clareza sobre o número exato de fundações públicas, autarquias, empresas públicas e estatais no país adicionou uma camada de incerteza à situação (Martins, 1997).

Segundo Abrucio (1997) e Bresser-Pereira (2022) , como resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia, houve a necessidade de reformar e redefinir as funções do Estado. Conforme afirmou Abrucio (1997):

> Esta crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas. Por um lado, os governos tinham menos recursos e mais déficits. Com efeito, o corte de custos virou prioridade. No que tange à Administração Pública isto teve dois efeitos. Primeiro, a redução dos gastos com pessoal era vista como uma saída necessária — os discursos das administrações de Thatcher e Reagan representaram o ponto máximo desta tendência. Segundo, era preciso aumentar a eficiência governamental, o que implicava, para boa parte dos reformadores da década de 80, uma modificação profunda do modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado a normas — leia-se: o modelo weberiano era ineficiente (Abrucio, 1997, p.10).

Diante do exposto, percebe-se que a burocracia no Brasil foi marcada por uma herança do período colonial, com profundas raízes patrimonialistas que moldaram a administração pública ao longo dos séculos. Segundo os autores, as tentativas de modernização foram inicialmente promissoras, mas rapidamente cederam espaço a práticas clientelistas e uma síndrome cultural-populista. A descentralização proposta acabou por negligenciar a necessidade de concursos e desenvolvimento de carreiras para altos administradores, contribuindo para a manutenção de uma administração permeada por práticas questionáveis que culminaram com sistemas autoritários ditatoriais.

3. Presidencialismo de Coalizão no Caso Brasileiro

O primeiro ponto que se deve ter em mente é que o presidencialismo de coalizão não é um fenômeno exclusivamente brasileiro, tampouco existente apenas em países presidencialistas, não obstante, por uma série de pressuposições básicas (escolha direta do presidente da república, o presidente eleito comanda o executivo nomeando seu governo e tem certos ilimitados poderes legislativos), com o multipartidarismo, a governabilidade no presidencialismo se torna complexa (Couto, Soares & Livramento, 2021).

Especificamente no caso brasileiro, a tensão entre os poderes Executivo e Legislativo tem sido historicamente um fator crítico para a estabilidade democrática no Brasil, constituindo um dos pilares fundamentais do regime político e um dos principais elementos para a estabilidade institucional (Abranches, 1988; Couto, Soares & Livramento, 2021). Neste artigo, adotamos o conceito de presidencialismo de coalizão desenvolvido por Abranches (1988):

> Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, 'presidencialismo de coalizão' (Abranches, 1988, p.21).

O autor supracitado, ao comparar o Brasil com outros países onde também existiam múltiplos partidos, concluiu que a diferença essencial reside na combinação do presidencialismo imperial, caracterizado pela independência entre os poderes e, em alguns casos, pela supremacia do Executivo (que organiza o ministério com amplas coalizões), e do presidencialismo mitigado, no qual o controle parlamentar sobre o gabinete é mais evidente e que também constitui este gabinete através de grandes coalizões. O Brasil, ao adotar o presidencialismo de coalizão, se destaca como um caso singular entre as nações democráticas (Abranches, 1988).

A conjuntura atual brasileira, contudo, tem reaberto os debates sobre os papéis exercidos por cada um dos Poderes no cenário nacional. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil já presenciou dois presidentes da república (eleitos por voto direto) deixarem os cargos após processos de impeachment realizados pelo Congresso Nacional (Abrucio, 2007; Limongi & Figueiredo, 2017). De acordo com Abranches (1988), "dificilmente uma grande coalizão governante terá condições de estabilidade, em períodos de crise aguda, sem um amplo apoio político-social, que ultrapasse os limites das lideranças partidárias e envolva todos os segmentos sociais politicamente organizados" (p.30).

Em síntese, o estudo do presidencialismo de coalizão revela não apenas uma peculiaridade brasileira, mas evidencia a importância de compreender as nuances específicas do sistema político brasileiro. A seguir, será aprofundado o conceito de separação de poderes e sua aplicação no contexto específico do presidencialismo de coalizão. Como será visto, os desafios e as oportunidades apresentados por esse modelo de governança têm implicações significativas para a qualidade democrática e para a gestão da administração pública como um todo.

3.1 Montesquieu Tinha Razão?

Os indivíduos nascem livres e com direitos iguais, não obstante, aceitam fazer um pacto para manter a sobrevivência ou para possibilitar o desenvolvimento/proteção da propriedade que resulta na sociedade/Estado (Hobbes, 2002).

Essas ideias estruturaram a base do moderno princípio da separação dos poderes consagrada por Charles-Louis de Sécondat, político iluminista francês conhecido como Montesquieu, que pensou na divisão dos poderes como um mecanismo para evitar a concentração de autoridade e estabelecer uma espécie de controle mútuo (Montesquieu, 2008).

Segundo Leal e Becker (2023), "a teoria clássica da separação dos poderes estatais consiste em cindir o exercício das funções estatais entre órgãos independentes e autônomos, a fim de evitar a aglomeração de todas as funções estatais em uma única pessoa ou único órgão" (p.133), uma vez que "estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares" (Montesquieu, 2008, p.170).

O princípio da separação dos poderes inspirou os modelos constitucionais das sociedades modernas, fazendo parte de todos os modelos de Estado de Direito e dando origem ao conhecido sistema de freios e contrapesos — Checks and Balances System — pelo qual se previne os abusos submetendo tanto os que governam, quanto os governados aos ditames legais (Montesquieu, 2008; Pinho, 2024).

De acordo com Pinho (2024), o sistema de separação de poderes é, na verdade, a divisão funcional do poder político do Estado. Cada função governamental básica (legislativa, executiva e judiciária) é atribuída a um órgão independente e especializado que possui a mesma denominação.

> O fundamento da separação de Poderes é evitar a concentração nas mãos de uma só pessoa, o que gera situações de abuso de poder (...). A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborada logo após o triunfo da Revolução Francesa, em 1789, proclamava: "Toda a sociedade em que a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação de Poderes determinada, não tem Constituição". A separação de Poderes e a garantia de direitos individuais estão ligadas à própria origem do direito constitucional (Pinho, 2024, p.31).

Como mencionado anteriormente, a prática do presidencialismo de coalizão, contudo, tem gerado debates sobre as atribuições de cada Poder e se a separação preconizada por Montesquieu realmente se mantém. Considerando as práticas clientelistas historicamente presentes na formação da democracia brasileira, a necessidade de negociação entre os poderes frequentemente se baseia em interesses oligárquicos e, nesse contexto, os objetivos visados nem sempre resultam em melhorias coletivas para a sociedade, mas sim em privilégios para pequenos grupos (Leal & Becker, 2023).

Nesse contexto, Abranches (1988) escreveu: "dificilmente uma grande coalizão governante terá condições de estabilidade, em períodos de crise aguda, sem um amplo apoio político-social, que ultrapasse os limites das lideranças partidárias e envolva todos os segmentos sociais politicamente organizados" (p.30).

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil já presenciou dois presidentes da república (eleitos por voto direto) deixando os cargos após processos de impeachment realizados pelo Congresso Nacional (Abrucio, 2007; Limongi & Figueiredo, 2017).

No caso da Presidente da República Dilma Rousseff, ela foi afastada do cargo sob a acusação de prática de crimes de responsabilidades (pedaladas fiscais e abertura de créditos suplementares sem autorização do Poder Legislativo), em 31 de agosto de 2016 (Cremonese, 2021). Seis anos após a cassação do mandato, contudo, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2) extinguiu a ação popular em que Dilma Rousseff fora condenada, reformando integralmente a sentença para extinguir o feito sem resolução do mérito, com fulcro no art. 485, IV, do CPC, sem condenação em custas ou honorários (TRF-2, 2022).

Ainda como exemplos, Leal e Becker (2023) citaram os seguintes:

> (...) o esquema Anões do Orçamento que foi descoberto no ano 1993, o conhecido caso do Mensalão, que teve início no ano de 2005 e o julgamento final ocorreu no ano de 2013, a Operação Maus Caminhos, investigada a partir do ano de 2015 e a Operação Lava-Jato que teve início no ano de 2014, amplamente divulgadas pela mídia" (Leal & Becker, 2023, p.140).

Quanto à Operação Lava-Jato, que iniciou com a investigação de corrupção e lavagens de dinheiro envolvendo a maior estatal do país (a Petrobrás), os trabalhos revelaram o alto preço que o Poder Executivo tem de pagar para obter o apoio do Legislativo, demonstrando o custo do presidencialismo de coalizão ou, mais exatamente, o preço pago pelo Executivo para obter apoio parlamentar (Limongi & Figueiredo, 2017; Veiga, Dutt-Ross & Martins, 2019).

Nesse contexto, Limongi e Figueredo (2017) afirmam que o termo presidencialismo de coalizão extravasou a academia, ganhado interpretações de acordo com a realidade política brasileira. Os autores citaram alguns conceitos midiáticos:

> Enquanto o presidente legisla, o Congresso governa — é assim que funciona o chamado 'presidencialismo de coalizão'. Nesse sistema bem brasileiro, o chefe de governo é obrigado a lotear o Executivo entre os partidos cujo apoio pretende obter (O Estado de São Paulo, 2017, citado por Limongi & Figueredo, 2017, p.5).

> Presidencialismo de cooptação [...] quando um presidente tem que governar negociando individualmente com políticos ou com partidos que só querem vantagens pessoais, que não pensam no país, uma hora apoiam, outra não, e, quando apoiam, cobram caro [...] (PSDB, 2017, citado por Limongi & Figueredo, 2017, p.5).

> Um presidente brasileiro só consegue governar distribuindo oportunidades de negócios aos partidos que o apoiam e cultivando uma elite empresarial que vive de trocar privilégios por financiamento de campanha e pagamento de propinas à base aliada. Para governar, nossos presidentes são obrigados a transformar o Planalto no QG da falcatrua, recebendo empresários sedentos por facilidades e distribuindo 'boquinhas' aos partidos (Folha de São Paulo, 2017, citado por Limongi & Figueredo, 2017, p.5).

Ressalta-se, contudo, que o Poder Executivo brasileiro não pode ser visto exclusivamente como uma vítima e refém do Poder Legislativo. Para Moisés (2011), o Presidente da Repú-

blica se vale de recursos derivados de procedimentos legislativos que induzem o Legislativo a cooperar com ele e, embora, em tese, a maioria parlamentar pudesse recusar essa cooperação, as circunstâncias atuais levam os parlamentares a votar disciplinadamente em proposições de interesse governista. Nesse contexto, o que influencia a qualidade da democracia não é a ausência de discordância entre os poderes executivo e legislativo, ou a saudável interrupção da paralisia decisória, mas sim o fato de que muitas medidas tomadas pelos representantes populares escapam à necessária análise dos direcionamentos e das políticas implementadas pelos governos (Moises, 2011).

Pelo exposto, conclui-se que Montesquieu estava certo em sua visão sobre a separação dos poderes e sua importância para a manutenção da democracia. Contudo, diante dos desafios e complexidades da política contemporânea, surge uma importante questão: e agora? Reconhece-se que a teoria da separação dos poderes continua sendo essencial para o funcionamento saudável das democracias modernas, porém, sua eficácia depende da capacidade de superar os obstáculos emergentes no cenário político. Nesse sentido, mister discutir como a burocracia pode se apresentar como o instrumento necessário para enfrentar esses desafios.

4. Democracia e o Resgate da Burocracia

Bresser-Pereira (1996) descreveu a transição para a democracia brasileira, que teve início em março de 1985 com a eleição de Tancredo Neves e a ascensão de José Sarney, como um retorno às ideias burocráticas de 30 anos atrás no plano administrativo. Segundo o autor, os dois partidos que lideravam a política eram populistas, porém democráticos, e não compreendiam plenamente a gravidade da crise que o país enfrentava. Além disso, havia uma espécie de euforia democrático-populista, uma ideia de que seria possível reviver os anos áureos da democracia e do progresso brasileiro, correspondentes à década de 50.

A crítica quanto ao retrocesso burocrático da Constituição Federal de 1988 foi intensa. Para Martins (1997), o diploma legal é contraditório, uma vez que, de um lado, restringe a expansão do Estado, limita a autonomia concedida pelo Decreto-Lei 200 para alguns de seus órgãos e introduz normas rígidas para o ingresso no serviço público; de outro, aumentou consideravelmente os direitos e privilégios da burocracia, sem criar deveres em contrapartida ou de identificar fontes para financiar essas despesas adicionais. O diploma tornou difícil qualquer reforma das estruturas do Estado ao conceder benefícios aos servidores públicos sem deveres correspondentes (o que torna a introdução do critério da produtividade quase impossível) e ao conceder estabilidade a todos os servidores com mais de cinco (e em alguns casos apenas dois) anos de serviço (Martins, 1997).

Dados oficiais refletiram, todavia, que houve uma estabilização (ou até mesmo uma diminuição) do quadro de pessoal do governo federal acompanhada da redução da folha de pagamento nos anos seguintes a promulgação da Constituição Federal de 1988, desafiando a relação comumente aceita entre ineficiência e uma burocracia inchada (Martins, 1997).

De acordo com Régis de Castro Andrade (1993, citado por Bresser-Pereira, 1996), o resumo do diagnóstico era o seguinte:

> A crise administrativa manifesta-se na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas. O rol das

> insuficiências da administração pública do país é dramático. Os servidores estão desmotivados, sem perspectivas profissionais ou existenciais atraentes no serviço; a maior parte deles não se insere num plano de carreira. Os quadros superiores não têm estabilidade funcional. As instituições de formação e treinamento não cumprem seu papel. A remuneração é baixa (Andrade & Jacoud, 1993, citado por Bresser-Pereira, 1996, p.17-18).

Essas afirmações comprovam que o Brasil das décadas de 80/90 apresentava uma administração pública confusa, sem controle e ineficiente. Não havia transparência pública e os dados não eram divulgados com segurança.

Nesse contexto, o documento da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, afirmou: "o verdadeiro problema a ser enfrentado é a pesada herança de um processo de recrutamento e alocação dos quadros marcado simultaneamente pela falta de critérios, clientelismo e heterogeneidade na sua constituição" (Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, 1994, p.7-8, citado por Bresser-Pereira, 1996, p.18-19).

As evidências expostas demonstram que o Brasil enfrentou diversos momentos de desorganização e ineficiência na gestão pública ao longo das décadas. O ressurgimento da burocracia nesse cenário reforça a necessidade premente de abordar desafios estruturais e empreender reformas substanciais.

4.1 Nova Gestão Pública ou Nova Burocracia?

A crise fiscal da década de 70 do século 20 trouxe consigo mudanças no Estado de bem-estar social, opção adotada em diversos países em que o Estado oferta uma gama de serviços públicos e direitos sociais à população (Euclydes & Silveira, 2020). Foi nesse contexto em que que surgiu um novo modelo de administração pública, o denominado New Public Management (Abrucio, 2007).

No Brasil, a principal preocupação dos atores políticos na redemocratização foi tentar corrigir os erros cometidos pelos militares, contudo, "pouco a pouco, a opinião pública percebeu que a Constituição de 1988 não tinha resolvido uma série de problemas da administração pública brasileira" (Abrucio, 2007, p.4).

Para Abrucio (2007), as medidas tomadas no final da década de 90 foram um desastre. Houve o desmantelamento de diversos setores, além da redução de atividades estatais essenciais. O funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais. De acordo com o autor, na "Era Collor" (primeiro governo eleito pelo povo), em nome do combate aos marajás e ao "Estado-elefante", houve um desmantelamento das estruturas estatais e o serviço público fora desprestigiado.

Segundo Bresser-Pereira (2022), o país havia passado pela crise de legitimidade (durante o período militar) e encontrava-se numa grave crise moral (com o impeachment do Presidente Collor por corrupção). Nesse contexto, foi elaborado um novo modelo de gestão, propondo uma ampliação do espaço público não-estatal. A reforma Bresser, como é conhecida porque o Ministro que a projetou foi o próprio Bresser-Pereira, "se apoiou numa ideia mobilizadora: a de uma administração voltada para resultados, ou modelo gerencial, como era chamado à época" (Abrucio, 2007, p.6).

Diante do desmantelamento do Estado e do serviço público desprestigiado, as elites políticas brasileiras não apoiaram a referida reforma. "Profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores são ações que reduziriam a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas" (Abrucio, 2007, p.9).

Durante o início do governo de Itamar Franco (1992-1994), o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) elaborou um estudo para a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) que, segundo Bresser-Pereira (2022), embora em grande parte verdadeiro, falhou ao reafirmar os valores burocráticos clássicos, impedindo a realização dos objetivos propostos de modernização, os quais só poderiam ser alcançados por uma perspectiva gerencial.

Ao comentar o documento da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental que afirmou que o verdadeiro problema era a pesada herança de um processo de recrutamento e alocação dos quadros marcado pela falta de critérios, clientelismo e heterogeneidade, Bresser-Pereira reconheceu que o recrutamento dos servidores era um problema antigo e evidente, no entanto, ele argumentou que dificilmente esse aspecto poderia ser o foco central de uma reforma administrativa.

> O grande inimigo não é apenas o patrimonialismo, mas também o burocratismo. O objetivo de 33 instalar uma administração pública burocrática no país continua vivo, já que jamais se logrou completar essa tarefa; mas tornou-se claro em 1995 que, para isto, é necessário dar um passo além e caminhar na direção da administração pública gerencial, que engloba e flexibiliza os princípios burocráticos clássicos (Bresser-Pereira, 2022, p.82).

De qualquer forma, para Bresser-Pereira (2022), o pacto (como ele chama a reforma) não resolveu os problemas de governabilidade existentes no país, já que estes são por definição crônicos, mas deu ao governo condições políticas para ocupar o centro político e ideológico e, a partir de um amplo apoio popular, propor e implementar a reforma do Estado.

Ao analisar as reformas administrativas que existiram no Brasil, inclusive a reforma Bresser, Abrucio (2007) afirmou que "todas essas mudanças trouxeram ganhos à administração pública brasileira; porém, o sentido de cada uma delas não se concretizou completamente por conta de uma série de problemas" (p.3). A reforma Bresser estava correta ao buscar uma burocracia estratégica, dando ao núcleo básico um status diferenciado, permitindo que funções não essenciais sejam terceirizadas ou repassadas para o setor privado, enquanto as atividades críticas exigem um corpo de funcionários públicos meritocráticos e estáveis, entretanto, além de conter erros de diagnóstico, as condições políticas prejudicaram a reforma (Abrucio, 2007).

5. O Papel da Burocracia no Presidencialismo de Coalizão

Segundo Abrucio e Loureiro (2018), "a crítica à burocracia é uma das marcas do mundo contemporâneo. Paradoxalmente, no entanto, a existência do modelo burocrático é indispensável para a sociedade atual e condição necessária para a ordem democrática" (p.23). No contexto político complexo no qual o Brasil se encontra, contudo, a administração pública burocrática tem desempenhado um papel fundamental como contrapeso e mecanismo de freio aos possíveis excessos (Pinho, 2024).

Ao adotar princípios de transparência, eficiência e meritocracia, atua como um elemento de resistência contra práticas clientelistas na nomeação de cargos públicos, contribuindo para a manutenção da integridade e imparcialidade nas instituições. Dessa forma, a importância da burocracia reside na sua capacidade de garantir a conformidade com as leis e procedimentos estabelecidos, servindo como um anteparo contra possíveis desvios de conduta por parte dos agentes políticos, e, portanto, assegurando o bom funcionamento e a legitimidade a democracia (Martins, 1997; Pinho, 2024; Weber, 1999; 2022).

A burocracia proposta por Weber (1999) representa uma forma de organização administrativa onde as tarefas dos funcionários são regidas por normas e regulamentos escritos, o que proporciona uniformidade e previsibilidade na execução dos deveres oficiais. Além disso, a autoridade para dar ordens é estável e estritamente delimitada pelas normas, considerando os meios de coerção disponíveis, sendo que a execução desses deveres segue regras calculáveis e não depende de relações pessoais (Weber, 1999).

A ocupação de cargos não é vista como uma fonte de lucro pessoal — como ocorria na Idade Média —, sendo encarada como a aceitação de uma obrigação específica de administração fiel por ser uma profissão (Weber 1999; 2022). A fidelidade moderna ao cargo difere das relações feudais ou patrimoniais, não se baseando em laços pessoais com um senhor ou patriarca (Nohara, 2012; Weber, 1999). O funcionário não é considerado um servo pessoal do governante e a ocupação do cargo transcende o indivíduo, sendo que os valores que sustentam a burocracia são impessoais e servem à comunidade como um todo (Nohara, 2012; Weber, 1999).

A burocracia weberiana valoriza a competência técnica como base para um serviço público eficaz e confiável, servindo a propósitos maiores e impessoais. A busca incessante pela eficiência e a dedicação à administração fiel são os pilares dessa profissão que molda o funcionário moderno (Nohara, 2012; Weber, 1999).

> A burocratização oferece, acima de tudo, a possibilidade ótima de colocar-se em prática princípio de especialização das funções administrativas, de acordo com considerações exclusivamente objetivas. Tarefas individuais são atribuídas a funcionários que têm treinamento especializado e que, pela prática constante, aprendem cada vez mais. O cumprimento 'objetivo' das tarefas significa, primordialmente, um cumprimento de tarefas segundo regras calculáveis e "sem relação com pessoas" (Weber, 1999, p.156).

O texto acima demonstra, sobretudo, que a burocracia descrita por Max Weber se trata de uma organização ideal onde deve-se aplicar o princípio de especialização nas funções administrativas, com base em critérios puramente objetivos. Trabalhos específicos são atribuídos a servidores com treinamentos especializados, que, por meio da prática contínua, aprimoram suas habilidades. O cumprimento objetivo dessas tarefas significa seguir regras previsíveis e não depende de relações pessoais. Assim, a burocracia alcança a eficiência ao designar tarefas com base na competência técnica, garantindo que as ações sejam guiadas por regras impessoais e calculáveis.

Abrucio e Loureiro (2018), ao descreverem as peculiaridades do aparelho estatal na visão de Weber, destacaram as seguintes: (1) seleção dos funcionários segundo critérios de mérito e especialização, por meio de processos de seleção, (2) estabilidade funcional, (3)

remuneração fixa, carreira e garantias funcionais, (4) hierarquia funcional, (5) atribuições fixadas em leis ou regulamentos. Neste sentido, a burocracia weberiana deveria ser composta por um corpo funcional estável, preenchido por funcionários escolhidos em razão do mérito, garantindo, assim, a autonomia administrativa à burocracia (Abrucio & Loureiro, 2018).

Para os autores supracitados, a meritocracia especializada e isolada, concebida para diferenciar e proteger a burocracia do patrimonialismo, todavia, não deve ser o único critério para construir a burocracia. "O modelo weberiano, pensado para um Estado anterior à democracia de massas e cujas funções econômicas e sociais não tinham ainda se expandido, não dá conta dessa realidade" (Abrucio & Loureiro, 2018, p.50).

O fato é que, no Brasil, a burocracia desempenha um papel muito mais complexo, servindo como base para a função governativa, uma vez que, além de formular e executar políticas públicas, seus cargos são usados como meio de garantir apoio do Congresso ao governo, ou seja, a burocracia no Brasil tem duas funções principais: implementar políticas públicas de maneira racional e legal, como em outras democracias, e servir como moeda de troca nas negociações para formar coalizões governamentais (Abrucio & Loureiro, 2018).

Nesse contexto, para Abrucio e Loureiro (2018), o presidente enfrenta um dilema crucial devido ao uso dos cargos da administração como moeda de troca para garantir apoio no Congresso: diminuição do controle sobre o aparato administrativo, controle necessário para a implementação de programas e políticas públicas. No entanto, "caso privilegie, ao contrário, a estratégia da não negociação ou do insulamento dos cargos burocráticos à pressão dos partidos, o presidente pode chegar à situação de paralisia decisória por bloqueio congressual" (Abrucio & Loureiro, 2018, p.49).

Ao fazer uma análise do primeiro governo do atual Presidente da República (Lula), Abrucio (2007) concluiu que:

> A pior característica do modelo administrativo do governo Lula foi o amplo loteamento dos cargos públicos, para vários partidos e em diversos pontos do Executivo federal, inclusive com uma forte politização da administração indireta e dos fundos de pensão. Este processo não foi inventado pela gestão petista, mas sua amplitude e vinculação com a corrupção surpreendem negativamente por conta do histórico de luta republicana do Partido dos Trabalhadores (Abrucio, 2007, p.11).

A Constituição Federal de 1988 tornou obrigatório o concurso público para a investidura em cargo ou emprego público, restringindo as nomeações para cargo em comissão (de livre nomeação e exoneração) apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (Brasil, 1988). Os cargos de confiança são inerentes à democracia, conferindo certo grau de liberdade para compor as estruturas de comando, no entanto, há necessidade de definição dos casos em que os cargos podem ser livremente providos para que a nomeação política não se torne a regra (Santos, 2009).

> O fato é que não é possível ter, em pleno século xxi, mais de 20 mil cargos comissionados na administração direta e incontáveis indicações políticas nas empresas do governo e nos fundos de pensão. Obviamente, o presidente eleito precisa contar com um número de cargos para repassar aos responsáveis pela implementação de seu plano de governo, democraticamente aprovado pelas urnas.

> Todavia, o montante de indicações de livre provimento por parte do Executivo federal brasileiro não encontra paralelo em nenhum país desenvolvido, abrindo brechas para a corrupção (Abrucio, 2007, p.13-14).

Percebemos, dessa forma, que a literatura não contradiz a necessidade dos cargos de livre nomeação e exoneração. As críticas estão relacionadas a falta de critérios objetivos para as ocupações e de regulamentações claras e coerentes. Para Bresser-Pereira (2022), a estabilidade dos servidores públicos, que não existe nos cargos de livre provimento, é uma característica essencial das administrações burocráticas, desempenhando um papel na salvaguarda dos funcionários e do Estado contra práticas patrimonialistas.

Além disso, de acordo com a Teoria Weberiana, os encargos e a autoridade do político não estão delimitados com precisão e têm uma natureza temporária, daí surge a necessidade da estrutura estável e formal dentro da administração pública (Weber, 1999). Então, a estabilidade dos burocratas assegura a continuidade das atividades estatais e promove o controle social de dentro da máquina pública.

A estabilidade dos servidores públicos estabelece-se como um componente essencial da qualidade democrática e do Estado de bem-estar social, pois permite que os servidores trabalhem atrelados ao conjunto de valores e princípios que orientam sua atuação no serviço público, como a defesa da instituição que representam, a busca pela qualidade do serviço prestado e a resistência a influências políticas e econômicas indevidas, além de exercerem sua vocação de resguardar as leis, garantir continuidade das políticas públicas e poder agir em consonância com os princípios legais e isonômicos que regem o serviço público (Lotta & Baird, 2022).

Lotta e Baird, entretanto, relatam que há espaço para rever a estabilidade de algumas funções na administração pública, desde que isso não afete a qualidade do serviço público. Decisões sobre quais funções devem ou não ter estabilidade devem ser feitas com cautela, baseadas em evidências científicas e a partir de um amplo debate com a sociedade para compreender as implicações da estabilidade para os serviços públicos. Além disso, existem medidas importantes para garantir que a estabilidade seja concedida a quem de fato a desempenha bem e tem seus valores alinhados ao do serviço público, como a aplicação efetiva de estágio probatório, avaliação de desempenho, políticas de motivação, incentivo e engajamento, e fortalecimento das medidas de formação, capacitação e educação continuada (Lotta & Baird, 2022).

D'outro modo, tem-se a necessidade de preservação das instituições. Spinieli (2022) defende o fortalecimento das instituições democráticas como uma estratégia para reverter o atual panorama de instabilidade política no país. Afirma que as instituições são responsáveis por garantir a separação de poderes e a deliberação política. Ele descreve a adoção do presidencialismo de confrontação como uma reação ao modelo presidencialista de coalizão, que seria maléfico à atividade presidencial, uma vez que deslegitimaria os interesses ideológicos do Presidente da República em nome de uma maioria congressual.

Para Spinieli (2022), o presidencialismo de confrontação inaugurado a partir da entrada de Bolsonaro na Presidência da República em 2019 surgiu em decorrência direta do contexto em que se deu sua eleição, bem como sua emergência como um mito nas urnas: ondas de polarização política, bilateralidade partidária e ideológica no país, incremento das

notícias falsas como instrumentos de subversão do eleitorado, uso do medo e da colisão às instituições como estratégias para acumular votos dos setores conservadores da sociedade brasileira e a introdução de um estado de desencantamento político.

O autor supra destaca que a adoção do presidencialismo de confrontação contribuiu para o declínio do papel e do prestígio das instituições democráticas, o que tem gerado uma queda nos níveis de confiabilidade em tais organismos e seus princípios para a resolução de conflitos sociais e políticos. Para o autor, é fundamental combater o presidencialismo de confrontação e buscar alternativas para a construção de uma democracia mais inclusiva e participativa. Também destaca a importância de se repensar o modelo presidencialista de coalizão e de se buscar novas formas de governabilidade que não dependam da distribuição de cargos e favores políticos.

Diante do exposto, observa-se que a burocracia, embora criticada em muitos aspectos, desempenha um papel vital na sustentação e na proteção dos valores democráticos em um contexto político complexo como o do Brasil. Ao adotar princípios como transparência, eficiência e meritocracia, ela atua como uma salvaguarda contra práticas clientelistas e como um contrapeso aos possíveis excessos no exercício do poder político. A visão weberiana da burocracia como uma estrutura baseada em normas impessoais e especialização técnica revela-se essencial para garantir o funcionamento eficaz e imparcial das instituições estatais. No entanto, as tensões entre os ideais burocráticos e as práticas políticas predominantes, como o loteamento de cargos e a politização da administração pública, destacam a necessidade de um debate contínuo sobre a reforma e aprimoramento do sistema burocrático. A busca por um equilíbrio entre estabilidade e eficiência, aliada ao fortalecimento das instituições democráticas, emerge como um desafio para a consolidação da democracia no Brasil.

6. Considerações Finais

Diante das complexidades do presidencialismo de coalizão no Brasil, evidencia-se a importância da burocracia como contrapeso aos desafios enfrentados pelo sistema político. Conforme demonstrado por diversos autores, a burocracia, pautada nos princípios de Max Weber, desempenha um papel crucial na preservação da democracia e na garantia da integridade das instituições públicas. A ênfase na competência técnica, na estabilidade funcional e na imparcialidade dos servidores públicos é fundamental para assegurar o bom funcionamento do Estado e para evitar práticas clientelistas e corrupção.

A burocracia weberiana é caracterizada por sua racionalidade, hierarquia e especialização dos servidores, o que a torna uma forma ideal-típica de organização eficiente e racional (Weber, 1999; 2022). No entanto, autores como Bresser-Pereira (1996; 2022) e Abrucio e Loureiro (2018) apontam que a burocracia clássica não responde a todos os dilemas do Estado contemporâneo, especialmente em relação à eficiência e qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Lotta e Baird (2022) apresentam alternativas baseadas em adoção de critérios de seleção e desenvolvimento dos servidores estáveis, a agirem de modo a defender o Estado Democrático.

De um modo favorável, a burocracia ainda é vista como um modelo organizacional importante para a administração pública, especialmente no contexto brasileiro, onde a he-

rança colonialista e o presidencialismo de coalizão apresentam desafios históricos como nepotismo, clientelismo e falta de profissionalismo (Bresser-Pereira, 2022; Limongi & Figueredo, 2017). A administração pública burocrática pode desempenhar um papel fundamental como contrapeso e mecanismo de freio aos possíveis excessos, além de fortalecer os fundamentos democráticos do país (Abrucio, 2007; Spinieli, 2022).

Apesar das críticas e dos dilemas enfrentados pelo sistema burocrático, como o loteamento de cargos e a politização da administração pública, reconhece-se que a burocracia weberiana continua sendo um pilar importante para a governabilidade democrática. É necessário, no entanto, repensar e aprimorar o modelo burocrático, garantindo que os critérios de seleção, estabilidade e eficiência sejam preservados, sem comprometer a capacidade do governo de implementar políticas públicas e garantir o apoio necessário para sua governabilidade.

Em suma, a análise do presidencialismo de coalizão e da separação dos poderes revela a necessidade de fortalecer e modernizar a burocracia como um instrumento essencial para enfrentar os desafios contemporâneos da política brasileira e para garantir a efetivação dos princípios democráticos e do Estado de Direito.

Referências

Abranches, S. H. H. de. (1988). Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais, 31*(1), 5-34.

Abrucio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, 10, https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/556/1/O%20impacto%20do%20modelo%20gerencial%20na%20Administra%c3%a7%c3%a30%20P%c3%bablica.pdf

Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: Um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública, 41*, Número especial, 67-86. https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005

Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2018). Burocracia e ordem democrática: Desafios contemporâneos e experiência brasileira. In R. Pires , G. Lotta, & V. E. de Oliveira (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. 23-57. https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8560

Bresser-Pereira, L. C. (2022). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista Do Serviço Público, 73*(b), 53-87. https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8722/6803

Bresser-Pereira, L.C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público – RSP*, ano 47, 120, n. 1, 07-40. https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1734

Couto, L., Soares, A., & Livramento, B. (2021). Presidencialismo de coalizão: Conceito e aplicação. *Revista Brasileira de Ciência Política, 34*. https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.241841

Cremonese, D. (2021). A crise política no Brasil e o impeachment de Dilma Rousseff em 2016. Campos Neutrais – *Revista Latino-Americana de Relações Internacionais, 1*(3), 70-87. https://doi.org/10.14295/cn.v1i3.9677

Euclydes, F. M., & Silveira, S. de F. R. (2020). Os burocratas de nível de rua a partir dos modelos de administração pública. *Desenvolvimento Em Questão, 18*(51), 33-48. https://doi.org/10.21527/2237-6453.2020.51.33-48

Hobbes, T. (2002). Do cidadão. In Ribeiro, J. (trad.).

Leal, R. G. & Becker, V. T. (2023). Poder político no Brasil: Presidencialismo de coalizão e o seu impacto na democracia representativa. *Interfaces Científicas – Direito, 9*(2), 130-143. https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/11495

Limongi, F., & Figueiredo, A. C. (2017). A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos CEBRAP, 36*(3), 79-97. https://www.scielo.br/j/nec/a/KBxnHhZWWCPJ5zgJwKTTzSK/#

Lotta, G., & Baird, M. (2022). Estabilidade no serviço público e sua relação com democracia e estado de bem-estar social. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, 595-605. http://dx.doi.org/10.38116/bps29/nps4

Martins, L. (1997). Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: Uma visão geral. http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1748

Medeiros, P. H. R. (2006). Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: Reflexões sobre a burocracia estatal. *Organizações & Sociedade, 13*(37), 143-160. https://doi.org/10.1590/S1984-92302006000200008

Moisés, J. Á. (2011). O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In J. Á. Moisés (Org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*, 7-29. https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4924

Montesquieu, C. (2008). *O espírito das leis (9th ed.)*. Editora Saraiva.

Nohara, I. P. (2012). Reforma administrativa e burocracia: Impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. Grupo GEN.

Pinho, R.C. R. (2024). *Direito constitucional: Da organização do Estado, dos poderes e histórico das constituições. Sinopses jurídicas* (20th ed.). Editora Saraiva.

Santos, L. A. dos. (2009). Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. http://Seer.enap.gov.br/Index.php/RSP/Article/View/8/6, 60(1), 05-28. http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1590

Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública, 43*(2), 347-369. https://doi.org/10.1590/s0034-76122009000200004

Spinieli, A. L. P. (2022). Confronto, judicialização e burocracia. *Revista de Ciências Do Estado, 7*(1), 1-20. https://doi.org/10.35699/2525-8036.2022.39416

Teixeira, C. C. (1999). Honra moderna e política em Max Weber. *Mana, 5*(1), 109-130. https://doi.org/10.1590/s0104-93131999000100005

Tribunal Regional Federal da 2ª Região [TRF-2]. 2022. Apelação/Remessa necessária Nº 0017202-59.2016.4.02.5101/RJ. https://extcdn.trf2.jus.br/integracao/prod/internet/juris-e-proc/00172025920164025101.html

Veiga, L. F., Dutt-Ross, S., & Martins, F. B. (2019). Os efeitos da economia e da Operação Lava-Jato na popularidade da Presidente Dilma Rousseff no período pré-impedimento. *Revista de Sociologia e Política, 27*(72). https://doi.org/10.1590/1678-987319277202

Weber, M. (1999). *Ensaios de Sociologia (5th ed.)*. Grupo GEN.

Weber, M. (2022). *Metodologias das Ciências Sociais*. Cortez.

16.

A Ação Pública Local nos Municípios Portugueses: Um Estudo Perspetivado na Transferência de Competências e na Independência Financeira

Carlos Lima
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa

Miguel Rodrigues
Escola de Economia e Gestão – Universidade do Minho

João Catarino
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa

RESUMO

Na sequência do processo de descentralização, os governos locais em Portugal têm sido objeto de transferência de novas competências em diversas áreas, colocando-lhes múltiplos desafios. A este nível, encontra-se por aferir a relação entre receita e despesa, assim como os custos de oportunidade em que incorrem para garantir o equilíbrio financeiro. O objetivo do estudo consiste em analisar em que medida, o processo de transferência de competências e o grau de independência financeira condicionam a ação pública local dos municípios portugueses. O método usado compreende a revisão sistemática de literatura. Espera-se clarificar a relação entre a transferência de competências, a independência financeira e a ação pública local. A ação pública local dos municípios portugueses terá em conta o acréscimo de receita e de despesa em que os municípios incorrem e os *trade-offs* enfrentados, não se traduzindo, necessariamente, numa melhor ação pública local ou até mesmo na desejada.

Palavras-chave: Descentralização, independência financeira, ação pública local, competências, governação local.

ABSTRACT

Following the decentralization process, local governments in Portugal have been subject to the transfer of new skills in several areas, posing multiple challenges to them. At this level, the relationship between revenue and expenses needs to be assessed, as well as the opportunity costs incurred to ensure financial balance. The objective of the study is to analyze the extent to which the process of transfer of skills and the degree of financial independence condition local public action in portuguese municipalities. The method used comprises a systematic literature review. It is expected to clarify the relationship between the transfer of skills, financial independence and local public action. The local public action of portuguese municipalities will take into account the increase in revenue and expenses that the municipalities incur and the trade-offs faced, not necessarily translating into better local public action or even the desired one.

Keywords: Decentralization, financial independence, local public action, skills, local governance.

1. Introdução

Os governos locais têm atravessado transformações significativas a nível mundial devido aos efeitos de crises, salientando-se, a este nível, a crise financeira no período de 2007-2008, a crise das dívidas soberanas na Europa, no período de 2007-2012 e a crise pandémica da Covid-19 no período de 2019-2022, assumindo impacto na sua situação orçamental (Smith & Sandford, 2023). Durante as crises fiscais, os municípios enfrentam uma procura crescente por serviços públicos, simultaneamente à diminuição da receita, exigindo das entidades governamentais o aumento de receitas, frequentemente através de alternativas não fiscais como multas e taxas (Le & Young, 2023). Adicionalmente, Johson et al., (2010) e Chernick et al., (2014) reforçam esta ideia, considerando que os governos locais durante períodos de crise adotam cortes na despesa e nos serviços públicos, aumentam os impostos, tornando-se mais dependentes das transferências intergovernamentais.

Os governos locais munidos de fontes de receita mais diversificadas revelam ser mais resilientes e melhor preparados para mitigar as pressões recessivas e as crises fiscais (Hendrick, 2006). Deste modo, as tentativas institucionais de mitigação dos défices orçamentais têm variado entre Estados e governos locais, tendo-se verificado menor resiliência ao nível dos municípios que dependem mais das transferências intergovernamentais, dos impostos regressivos e de alternativas não fiscais para recuperar a perda de receita (Cynamon & Fazzari, 2016). O seu contexto de financiamento tem sido, por isso, abordado na perspetiva dos impactos das crises no processo de tomada de decisão, sendo que os fatores condicionantes do financiamento dos governos locais dependem, em grande parte, das estruturas de governação dos Estados.

Portugal sofreu, recentemente, um processo de descentralização, colocando novas responsabilidades aos municípios portugueses. A Lei nº50/2018, de 16 de agosto veio estabelecer o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, dispondo de caráter universal, devendo salvaguardar a natureza pública das políticas desenvolvidas. A Lei nº73/2013, de 03 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI), determina que sejam previstos os correspondentes recursos financeiros a atri-

buir a essas entidades para o exercício das novas competências, considerando o acréscimo de despesa e receita em que estas incorrem.

A relação entre receita e despesa relativa aos municípios portugueses não se encontra suficientemente clara, assim como os correspondentes *trade-offs* enfrentados pelos mesmos, na sequência do processo de transferência de competências que tem vindo a ser realizado desde 2018. Neste seguimento, surge a seguinte pergunta de investigação: Em que medida, o processo de transferência de competências e a independência financeira condicionam a ação pública local dos municípios portugueses? Identifica-se, deste modo, o objetivo geral deste estudo, que consiste em compreender em que medida, a transferência de competências e a independência financeira condicionam a ação pública local dos municípios portugueses.

A ação pública local dos municípios portugueses encontra-se manifestamente condicionada pelo processo de descentralização administrativa e financeira, no domínio da transferência de competências que tem sido efetuada para as autarquias locais desde 2018. Tal tem-se traduzido num acréscimo de receita e de despesa das mesmas, não se conhecendo, porém, a relação de proporcionalidade estabelecida entre ambas no seio dos próprios municípios e entre si, e, consequentemente os correspondentes *trade-offs* que os mesmos têm de enfrentar para garantir o equilíbrio financeiro.

Ora, este estudo reveste, por isso, relevância empírica e originalidade científica, pelo facto de constituir um contributo inovador e enriquecedor para a área científica de Ciências Políticas, no sentido de procurar responder ao problema do condicionamento da ação pública local, relacionando a componente financeira com a da transferência de competências. Visa-se, por um lado, caracterizar o volume de despesa dos municípios em função da sua independência financeira, e, por outro, compreender a complexidade inerente à decisão política, em face da relação de proporcionalidade entre receita e despesa e dos custos de oportunidade em que estes incorrem do ponto de vista social, político, económico, financeiro e administrativo, no âmbito das opções de despesa local, decorrente da transferência e do exercício de novas competências.

2. Quadro Teórico

2.1 A Descentralização na Perspetiva da OCDE

A revolução da informação, a digitalização da sociedade e a globalização da atividade económica contribuem, em grande medida, para a relevância dos governos subnacionais (OECD, 2019). O seu papel encontra-se estreitamente relacionado com a descentralização, que segundo a OCDE (2019), compreende a transferência de uma gama de poderes, responsabilidades e recursos do governo central para os governos subnacionais, definidos como entidades legais eleitas por sufrágio universal, detendo algum grau de autonomia. Os governos subnacionais são, por isso, governados por corpos políticos, possuindo os seus próprios ativos e funcionários administrativos (OECD, 2019, p.32). A descentralização é essencialmente motivada pela procura de um maior controlo democrático local, bem como por uma maior eficiência na prestação de serviços públicos e na responsabilização pelas políticas de desenvolvimento regional e local.

Deste modo, a descentralização deve ser analisada, de forma a contemplar as interações estabelecidas entre as entidades públicas e os *stakeholders* privados, em particular os cidadãos, as empresas e as organizações não governamentais. As suas reformas são, por isso, acompanhadas por outros tipos de reformas de governação em vários planos, nomeadamente, reformas territoriais e de gestão pública, tendo a sua implementação sido marcada por razões políticas, históricas e económicas, variando significativamente entre países. A descentralização diz, por isso, respeito à reconfiguração das relações entre o governo central e os governos subnacionais assente num papel cooperativo e estratégico entre ambos. É, neste sentido, um conceito multidimensional, abrangendo três dimensões: política, administrativa e fiscal. As formas e a extensão da descentralização variam, substancialmente, de país para país, visto que dependendo do mesmo, existem, também, graus diversos de aumento e diminuição da responsabilização, assim como gamas variadas de controlo do governo central (OECD, 2019).

A necessidade de compartilhamento de responsabilidades surge, geralmente, por motivos funcionais como é comum entre os níveis municipais e regionais, em torno de questões como transportes e infraestruturas; ambiente e água, cultura e turismo; comunicação ou desenvolvimento económico. Além disso, pode, também, emergir por motivos de financiamento, como é o caso dos serviços sociais, verificando-se na generalidade, uma grande variação entre os países na distribuição de competências ao nível regional e uma variação menor a nível local (OECD, 2019). O Observatório Mundial do Financiamento e do Investimento do Governo Subnacional identificou que a despesa subnacional totalizou 9 % do PIB, 24 % da despesa pública e 40 % do investimento público (OECD-UCLG, 2016). Nos países da OCDE, os governos subnacionais representam uma maior partilha de despesa pública, de acordo com a contabilidade de 2016, relativamente ao PIB (16,2 %), à despesa pública (40,4 %) e ao investimento público (56,9 %). Atualmente, a maioria das responsabilidades são partilhadas entre diferentes níveis de governo e a tendência relativa às responsabilidades partilhadas tem crescido ao longo das últimas décadas.

Em 2016, os impostos representavam a principal fonte de receitas para os governos subnacionais na OCDE, com um peso médio de 45 %, seguido das transferências e subsídios (37 %). O nível de receita fiscal não constitui, todavia, necessariamente, um indicador de autonomia fiscal, visto que alguns impostos são, também, partilhados com o governo central. A autonomia fiscal depende, portanto, de muitos fatores, incluindo a habilidade para definir ou modificar taxas e bases tributárias, o que também se aplica ao grau de poder de compra, já que frequentemente, as despesas cobrem funções delegadas que são altamente constrangidas pelas regulações do governo central e regras de disciplina fiscal (OECD, 2019). Os indicadores fiscais são utilizados para providenciar uma visão macroeconómica da descentralização, permanecendo parciais quando se focam em aspetos fiscais, podendo contribuir para uma interpretação distorcida da realidade, sobrestimando a despesa real e o poder fiscal dos governos subnacionais. Por isso, os mesmos devem ser complementados com abordagens e indicadores institucionais para melhorar a compreensão do poder fiscal dos governos subnacionais.

A descentralização compreende em si mesmo um conjunto diversificado de tendências, designadamente, o aumento da despesa e receita subnacional em dois terços dos países da

OCDE, tendo os processos de descentralização resultado num aumento da importância económica do governo subnacional, medida tanto como parte das despesas no PIB como parte da despesa pública total entre 1995 e 2016). O melhoramento da governação subnacional através da cooperação municipal, da governação metropolitana e do fortalecimento das regiões (regionalização). O aumento da descentralização assimétrica, ou seja, o facto de os governos do mesmo nível de governo subnacional possuírem diferentes poderes políticos, administrativos ou fiscais. Enquanto entre as décadas de 1950 e 1970, os acordos assimétricos tiveram lugar, principalmente, a nível regional, a tendência atual parece aplicar a descentralização assimétrica nas principais áreas urbanas (OEDE, 2019).

As reformas de descentralização envolvem uma mudança de um papel direto na prestação de serviços para um papel de capacitação, aconselhamento e assistência, assegurando a consistência e facilitando o trabalho dos governos subnacionais, renovando o papel do governo central (OECD, 2019). Assumindo uma natureza mais estratégica, este papel centra-se em estabelecer as condições para uma adequada coordenação e alinhamento dos objetivos políticos, monitorizando o desempenho das regiões e cidades, e assegurando o desenvolvimento equilibrado de todas as partes do território nacional, através de políticas ativas de desenvolvimento regional. A descentralização apresenta benefícios e desafios, que podem ser diretos ou indiretos. Os efeitos diretos resultam de uma maior eficiência alocativa, incluindo melhorias nos níveis de serviço, designadamente o domínio da qualidade e da eficiência dos serviços públicos. Os efeitos indiretos da descentralização, tais como um crescimento económico mais célere ou uma melhor estabilidade da sociedade resultam de efeitos diretos da descentralização, tais como uma melhor educação ou uma maior participação na tomada de decisões política (OECD, 2019).

Algumas evidências empíricas recentes indicam que a descentralização das receitas pode estar associada a disparidades económicas regionais menores. Tal pode dever-se ao facto de as receitas próprias poderem estimular o crescimento, especialmente nas regiões mais pobres e melhorar o processo de convergência nas regiões com melhor desempenho. Outro benefício potencial da descentralização reside na capacidade de executar políticas de desenvolvimento regional mais eficazes, uma vez que os intervenientes locais e regionais são mais capazes de conceber políticas regionais que respondam às necessidades locais. Relativamente à qualidade institucional, a descentralização parece promover a convergência quando esta é elevada, concomitantemente com a tendência de exacerbar as disparidades territoriais em ambientes com baixa qualidade institucional (OECD, 2019).

De um modo geral, a descentralização representa um desafio para os governos subnacionais, visto que requer certas capacidades económicas, políticas e administrativas. A falta de capacidades administrativas, técnicas ou estratégicas suficientes constitui um dos maiores desafios no domínio da descentralização, sendo que um dos desafios mais frequentes, especialmente nos países em desenvolvimento ou nos países numa fase inicial de descentralização, mas também nos países desenvolvidos, reside no desalinhamento entre as responsabilidades atribuídas aos governos subnacionais e os recursos de que estes dispõem. É, por isso, recorrente que os governos subnacionais responsáveis pela prestação de serviços públicos e pela gestão de políticas públicas, sob mandatos não financiados ou

subfinanciados, revelam ausência dos recursos necessários para a prossecução da sua finalidade (OECD, 2019).

A elevada dependência das transferências do governo central também pode contribuir para a redução dos incentivos dos governos subnacionais para um comportamento fiscal responsável, pelo que os governos subnacionais necessitam de receitas próprias, uma vez que estas contribuem para a responsabilização e a eficiência da prestação de serviços públicos locais. Embora seja difícil definir o grau ótimo de autonomia fiscal, as autoridades locais devem basear-se nas suas próprias receitas para financiar os seus serviços marginalmente (OECD, 2019). Outro desafio importante da descentralização reside na sobreposição de atribuições entre diferentes níveis de governo, o que significa que a falta de clareza na atribuição de responsabilidades torna a prestação de serviços e a elaboração de políticas mais dispendiosas. Além disso, também contribui para um défice democrático, originando uma desordem entre os cidadãos e o poder político, sobre a qual a relação de agência estabelecida ao nível do governo correspondente assume responsabilidade.

A descentralização pode, nalguns casos, resultar na perda de certas economias de escala e na fragmentação das políticas públicas, podendo ocorrer, especialmente, se os governos subnacionais não conseguirem cooperar entre si. A determinação do tamanho ideal da unidade subnacional constitui uma tarefa específica do contexto, variando não apenas por região ou país, mas também por área política. Os governos nacionais assumem, a este nível, um papel importante no estabelecimento de disposições legais e regulamentares e de incentivos para promover a cooperação entre jurisdições, em particular nas regiões funcionais (OECD, 2019).

A questão central da descentralização prende-se, fundamentalmente, com as condições sob as quais esta pode promover a democracia local, a prestação eficiente de serviços públicos e o desenvolvimento regional. Quando as políticas de descentralização são devidamente concebidas e implementadas, há evidências de que as mesmas trazem diversos benefícios, desde uma melhor prestação de serviços públicos subnacionais e um maior envolvimento dos cidadãos até à redução da corrupção e a um impacto positivo no crescimento económico (OECD, 2019).

No sentido de apoiar os países na identificação das condições que permitem o bom funcionamento da descentralização, a OCDE (2019) desenvolveu dez diretrizes para a implementação da descentralização, que se aplicam tanto aos países federais como aos países unitários, abrangendo questões-chave da descentralização, com o objetivo de ajudar os formuladores de políticas públicas a implementar reformas, que passam por esclarecer as responsabilidades atribuídas aos diferentes níveis de governo; garantir que todas as responsabilidades recebam fundos suficientes; reforçar a autonomia fiscal subnacional para aumentar a responsabilidade; dar suporte ao desenvolvimento da capacidade subnacional; desenvolver mecanismos adequados de coordenação entre os níveis de governo; apoiar a cooperação interjurisdicional; fortalecer a governança inovadora e experimental, e promover o envolvimento dos cidadãos; permitir e aproveitar ao máximo os acordos de descentralização assimétrica; melhorar consistentemente a transparência, coleta de dados e fortalecer o monitoramento do desempenho; fortalecer as políticas nacionais de desenvolvimento regional e os sistemas de equalização, e reduzir as disparidades territoriais (OECD, 2019).

2.2 O Papel dos Governos Locais: Do Financiamento dos Serviços Públicos às Crise Fiscais

Os governos locais têm enfrentado restrições à sua liberdade financeira, o que não se tem verificado na mesma proporção nos governos centrais, visto a abrangência populacional e geográfica ser comparativamente distinta. Os primeiros exercem funções e obrigações específicas, sofrendo controlo legal pelos segundos, relativo à cobrança de receitas, realização de despesa e gestão de receitas e despesas (Smith & Sandford, 2023). Ora, todo este contexto administrativo e financeiro enquadra as escolhas políticas que estas entidades adotam e implementam, pelo que todos os países possuem estruturas governativas e administrativas centrais e locais, assim como procedimentos administrativos específicos para financiar os seus serviços públicos.

As fontes de financiamento num determinado governo local, dependendo da economia local, contemplam, indiscutivelmente, os poderes de arrecadação fiscal, traduzindo-se em receitas próprias, dependendo das estratégias subjacentes às especificidades locais. A posição dos Estados sobre estas questões pode influenciar significativamente até que ponto os governos locais estão expostos a um desempenho financeiro desigual (Fuller, 2018). Além disso, também pode orientar o grau, pelo qual os governos centrais procuram intervir, influenciar e induzir o comportamento dos governos locais, o que pode ocorrer através de relações contratuais entre governos no seio de um Estado, no domínio transacional ou relacional (Charbit, 2020). Tal envolve mecanismos de responsabilização pública, como a transparência e *accountability* assentes na auditoria e na regulação da gestão financeira (Ferry et al., 2015; Murphy et al., 2019).

A solvência dos governos locais relativa à quantidade de receita e seu impacto nas áreas setoriais locais, no domínio da prestação de serviços públicos, tem recebido pouca atenção por parte das entidades competentes (Smith & Sandford, 2023). Veja-se o exemplo da redução acentuada do financiamento proveniente de transferências orçamentais por parte do governo central, em Inglaterra, desde 2010 (Gray & Barford, 2018) que gerou um conjunto de propostas a favor do aumento da descentralização fiscal para aquelas autoridades, tentando reduzir o centralismo britânico.

As implicações desta visão para os serviços públicos e para as funções dos governos locais, permite que um governo que receba grande parte das suas receitas provenientes de transferências orçamentais tenda a priorizar as áreas políticas a si associadas, ficando mais limitados nas suas opções gestionárias. Uma autarquia que receba grande parte da sua receita proveniente de impostos locais, pode vir a apresentar algum conservadorismo na prestação de serviços. Outra que possa dispor de mais fácil acesso à receita de capital face à receita corrente, pode priorizar políticas baseadas em investimento em infraestruturas, utilizando as receitas de capital para a prestação de serviços públicos específicos. Por fim, um governo local que derive de receitas provenientes dos impostos sobre o rendimento singular e coletivo, e, assim, prossiga o objetivo político de aumentar a sua base tributária, propicia a atratividade local para empresas e indivíduos (Smith & Sandford, 2023).

Os governos locais têm sofrido transformações resultantes dos efeitos de sucessivas crises, impactando na sua situação orçamental. Num contexto de crise fiscal, no domínio da receita, a restituição de competências decorrentes da descentralização representa uma

responsabilidade local pela prestação de serviços, nomeadamente, em relação ao financiamento, aos seus instrumentos e às fontes de receita que a enquadram (Smith & Sandford, 2023). Neste âmbito, os municípios enfrentam uma procura crescente por serviços públicos, exigindo das entidades governamentais o aumento das receitas através de mecanismos fiscais como impostos (Chernick et al., 2014) e não fiscais como multas, taxas e transferências intergovernamentais (Le & Young, 2023).

Fields (2018, p. 119) definiu o financiamento como "uma ideia que se consolidou como um meio de compreender o papel distintivo das finanças no capitalismo contemporâneo e a sua influência no espaço, na economia, na governação e na vida quotidiana". As prioridades políticas dos governos locais, o seu nível de investimento ou as decisões relacionadas com os ativos financeiros, e, portanto, com a observância de compromissos de serviço público, são cada vez mais determinados pelas prioridades financeiras das fontes de financiamento e atores do setor privado. Em Inglaterra, salientou-se uma visão sobre como os governos locais se adaptaram às medidas de austeridade introduzidas desde 2010 (Christophers, 2018; Gray & Barford, 2018; MacKinnon, 2015), emergindo algumas controvérsias associadas a esses esforços, como a contração de empréstimos (Mertens et al., 2019). Por isso, o financiamento desempenhou um papel periférico ao longo da última década, associado ao processo de descentralização, com forte associação aos ideais presentes no neoliberalismo, como a eficiência, a eficácia e o melhor desempenho do setor público.

Em qualquer Estado, estas decisões são influenciadas pela relação entre o governo central e os governos locais, sendo que alguns destes últimos experimentam um elevado grau de controlo central, seja através de funções locais limitadas, poderes de supervisão, fontes limitadas de receitas, condicionamento de transferências ou ações de auditoria. Noutros Estados, pode ser permitida uma maior discrição nalgumas ou em todas as responsabilidades locais, assim como os poderes fiscais, traduzidos na cobrança de receita e realização de despesa podem ser delegados em maior ou menor grau ou a supervisão da tomada de decisão local pode ser mais ou menos significativa na prática (Smith & Sandford, 2023). Tal sugere que interações complexas entre métodos de financiamento e estruturas de governação, ao longo do tempo, enformam o desenvolvimento territorial, sendo coevolutivos e dependendo, em grande parte, da estratégia adotada e perseguida por estas jurisdições governamentais.

2.3 O Papel dos Governos Locais: Dimensão Financeira e Orçamental

De acordo com a teoria da descentralização financeira, as Administrações Públicas Locais deverão centrar a sua atividade no objetivo de assegurar uma afetação eficiente de recursos, por via da provisão de bens e serviços de âmbito local. A eficiência da despesa pública realizada localmente requer que a restrição orçamental das autarquias permita igualar o benefício social marginal das despesas ao custo social marginal da obtenção de receitas para as financiar. A legislação atualmente em vigor em Portugal relativa às atribuições e competências das autarquias locais consagra uma distribuição de poderes que assenta na teoria da descentralização financeira, concentrando a atividade da Administração Local na função de afetação de recursos (Cunha & Silva, 2002).

A Lei das Finanças Locais de 1998, à semelhança da de 1987, definindo as formas de obtenção de recursos da Administração Local, prevê a possibilidade do recurso ao endividamento de acordo com as regras que possibilitam uma acumulação significativa de dívida pública. Adicionalmente, as regras sobre as receitas das autarquias locais previstas em ambas as Leis não permitem a estas entidades influenciar significativamente o seu montante (Cunha & Silva, 2002), sendo que os limites ao endividamento de médio e longo prazos se referem ao serviço da dívida, como juros e amortizações e não ao stock da dívida. Excluem-se destes limites os empréstimos de médio e longo prazos contraídos para a execução de projetos comparticipados pelos fundos estruturais comunitários, no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio, os empréstimos destinados à amortização de outros empréstimos, os empréstimos para acorrer a despesas extraordinárias resultantes de situações de calamidade pública e os empréstimos destinados à compra, construção ou reparação de imóveis destinados à habitação social (Cunha & Silva, 2002).

As receitas das autarquias encontram-se enunciadas na Lei das Finanças Locais, sendo de destacar os impostos municipais, as transferências da Administração Central e Regional e as transferências da União Europeia para cofinanciar projetos de investimento. As autarquias têm, todavia, uma capacidade muito limitada para influenciar o valor destas receitas, encontrando-se reservada à Assembleia da República o estabelecimento das regras essenciais para a aplicação dos impostos. As despesas efetuadas pelas autarquias locais têm como propósito a execução de projetos nos domínios em que possuem atribuições e competências, bem como o financiamento das despesas decorrentes do funcionamento dos serviços e órgãos autárquicos. A composição das despesas das autarquias encontra-se condicionada quer pela repartição das transferências do Estado entre receitas correntes e de capital, quer pelas restrições relativas aos fins a que podem ser destinados os empréstimos de curto prazo e de médio e longo prazos. Para além da observância destas regras, as autarquias possuem completa autonomia para decidir sobre o montante e a finalidade dos recursos que despendem (Cunha & Silva, 2002).

A Lei das Finanças Locais consagra ainda o recurso a empréstimos de curto, médio e longo prazos para financiar os défices orçamentais das autarquias locais. Os empréstimos de curto prazo podem ser utilizados para enfrentar dificuldades de tesouraria, enquanto os empréstimos de médio e longo prazos, incluindo empréstimos obrigacionistas, ficam reservados ao financiamento de despesas de investimento e ao saneamento de situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira. Os montantes dos empréstimos de curto prazo e os encargos anuais com as amortizações e os juros dos empréstimos de médio e longo prazos encontram-se limitados pela Lei, em função do montante total de recursos transferidos pelo Estado para as autarquias e das despesas de investimento realizadas (Cunha & Silva, 2002).

A concretização dos objetivos orçamentais definidos no âmbito do PEC, que se referem ao conjunto das Administrações Públicas, requer um conjunto de regras que assegure a solidariedade entre os vários subsetores no processo de consolidação orçamental. Seria também desejável do ponto de vista da eficiência económica que houvesse uma flexibilização da restrição orçamental da Administração Local em duas vertentes. Uma primeira vertente corresponderia ao aumento da capacidade da Administração Local para influenciar as re-

ceitas de impostos, por exemplo, através da ampliação do intervalo em que se podem situar as taxas da contribuição autárquica. Uma segunda vertente, de flexibilização, passaria pela reformulação das transferências do Estado para as autarquias locais (Cunha & Silva, 2002)

A criação de um fundo de transferência não "automático", cujo montante total seria determinado de forma discricionária pela Assembleia da República, tendo em conta os objetivos orçamentais para o conjunto das Administrações Públicas permitiria que a afetação das verbas deste fundo aos municípios fosse efetuada em função da apresentação de projetos, como acontece atualmente com os fundos estruturais comunitários. Desta forma, as decisões de despesa das autarquias locais passariam a refletir melhor a avaliação dos custos e benefícios sociais marginais que lhes estão associados. Este quadro alternativo de financiamento da Administração Local não poria em causa, naturalmente, um aumento de recursos no contexto de um eventual alargamento das atribuições e competências das autarquias (Cunha & Silva, 2002).

2.4 A Descentralização na Perspetiva da Convergência Regional e suas Implicações para Portugal

Em face das disparidades de desenvolvimento económico se terem tornado progressivamente vez mais evidentes nas décadas de 60 e 70, fruto da industrialização, e para fazer face a este desequilíbrio, a primeira resposta do Estado passou pelo estabelecimento de um conjunto de políticas de investimentos diretos nas regiões que revelavam mais fragilidades. Contudo, o desapontamento com os resultados desta opção conduziu à definição de uma estratégia alternativa mais focada na descentralização de competências e numa maior transferência de recursos financeiros para as entidades regionais/locais. O objetivo principal das políticas de coesão territorial passou a estar centrado no aumento da competitividade e na equidade regional (Alexandre, et al., 2019).

Como refere o relatório da OCDE (2010), este objetivo comporta uma mudança de paradigma em termos de políticas de coesão, não podendo ser alcançada apenas pelo investimento em infraestruturas, mas necessita também de políticas sustentáveis de desenvolvimento local e de investimentos que estimulem o empreendedorismo, a inovação e a formação de capital humano. A sustentabilidade do desenvolvimento local passa ainda por um reequilíbrio na repartição dos recursos financeiros entre o Estado e as entidades locais. Para além das transferências da administração local, procura-se uma maior repartição de poder orçamental e fiscal, de maneira a garantir a geração de mais receitas próprias, de mais autonomia na sua alocação e de mais eficiência no seu uso.

A descentralização das atividades do Estado tem vindo a adquirir relevância na discussão acerca do crescimento económico e da competitividade dos países nas últimas décadas (OECD, 2010), refletindo-se num aumento do peso da despesa dos governos regionais e locais na despesa pública total, na generalidade dos países da União Europeia (Veiga, 2014). Deste modo, os bens e serviços inseridos em áreas como a educação, a saúde, o ambiente, o desporto, a cultura, assim como os transportes e as infraestruturas de âmbito regional e local poderão ser fornecidos e prestados aos cidadãos por parte das administrações regional ou local, em virtude do seu superior benefício (Alexandre et al., 2019).

O compartilhamento de algumas competências entre os níveis regional e local justifica-se, assim, por motivos funcionais e de financiamento, ultrapassando o problema da assimetria de informação, verificado ao nível da administração central, contribuindo para uma intervenção pública mais eficiente e eficaz ao nível local, sobretudo, em áreas de ação municipal que se manifestam da sua própria competência. A transferência de responsabilidades relativamente à alocação de recursos às coletividades subnacionais traz evidentes benefícios junto da sociedade civil (Treisman, 2006; Wasylenko, 1987), designadamente o aumento da qualidade da democracia local, a melhoria da eficiência económica e o maior compromisso dos agentes envolvidos, visando minimizar os problemas de racionalidade limitada.

O desenho institucional da prestação de serviços públicos às comunidades nacionais deve assentar numa avaliação do nível de administração (central, regional ou local) com base na eficiência e no bem-estar das comunidades (Oates, 1999). A discussão em torno do nível de decisão da afetação de recursos ao nível central ou local deve ter em consideração, por um lado, o nível de administração que garante maior eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos e, por outro lado, a distribuição das competências pelos diferentes níveis das administrações públicas. Em relação à avaliação do nível de administração que se revela mais eficiente e eficaz no uso dos recursos públicos, o princípio relevante para o desenho institucional é o seu impacto na economia local, em resultado da localização das entidades públicas, independentemente do nível administrativo que as tutela.

A segunda dimensão relevante para o desenho institucional dos serviços públicos decorre da avaliação da distribuição de competências pelos diferentes níveis de administração, podendo estas ser consideradas no âmbito das três funções do Estado propostas por Musgrave (1959): redistribuição do rendimento; estabilização económica e afetação de recursos (Alexandre, et al., 2019), sendo as primeiras funções atribuídas à Administração central e a última à Administração local. É, sobretudo, no âmbito da função de afetação de recursos que é discutida a descentralização administrativa e a transferência de competências da administração central para a local. Com a intenção de minimizar os problemas de racionalidade limitada, entende-se que, por estarem melhor providas de informação e mais próximas das realidades a intervir, as regiões poderão fazer melhor uso dos recursos utilizados. Os ganhos de bem-estar da descentralização serão, por isso, tanto maiores quanto maiores forem as diferenças nas preferências da população das diferentes regiões (Oates, 1999).

A avaliação do desenho institucional dos serviços públicos pode assentar em duas dimensões de análise: horizontal, assente na fragmentação territorial, de forma a estimular a competitividade entre as regiões; e vertical assente no equilíbrio na repartição de recursos entre os níveis de administração, de forma a permitir uma afetação de recursos mais eficiente. A dimensão horizontal corresponde ao nível de fragmentação territorial, ou seja, ao número e extensão das entidades subnacionais que existem num país. As vantagens da fragmentação territorial encontram fundamento na *Public Choice*, sendo que a principal vantagem da fragmentação, identificada por Tiebout (1956), assenta na ideia de competição entre os governos locais. O seu modelo de assenta na premissa de que cada jurisdição procura maximizar a sua utilidade com base na capacidade de atrair o maior número de pes-

soas. Assim, cada unidade territorial passaria a disponibilizar uma oferta de bens públicos, a que corresponderia uma dada carga fiscal, cabendo aos cidadãos escolher a combinação, isto é, a unidade territorial, que mais os satisfaz. Desta forma, seria possível alcançar uma melhor adequação entre as preferências dos cidadãos, oferta de serviços e a carga fiscal que lhe está associada.

A outra dimensão, relevante para a avaliação do desenho institucional dos serviços públicos assenta na dimensão vertical, que define o nível de descentralização orçamental, ou seja, refere-se ao nível de repartição dos recursos financeiros entre os diferentes níveis de administração. Consequentemente, o eixo vertical serve como indicador da dispersão de competência em matéria de alocação de recursos (Hendrick, et al., 2011; Oates, 1972). Trata-se, portanto, de um continuum que tipifica o grau em que a responsabilidade pela prestação de serviços está concentrada entre a administração central e as coletividades locais/regionais.

O modelo de financiamento da administração local prevê diversas fontes de receita dos municípios, como a cobrança de taxas; as receitas fiscais; os passivos financeiros; e as transferências, sendo, por isso, responsáveis por assegurar um conjunto de bens e serviços às populações. O sistema fiscal consigna, assim, às entidades locais o produto dos impostos que tributam o património e as transações imobiliárias, bem com a mobilidade dos transportes terrestres. O modelo de financiamento define ainda os termos em que os municípios podem contrair empréstimos bancários, assim como a forma de repartição de recursos financeiros públicos entre o Estado e os municípios (Lei nº73/2013, de 03 de setembro). No contexto português, o modelo de repartição de atribuições (Lei n.º75/2013, de 12 de setembro) entre os níveis de administração define como competências da administração local matérias no âmbito de: equipamento rural e urbano; abastecimento público; educação; cultura, tempos livres e desporto; cuidados primários de saúde; ação social; proteção civil; ambiente e salubridade; desenvolvimento; ordenamento urbano e rural; e proteção da comunidade.

2.5 Novas Formas de Governação Local em Portugal

Durante a última década, Portugal registou uma expansão substancial de novas formas de governação local, essencialmente devido à promulgação da Lei Municipal das Sociedades por Ações Intermunicipais e Regionais de 1998. Segundo dados oficiais, 269 dos 308 governos locais portugueses investiram capital em empresas públicas e privadas, sendo que o aumento destas formas de prestação de serviços ocorreu através do crescimento acelerado do setor público corporativo local, demonstrado pelo aumento no número de empresas municipais de 34 em 1999 para 114 em 2001 e sociedades anónimas com ligações aos governos locais de 143 em 1999 para 187 em 2001 (Almeida, 2001).

Em Portugal, é comummente aceite que estas novas formas de governação local tendem a resultar numa melhor gestão financeira, flexibilização das regras de contratação pública, contorno das leis do serviço público e das suas implicações para a gestão de recursos humanos, acordos contratuais e sua organização (Oliveira, 2001). Os órgãos executivos eleitos a nível local compensam os custos burocráticos de produção interna de serviços públicos

com os custos de agência de delegação externa às empresas municipais, decidindo a estrutura de governação para a prestação de serviços públicos locais (Tavares & Camões, s/d).

Antes da promulgação dos Regulamentos Municipais, Intermunicipais e Regionais assentes na Lei das Sociedades por Ações de 1998, a prestação de serviços ao nível municipal era da responsabilidade das autoridades locais, enquanto a burocracia local era inteiramente responsável pelas atividades de produção desses mesmos serviços. Após a promulgação da legislação, os políticos eleitos promoveram a criação de empresas municipais, delegando a tarefa de produção de serviços à sua diretoria executiva. Tendo em consideração que os executivos locais nomeiam os membros da diretoria executiva das empresas municipais e a maior parte do capital investido em autoridades públicas é de fonte municipal, os políticos eleitos mantêm, na prática, a responsabilidade pela prestação de serviços (Stanton & Moe 2002). A decisão de manter a prestação de serviços sob uma autoridade pública ou transferi-la para uma empresa municipal apresenta-se como uma escolha institucional, constituindo uma mudança nas regras do jogo político (Ostrom 1990).

A estrutura dos custos de transação permite explicar as decisões de contratação e a escolha do setor (Clingermayer & Feiock 2001) com responsabilidade pelo desempenho na prestação de serviços (Brown e Potoski 2003) e a respetiva escolha de áreas funcionais que são objeto de transferência para as empresas municipais (Tavares e Camões 2007). Os custos da prestação direta do serviço, a proteção contra a incerteza presente na arena política e a proteção de valores sociais como justiça, equidade e o interesse público constituem também fatores influenciadores das escolhas institucionais (Smith 1996). Perante a problemática do tamanho e a complexidade da organização interna, os governos locais optam por uma organização especializada para a prestação de serviços. Por isso, a heterogeneidade de preferências dos cidadãos locais constitui um fator adicional de pressão para a criação de empresas municipais.

3. Metodologia

Este estudo utiliza uma metodologia assente na revisão sistemática da literatura, com recurso ao protocolo PRISMA, procedendo-se à identificação dos artigos relevantes para o tema, segundo critérios de elegibilidade destinados aos processos de exclusão e inclusão dos mesmos no cardápio académico/científico. No âmbito desta tipologia de revisão de literatura foram utilizadas fontes secundárias de dados, obtidas através da leitura e análise de artigos científicos, *working papers*, livros e *papers* de referência na área, de forma a robustecer a dimensão empírica deste estudo.

4. Resultados

Portugal situa-se no quadrante dos países, cujo território é fragmentado e onde se verifica uma elevada concentração de competências na administração central, através da reduzida expressão da repartição dos recursos financeiros. Do ponto de vista da fragmentação, Portugal ocupa a 17.ª posição em termos absolutos, sendo um país com um nível de fragmentação acima da média. Trata-se, por isso, de um país com um elevado nível de centralização orçamental onde a administração central assume um papel basilar como promotor do desenvolvimento económico. No entanto, Portugal possui um nível de fragmentação

territorial que, sendo elevado, não é excessivo quando comparado com a média europeia (Alexandre et al., 2019).

Relativamente ao peso da despesa da administração local na despesa pública total entre 1995 e 2016, verifica-se uma variação do indicador de centralização orçamental entre um valor mínimo de 11,5%, em 1995, e um valor máximo de 15,7%, em 2008. No período considerado, o peso da despesa da administração local na despesa pública total apresentou variações pró-cíclicas, tendo aumentado nos períodos de expansão económica e diminuído nos períodos de recessão. Este resultado poderá sugerir que a consolidação das contas públicas no período 2002–2005 e no período subsequente à crise financeira internacional (2008–2012) se fez sentir com mais intensidade na administração local do que na administração central (Alexandre et al., 2019). Nos anos que se seguiram à crise financeira internacional e à crise da dívida portuguesa, registou-se uma diminuição contínua do peso da despesa da administração local na despesa pública total, atingindo um valor mínimo de 11,6% em 2014, ou seja, um valor semelhante ao registado em 1995 (Alexandre et al., 2019).

As receitas dos municípios podem dividir-se em receitas correntes e de capital. As receitas correntes são obtidas através de receitas tributárias, de contribuições, da gestão de património, transferências correntes e de passivos financeiros de curto prazo. Por sua vez, as receitas de capital são fruto da alienação de património e da contração de empréstimos de médio e longo prazo bem como de transferências de capital. No período 2004–2016, as receitas totais dos municípios atingiram um valor máximo de aproximadamente 9 mil milhões de euros em 2009. Com a crise financeira internacional e o processo de ajustamento decorrente da aplicação do Programa de Estabilização Económica e Financeira, registou-se uma diminuição das receitas dos municípios, que atingiram um mínimo de cerca de 7,3 mil milhões de euros, em 2014.

Esta quebra nas receitas (–18%) deveu-se essencialmente a uma quebra nas receitas de capital (–58%), que desde 2014 se mantiveram em torno dos 1. 000 milhões de euros, representando cerca de 12% das receitas totais (33% em 2004). No período 2004–2016 as receitas totais dos municípios apresentaram uma ligeira diminuição de 5%. As receitas correntes aumentaram 24%, enquanto que as receitas de capital sofreram uma redução de 64%, tendo-se acentuado o fosso entre as receitas correntes e as de capital. Registou-se também a partir de 2012 um aumento das receitas correntes (aumento de cerca de 20%, entre 2012 e 2016) quando no mesmo período as receitas de capital acentuaram a sua queda (49%) (Alexandre, et al., 2019).

Entre 2004 e 2016 podem identificar-se três períodos distintos no que diz respeito à receita. Entre 2004 e 2007, em que se regista um aumento das receitas correntes em todas as regiões NUTS 2; entre 2007-2012, o período correspondente à crise financeira internacional e ao resgate pela Troica, marcado pela estagnação ou redução das receitas; e o período 2012–2016, em que se verificou uma recuperação das receitas.

Considerando as componentes de receita dos municípios, que compreendem as receitas fiscais, vendas de bens e serviços, transferências e passivos financeiros, as transferências e as receitas fiscais constituem as componentes mais importantes das receitas dos municípios, totalizando quase 80% das receitas durante todo o período (atingiram um valor

mínimo de 74 % em 2009, em resultado da crise e da consequente quebra das receitas fiscais, que atingiram um mínimo nesse ano). Por outro lado, entre 2004 e 2016, verificou-se uma alteração no peso relativo das componentes da receita dos municípios, com o aumento do peso das receitas fiscais (de 33 % para 38 %) e uma diminuição do peso das transferências do Estado (de 45 % para 38 %), ou seja, em 2016, as receitas fiscais dos municípios e as transferências do Estado tinham o mesmo peso nas receitas totais dos municípios. As transferências do Estado para os municípios atingiram um valor máximo de 3,85 mil milhões de euros em 2010, tendo depois diminuído nos anos seguintes, atingindo um valor mínimo de 2,98 mil milhões de euros em 2016, ou seja, uma quebra de 23 % naquele período. As receitas fiscais atingiram um valor máximo de cerca de 3.148 milhões em 2007, tendo nos anos seguintes diminuído até atingirem um valor mínimo de 2. 414 milhões de euros (–23 %). Nos anos seguintes aumentaram continuamente, atingindo 2.959 milhões de euros em 2016, aumentando 23 % face a 2007, sendo ainda inferiores ao valor registado antes de crise económica e financeira. A venda de bens e serviços constitui a terceira componente mais importante da receita dos municípios, representando cerca de 12 % das receitas totais, tendo-se mantido estável ao longo do período (Alexandre et al., 2019).

Relativamente à evolução das componentes das receitas fiscais dos municípios, entre 2005 e 2016, os impostos mais representativos foram os que tributam o património - Imposto Municipal de Imóveis (IMI) e Imposto Municipal de Transações (IMT), e os lucros das empresas (derrama). Em 2005, estes impostos representavam 51 % da receita fiscal, sendo que em 2016 esta proporção subiu para 75 %. A receita do IMI, que se destina a tributar o valor patrimonial, aumentou de cerca de 859 milhões de euros em 2005 para 1. 478 milhões em 2016, um aumento de 72 %. A receita do IMT tributa as transações imobiliárias diminuiu de cerca de 990 milhões de euros em 2007 para 383 milhões de euros em 2013, representando uma quebra de 61 %. Nos últimos três anos, acompanhando a retoma do mercado imobiliário, o IMT registou um aumento de 70 % até 2016. A derrama municipal pode tributar até 1,5 % do lucro das empresas, tendo os municípios a possibilidade de aplicar taxas mais reduzidas, o que muitos fazem como forma de aumentar a capacidade de atração de investimento. A receita deste imposto teve um comportamento oscilante, mas terminou o período em análise como a terceira maior fonte fiscal, tendo registado um aumento de 18 % entre 2005 e 2016 (Alexandre et al., 2019).

Relativamente à evolução das receitas próprias, determinadas pela soma das receitas fiscais com a venda de bens e serviços, entre 2008 e 2016, verifica-se que com exceção do ano de 2011, as receitas próprias foram mais elevadas do que as transferências em todo o período. A redução das transferências desde 2010 foi compensada por um aumento das receitas próprias, alargando-se a diferença entre as duas componentes até 2016, sendo que entre 2012 e 2016, as receitas próprias aumentaram 11 % e as transferências diminuíram 18 % (Alexandre et al., 2019). A estrutura das receitas dos municípios sofreu importantes alterações nos últimos anos, destacando-se a redução do valor e do peso das transferências do Estado e um aumento das receitas fiscais. As transferências e as receitas fiscais constituem as componentes mais importantes das receitas dos municípios, totalizando quase 80 % das receitas durante o período 2004–2016. No entanto, ao longo deste período verificou-se uma alteração no peso relativo destas componentes da receita dos municípios, em

que o peso das receitas fiscais aumentou de 33 % para 38 % e o peso das transferências do Estado diminuiu de 45 % para 38 %.

Relativamente à evolução da despesa dos municípios, entre 2003 e 2016, os dados revelem uma tendência para um aumento das despesas corrente em detrimento das despesas de capital. Entre 2003 e 2016, as despesas de capital registaram uma diminuição de 43 %, enquanto que as despesas correntes aumentaram 21 %. O fosso entre estes dois tipos de despesa atingiu um valor máximo em 2016, quando as despesas correntes foram duas vezes e meia superiores às despesas de capital. Apesar dos efeitos da crise financeira que afetou Portugal, especialmente no período da vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (2011–2014), desde 2003 que se verificava uma tendência decrescente no investimento dos municípios, podendo esta dever-se ao elevado investimento em infraestruturas realizado nas décadas que se seguiram à adesão à EU (Alexandre et al., 2019). As componentes da despesa dos municípios em 2004 e em 2016. Em 2016, os custos com pessoal e as aquisições de serviços (correntes e capital) representavam cerca de 75 % da despesa total (84 %, em 2004). As variações mais significativas na composição da despesa registaram-se nos custos com pessoal, que registaram um aumento de 5,7 %, e na aquisição de bens e serviços de capital, que registaram uma redução de 17 pontos percentuais. Destaca-se também o aumento da despesa com os passivos financeiros, que aumentou de 4 % para 10 % da despesa total.

A forma de repartição dos recursos públicos entre o Estado e os governos locais ilustra a opção pelo modelo de organização do Estado português. No final da década de 70 surgiu o primeiro esforço para estabilizar um mecanismo formal de repartição de recursos financeiros entre a administração central e a administração local. Até então, esta divisão resultava sobretudo de decisões arbitrárias, dependentes do contexto político e social. Desta forma, a criação e consolidação do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), em 1979, constituiu um compromisso para assegurar um mecanismo de transferências diretas do orçamento do Estado para os municípios, com uma expressão nunca inferior a 18 % (Alexandre et al., 2019). Este fundo sofreu ajustamentos sucessivos com as diversas alterações ao quadro legislativo, designadamente pela Lei n.º 1/87, de 06 de janeiro com ajustes de variações anuais pela Lei n.º 42/98, de 06 de agosto com 33 %, pela Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro com 25,3 % e pela Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro com 19,5 %.

Esta redução foi compensada pelo aumento das competências fiscais dos municípios, nomeadamente através da consignação de 5 % do IRS dos habitantes de cada jurisdição e da constituição do Fundo Social Municipal, em 2007, tratando-se de uma subvenção específica atribuída para suportar a transferência de competências da administração central no âmbito das áreas da educação, da ação social e da saúde para a administração local. O FEF apresenta, atualmente, duas componentes, com objetivos distintos: Fundo Geral Municipal (FGM); Fundo de Coesão Municipal (FCM). Os dados relativos à despesa pública da administração local em relação à despesa pública total mostram que Portugal é um dos países mais centralizados da OCDE. Por outro lado, em termos do número de entidades locais, Portugal possui um nível de fragmentação territorial elevado (Alexandre et al., 2019). As competências atribuídas aos municípios no âmbito das alterações legislativas da descentralização abrangem áreas tão diversas como o fornecimento de água, o saneamento básico, as

infraestruturas de mobilidade urbana, a regulamentação do trânsito, os serviços de transportes coletivos, o licenciamento de atividades económicas, bem como o investimento em infraestruturas viárias, na educação, e em outros equipamentos públicos. O cumprimento destas responsabilidades municipais reflete-se na despesa local.

Uma maior eficácia na articulação entre entidades regionais e locais e as entidades do Estado central requer uma análise detalhada das competências e atribuições, definidas nas respetivas leis orgânicas dos serviços com responsabilidade nas decisões relevantes para a competitividade dos territórios, bem como o seu nível de desconcentração no território nacional. As receitas próprias dos municípios podem constituir um importante instrumento de política para o aumento da resiliência das regiões a fenómenos externos, assim como para a implementação de estratégias de desenvolvimento regional. O aumento das receitas próprias requer a transferência da responsabilidade de receitas do governo central para a administração local, como sejam o aumento de impostos sobre o rendimento, compensados por reduções da coleta a nível central, não permitindo o aumento da carga fiscal (Alexandre et al., 2019).

O atual sistema de financiamento das autarquias locais não permite estabelecer uma boa ligação entre as decisões de aumento da despesa e a responsabilidade pela obtenção de receitas adicionais, em particular através do aumento de impostos, com o consequente ónus político. Esta situação decorre da reduzida capacidade de que os municípios dispõem para influenciar as suas receitas, incluindo as receitas de impostos. No quadro institucional atual, um aumento dos recursos colocados à disposição da Administração Local, nomeadamente por via de transferências do Estado, sem uma simultânea transferência de competências, traduz-se necessariamente num acréscimo da despesa total das Administrações Públicas, com impacto direto no défice. A implementação da Lei das Finanças Locais de 1998, que implicou um acréscimo das transferências do Estado para as autarquias locais, sem um aumento significativo das suas competências, determinou um aumento do défice total das Administrações Públicas (Cunha & Silva, 2002).

5. Conclusão

A transferência de competências para as autarquias locais efetivou-se através da Lei-Quadro nº50/ 2018, de 16/08, por se mostrar mais adequada ao exercício das competências definidas, preservando a autonomia administrativa, financeira, patrimonial e organizativa das autarquias locais, garantindo a qualidade no acesso aos serviços públicos, a coesão territorial e a garantia da universalidade de acesso aos serviços públicos, a eficiência e a eficácia da gestão pública e a garantia da transferência de recursos financeiros e humanos adequados. Este processo efetuou-se em 2019, conhecendo uma concretização gradual, tendo sido objeto de monitorização permanente e transparente da qualidade e desempenho do serviço público. As novas competências exercidas pelos órgãos municipais foram as seguintes: educação, ação social, saúde, proteção civil, cultura, património, habitação, áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico, praias marítimas, fluviais e lacustres, informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas, transportes e vias de comunicação, estrutura de atendimento ao cidadão, policiamento de proximidade,

proteção e saúde animal, segurança dos alimentos, segurança contra incêndios, estacionamento público, modalidade afins de jogos de fortuna e azar.

A transferência de recursos financeiros para as autarquias locais decorrente da transferência de competências corresponde a uma redução da despesa orçamental de igual montante nos serviços da administração direta e indireta do Estado, o que significa que a ação pública local, traduzida na despesa local subjacente às decisões políticas, enfrenta um conjunto alargado de fatores que condicionam e que desencadeiam junto dos municípios alguns trade-offs. O primeiro deles é a equidade na distribuição dos recursos financeiros, tendo em conta as competências aceites e exercidas pelos municípios e a sua heterogeneidade, considerando as assimetrias regionais e as especificidades locais dos mesmos vertidas na dimensão populacional, principais setores de atividade económica, dimensão geográfica e ideologia do governo local. O segundo corresponde às restrições financeiras, em que as crises enfrentadas pelos governos locais se têm repercutido na dimensão financeira da transferência de competências, traduzida nas transferências orçamentais mais reduzidas no período da crise (2002-2012) e num maior esforço fiscal do cidadão.

O terceiro compreende a descentralização financeira, em que as autarquias locais devem assegurar uma afetação eficiente dos recursos assente na maximização do benefício social marginal da despesa ao custo social marginal da receita. O quarto corresponde à incapacidade das autarquias locais de influenciar as receitas locais, papel reservado à Assembleia da República. O quinto diz respeito à limitação do endividamento imposto nas respetivas leis das finanças locais. O sexto compreende os custos de transação, que influenciam a ação pública local, abrangendo a dimensão política, económica e social na componente de prestação de serviços públicos. O sétimo, integra os fatores conjunturais, designadamente, as crises (financeira, económica, social, de saúde pública, climática, bélica, entre outras). Por fim, salientam-se o Fundo de Equilíbrio Financeiro (1979), que integra o Fundo Geral Municipal e o Fundo de Coesão Municipal, constituindo um compromisso para assegurar um mecanismo de transferências diretas do orçamento de Estado para os municípios; e o Fundo Social Municipal, criado em 2007, que se destina à cobertura das despesas sociais.

Ora, todos estes fatores que assentam em correspondentes *trade-offs* condicionam a ação pública local dos municípios portugueses via transferência de competências e independência financeira. Verificou-se que a transferência de competências se encontra relacionada com a sua dimensão financeira e que ambas assumem um papel relevante no âmbito das suas opções de despesa local, e consequentemente na promoção de políticas públicas com vista à melhoria da qualidade de vida dos munícipes. As autarquias locais exercem o seu poder público no quadro de inúmeras limitações e constrangimentos, incorrendo em *trade-offs* em diversos planos, desde o administrativo, ao financeiro, passando pelo político e fiscal, que a tornam dinâmica e complexa, pelo facto de nem sempre a ação pública corresponder ao expectável ou desejável, mesmo até nos municípios com maior autonomia financeira. Todavia, as últimas décadas têm revelado que a descentralização do poder, efetuada através da atribuição de competências *top down* tem contribuído para uma democracia local reforçada e para uma maior transparência na gestão pública. O seu papel tem-se, por isso, mostrado paulatinamente determinante na prestação de serviços públicos aos cidadãos, assim como indispensável a uma maior coesão territorial, pelo que têm sido colocados aos

municípios portugueses desafios e oportunidades que os insere numa posição privilegiada em termos de governação.

Referências Bibliográficas

Alexandre, F; Portela, M; Cerejeira, M & Rodrigues, M. (2019). *Assimetrias e convergência regional: implicações para a descentralização e regionalização em Portugal*. Associação Comercial do Porto.

Almeida, P. (2001) Câmaras Fogem ao Controlo. *Expresso*. 5 de Outubro.

Brown, T. & Potoski, M. (2003) Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach. *Journal of Policy Analysis and Management, 22*(2), 275-97.

Chernick H, Reimers, C. & Tennant . (2014). Tax structure and revenue instability: The Great Recession and the states. *IZA Journal of Labor Policy 3*(1), 1-22.

Charbit, C. (2020). From "de jure" to "de facto" decentralised public policies: The multi-level governance approach. *The British Journal of Politics and International Relations, 22*(4), 809-819. https://doi.org/10.1177/1369148120937624

Christophers, B. (2018). *The new enclosure: The appropriation of public land in neoliberal Britain*. Verso.

Clingermayer, J. & Feiock, R. (2001) *Institutional Constraints and Policy Choice: An Exploration of Local Governance*. SUNY Press.

Cunha, J & Silva, P. (2002). Finanças locais e consolidação orçamental em Portugal, Banco de Portugal, Boletim económico, pp. 47-56.

Cynamon, B. & Fazzari S. (2016). Inequality, the Great Recession and slow recovery. *Cambridge Journal of Economics 40*(2), 373-399.

Ferry, L & Eckersley, P. (2020). Hybridizing the institutional logics of performance improvement and budgetary stewardship in English and Welsh local government. *Public Policy and Administration, 35*(1), 45-64. https://doi.org/10.1177/0952076718781433

Ferry, L., Eckersley, P., & Zakaria, Z. (2015). Accountability and transparency in English Local government: Moving from matching parts to awkward couple? *Financial Accountability and Management, 31*(3), 345-361. https://doi.org/10.1111/faam.12060

Fields, D. (2018). Constructing a new asset class: Property-led financial accumulation after the crisis. *Economic Geography, 94*(2), 118-140. https://doi.org/10.1080/00130095.2017.1397492

Fuller, C. (2018). Entrepreneurial urbanism, austerity and economic governance. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11*(3), 565-585. https://doi.org/10.1093/cjres/rsy023

Gray, M., & Barford, A. (2018). The depths of the cuts: The uneven geography of local government austerity. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11*(3), 541-563. https://doi.org/10.1093/cjres/rsy019

Hendrick R. (2006). The role of slack in local government finances. *Public Budgeting & Finance 26*(1): 14-46.

Hendrick, R. M., Hendrick, R. M., Jimenez, B. S., Jimenez, B. S., Lal, K., & Lal, K. (2011). Does Local Government Fragmentation Reduce Local Spending? *Urban Affairs Review, 47*(4), 467-510. http://doi.org/10.1177/1078087411400379.

Johnson, N; Collins C; & Singham A. (2010). State Tax Changes in Response to the Recession. Center on Budget and Policy Priorities. Available at: https://www.cbpp.Org/sites/default/files/atoms/files/3-8-10sfp.pdf

Le, T & Young, M. (2023). Regressive revenue sourcing by local governments, *Urban Studies, 60*(5), 811-828. DOI: 10.1177/00420980221124456

MacKinnon, D. (2015). Devolution, state restructuring and policy divergence in the UK. *The Geographical Journal, 181*(1), 47-56. https://doi.org/10.1111/geoj.12057

Mertens, A., Trampusch, C., Fastenrath, F. & Wangemann, R. (2019). The political economy of local government financialization and the role of policy diffusion. Regulation and Governance. https://doi.org/10.1111/rego.12285

Murphy, P., Ferry, L., Glennon, R. & Greenhalgh, K. (2019). *Public service accountability: Rekindling a debate*. Palgrave.

Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill, New York.

Oates, Wallace E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature, 37*(3), 1120-1149.

OCDE. (2010). *Regional Development Policies in OECD Countries*. OECD Publishing.

OECD. (2019). *Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*, OECD Publishing, https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Full_report_Effective_Public_Investment.pdf

OECD. (2019). *Making Decentralization work: A Handbook for Policy Makers, OECD Multi-level Governance Studies*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/making-decentralisation-work_g2g9faa7-en

OECD-UCLG. (2016). Subnational *Governments around the world: Structure and finance, A first contribution to the Global Observatory on Local Finances*, 1-69. https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-Governments-Around-the-World-%20Part-I.pdf

Oliveira, A. (2001) Empresas Municipais e Intermunicipais: Entre o Público e o Privado. *Revista de Administração e Políticas Públicas, 2*(1), pp. 126-36.

Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.

Smith, K. & Sandford, M. (2023) Grasping the nettle: the central–local constraints on local government funding in England, *Territory, Politics, Governance, 11*(8), 1709-1726.

Smith, S. R. (1996) Transforming Public Services: Contracting for Social and Health Services in the US. *Public Administration, 74*(1), 113-127.

Stanton, T. H. & Moe, R. C. (2002) Government Corporations and Government-Sponsored Enterprises. In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, ed. Lester M. Salamon, 80-116. Oxford University Press.

Pryke, M. & Allen, J. (2019). Financialising urban water infrastructure: Extracting local value, distributing value globally. *Urban Studies, 56*(7), 1326-1346.

Tavares, A. & Camões, P. (2007) Local Service Delivery Choices in Portugal: A Political Transaction Costs Framework. *Local Government Studies, 33*(4), pp. 535-53.

Treisman, D. (2006). Explaining Fiscal Decentralisation: Geography, Colonial History, Economic Development and Political Institutions. *Commonwealth and Comparative Politics, 44*(3), pp. 289-325. http://doi.org/10.1080/14662040600996991

Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy, 64*(5), pp. 416-424.

Veiga, L. (2014). *Descentralização Orçamental: Questões de Autonomia e Responsabilidade. In Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público*. Banco de Portugal, Conselho de Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian.

Wasylenko, M. (1987). Fiscal Decentralization and Economic Development. *Public Budgeting & Finance, 7*(4), pp. 57-71. http://doi.org/10.1111/1540-5850.00764

Documentos Legislativos Consultados

Lei n.º 1/87, de 06 de janeiro. *Lei de finanças locais*. Diário da República, 1.ª Série, n.º 4, pp.35-40.

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro. *Lei das finanças locais*. Diário da República, 1.ª Série, n.º 10, pp.320-335.

Lei n.º 42/98, de 06 de agosto. *Lei das finanças locais*. Diário da República, 1.ª Série A, pp. 3776-3783.

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. *Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais*. Diário da República, 1.ª Série, n.º 157.

Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro. *Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades intermunicipais*. Diário da República Eletrónico: Legislação consolidada, pp.1-52.

17.

O Papel da Justiça no Desenvolvimento Sustentável em São Tomé E Príncipe

Miguel de Oliveira Gomes
Universidade de São Tomé e Príncipe

RESUMO

O Papel Justiça e Desenvolvimento Sustentável em São Tomé e Príncipe é o tema deste trabalho. O desempenho do sector da justiça é fundamental para conseguir o desenvolvimento sustentável, o bem-estar do cidadão e alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Com a democratização do país, em 1990, os são-tomenses diligenciam uma justiça célere, transparente, eficaz, acessível e credível. Hoje a justiça são-tomense atravessa crises profundas. Esta investigação visa demonstrar que existe uma estreita ligação entre a justiça e o desenvolvimento sustentável e salientar o seu papel no desenvolvimento sustentável de São Tomé e Príncipe. A abordagem metodológica é qualitativa enfatizando um tipo de estudo bibliográfico. Trata-se de observar, registar, analisar, classificar e interpretar o facto, para, em seguida determinar a natureza da relação entre o desenvolvimento sustentável e a justiça, identificar as suas causas e vislumbrar as consequências, aproximando este trabalho a um estudo explicativo, bibliográfico e qualitativo que possibilita o enfoque crítico adequado à sua proposta. Almeja-se uma justiça moderna, com qualidade nos serviços prestados, capaz de aumentar a credibilidade e a confiança, sendo proativa e respondendo às necessidades legais dos cidadãos.

Palavras-chave: Justiça1, Reforma de Justiça2, Desenvolvimento Sustentável3, Crise de justiça4

ABSTRACT

The Role of Justice and Sustainable Development in São Tomé and Príncipe is the subject of this paper. The performance of the justice sector is fundamental to achieving sustainable development, citizen well-being and the Sustainable Development Goals. With the democratization of the country in 1990, São Toméans are striving for a swift, transparent, effective, accessible and credible justice system. Today, the justice system in São Tomé is going through deep crises. This research aims to demonstrate that there is a close link between justice and sustainable development and to highlight its role in the sustainable development of São Tomé and Príncipe. The methodological approach is qualitative, emphasizing a type of bibliographic study. It involves observing, recording, analyzing, classifying and interpreting the fact, to then determine the nature of the relationship between sustainable development and justice, identify its causes and glimpse the consequences, bringing this work closer to an explanatory study, bibliographic and qualitative that allows the critical approach appropriate to your proposal. The goal is a modern justice system, with quality services, capable of increasing credibility and trust, being proactive and responding to the legal needs of citizens.

Keywords: Justice1, Justice Reform2, Sustainable Development3, Justice Crisis4

1. Introdução

Desde a sua abertura à democracia em 1990, São Tomé e Príncipe (STP) tem tido, ao menos formalmente, um grande desempenho no campo da democratização e da consolidação do regime democrático. O País realiza, na opinião dos observadores internacionais, pacificamente eleições, tanto as legislativas como as presidenciais, consideradas livres, justas, transparentes e aceites pelos diferentes atores políticos. Ao comparar STP com os demais países africanos a sul do Saara, o Guia do Investidor para São Tomé e Príncipe (GSTP, 2008, p. 9), sublinha: "quer em representatividade e responsabilidade, quer em estabilidade política, STP regista um desempenho bastante superior ao da região em geral. Consegue também resultados significativamente melhores no que se refere à garantia do Estado de direito".

Vários autores (Género, 2012; Daio, 2016; Sousa, 2017; Gomes, 2023) acreditam que STP tem potencialidades, mas segundo Romana (1997, pp. 48-49) "o desafio que se coloca é o do desenvolvimento das suas potencialidades, sem configurar uma mudança rápida e intensa suscetível de fenómenos de desequilíbrio ecológico e sociocultural, que, por sua vez, originem vulnerabilidades permanentes".

A Segunda República, que começa em 1990, instaura o regime democrático que se desenvolveu sustentado em políticas públicas tendo como propósito mudar o país. Na justiça, as mudanças foram profundas, com a consagração constitucional dos princípios da independência e autonomia do poder judicial, da imparcialidade e da separação de poderes e da garantia dos direitos e das liberdades dos cidadãos perante o Estado. Como consequência, essa mudança teve uma grande influência do desempenho das funções judiciais, gerando expetativas nos cidadãos que acreditavam numa justiça melhor. Todavia, cria-se uma tensão institucional entre o sistema político e o sistema judicial, transformando os Tribunais numa instituição de relevante importância.

Atualmente é percetível que os Tribunais não estavam capacitados para os reptos subsequentes destas transformações, alimentando uma "crise da justiça" e, para lhe fazer face,

nos últimos tempos, o assunto da necessidade de uma profunda reforma, que envolva as diferentes forças políticas e os agentes judiciais, tem estado no centro do debate, com a finalidade de combater os bloqueios do sistema judicial e conduzir à solução para os problemas da justiça, em especial para a chamada crise de credibilidade na justiça.

Como refere Santos (2005) em Portugal, podemos diagnosticar os problemas da justiça em São Tomé e Príncipe em três aspetos[1], fazendo um diagnóstico sociológico que permite mostrar o funcionamento real do sistema judicial no seu conjunto e saber o que os cidadãos anónimos pensam sobre a justiça e sobre os seus operadores; um diagnóstico político que é feito pelos decisores políticos, por analistas e comentadores na comunicação social, revelando-nos a sensibilidade da classe política sobre o estado e o papel político e institucional da justiça, o modo como formula os problemas da justiça, a prioridade que lhes confere e as soluções que propõe para eles; e um diagnóstico feito pelos operadores do sistema judicial: magistrados, advogados, funcionários, associações profissionais e conselhos do poder judicial.

Refletir sobre a justiça e o desenvolvimento sustentável de STP remete-nos para o problema do papel e da função preponderante que tem uma boa justiça no crescimento e na consolidação socioeconómica de um País, mas também na atitude e comportamento dos cidadãos relativamente à própria justiça são-tomense. Devido às dimensões reduzidas, as ações políticas derivam essencialmente de relações pessoais baseadas no contexto individual, ao invés das relações institucionalizadas e indiretas e dos contactos formais (Seibert, 2002), tendo influências na aplicação ou no desempenho da justiça em STP.

Tendo em conta o que disseram Bruno Odent e Didier Truchet (2008, p. 23) "a qualidade da justiça é um elemento da competitividade internacional de um país", a justiça é imprescindível para o desenvolvimento sustentável e para a consolidação do Estado de Direito Democrático de qualquer país e de STP em particular. Contudo, tal afirmação só se torna eficaz, quando, todos os cidadãos, em condições de igualdade, tiverem acesso à Justiça e ao Direito, como preceitua a Constituição.

De modo a ajudar o Governo na implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (2017) para o período de 2017-2021, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em São Tomé e Príncipe comprometeu-se em contribuir na sua execução, priorizando os objetivos 1, 8, 10 e 16, ajudando deste modo o Governo a estabelecer uma meta e a mobilizar recursos que abarcarão investimentos nas infraestruturas sustentáveis e na resiliência ambiental. A estes, as autoridades são-tomenses acrescentaram três, os ODS 13, 14 e 15, para cumprir na Agenda 2030 neste período.

Trata-se de saber se a justiça, na sua relação com o desenvolvimento sustentável, tem implicações na sociedade são-tomense e na vida das pessoas e ajuda a superar os possíveis desafios de ordem ambiental e socioeconómica, mas sobretudo se ela tem ou não um papel essencial no desenvolvimento sustentável do país, influenciando positivamente o bem-estar dos cidadãos são-tomense.

1. Este estudo que Boaventura de Sousa Santos fez em Portugal pode adaptar à análise da justiça em São Tomé e Príncipe.

Para a efetivação desta pesquisa foi aplicada a abordagem metodológica qualitativa, pois se entende que nela o pesquisador busca compreender o processo social da problemática do seu estudo, direcionando-o e avaliando-o durante o seu desenvolvimento.

Tendo em conta, a escassez de livros nacionais, neste trabalho enfatizou-se um tipo de estudo teórico, evidenciando-se a pesquisa bibliográfica, visando, primeiramente, a descrever o fenómeno estudado e, em seguida, explicá-lo.

Trata-se de observar, registar, analisar, classificar e interpretar o facto, para, em seguida determinar a natureza da relação entre o desenvolvimento sustentável e a justiça, identificar as suas causas e vislumbrar as consequências, aproximando este trabalho a um estudo explicativo, bibliográfico e qualitativo que possibilita o enfoque crítico adequado à sua proposta.

2. A função do sistema de justiça para o desenvolvimento sustentável

O sistema de justiça tem um papel relevante no cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Ao lado dos Poderes Legislativo e Executivo, o Poder Judiciário deve atuar objetivamente na efetivação dos direitos fundamentais, sociais e do bem-estar social, oferecendo uma justiça igual para todos. Assim, o poder judiciário tem como função primordial julgar a aplicação das leis em casos concretos e zelar pelo cumprimento delas, de modo a assegurar justiça e a realização dos direitos e deveres a todos os cidadãos.

Não basta a qualidade da legislação num país, mas é necessário um aparato institucional apto a atribuir-lhe eficácia, capaz de resolver as disputas de forma segura e eficiente. Nesse sentido, "os tribunais desempenham um papel central nas economias de mercado, garantindo que o império do Direito de facto vigore" (Pinheiro, 2009, p. 3). Neste sentido podemos dizer que compete ao Poder Judiciário a criação das leis e assegurar o seu reto cumprimento para o sistema económico poder funcionar corretamente.

A ineficácia de um sistema de justiça tem muitas consequências nefastas para o desenvolvimento sustentável de um país e pode influir negativamente no progresso tecnológico, na eficiência das firmas, no investimento e na qualidade da política económica. Em outras palavras, ela tem reflexo coibitivo no desempenho económico e traz imensuráveis prejuízos para o desenvolvimento sustentável.

Na linha de pensamento de Salgueiro (2008, p. 7) afirmamos que

> não é demais sublinhar a importância do sistema de justiça como garante do Estado de Direito mas também como factor de desenvolvimento: pela capacidade de rápida resolução de conflitos, estímulo ao eficaz cumprimento dos contratos, garantia de condições transparentes de concorrência, encorajamento das transacções e do investimento, e, em geral, pela criação de confiança e solidariedade entre os vários intervenientes nas relações económicas e sociais.

Pinheiro (2008) destaca, também, que a qualidade de um sistema legal e judicial influencia uma série de fatores que determinam a eficiência de uma economia, tendo reflexo positivo no sistema de preço, na eficiência e na garantia de cumprimento dos contratos chancelados e na cobrança dos impostos. O autor, (Pinheiro, 2003, p. 11) destaca igualmente que "em países nos quais os sistemas legais e judiciais não apresentam bom desempenho,

a política económica tende a ser mais intervencionista, comprometendo a eficiência e o crescimento económico". Essa afirmação se aplica plenamente para São Tomé e Príncipe.

Deste modo, é de nosso total acordo que

> um bom sistema de justiça é de extrema importância para que os indivíduos possam fazer investimentos com segurança, contribuindo, assim, para o desenvolvimento da nação. Um Poder Judiciário eficiente e funcional, que assegura a correta aplicação das leis, e a garantia dos direitos de propriedade, reduz os custos de transação e, como consequência, contribui para a formação de um ambiente seguro e estável, estimulando os agentes econômicos a realizarem negócios. É, do mesmo modo, importante para contribuir na redução da insegurança e instabilidade das políticas, ao garantir o cumprimento de compromissos legislativos e constitucionais, limitando o arbítrio governamental (Rocha & Ribeiro, 2015, p. 120).

Um bom sistema de justiça é de extrema importância para que os indivíduos possam fazer investimentos com segurança, contribuindo, assim, para o desenvolvimento da nação. Um Poder Judiciário eficiente e funcional, que assegura a correta aplicação das leis, e a garantia dos direitos de propriedade, contribui para a formação de um ambiente seguro e estável, estimulando os agentes económicos a investirem com garantia. Esta ideia é corroborada pelas autoras Rocha e Ribeiro (Rocha & Ribeiro, 2015, p. 130) ao afirmarem:

> um sistema de justiça que garante segurança jurídica, nos vieses ora comentados, fornece com clareza as regras do jogo, proporcionando uma estrutura de incentivos para que os agentes desenvolvam suas atividades, confiantes de que terão ao seu dispor uma instituição sólida e eficaz para a proteção de seus direitos na hipótese de qualquer ameaça de violação, criando, portanto, um ambiente favorável às trocas e, por consequência, ao desenvolvimento económico.

O sistema de justiça deve funcionar de maneira eficiente, atingindo os objetivos que lhes são esperados. Rocha e Ribeiro (2015, p. 121) destacam "a necessidade de que o sistema de justiça seja apto a conferir segurança jurídica aos jurisdicionados. E esta segurança jurídica deve ser compreendida em três vieses: cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade (ou previsibilidade relativa".

Para chegar a uma segurança jurídica é preciso serem definidos critérios para que se possa averiguar se um Poder Judiciário preenche as características necessárias para ser concebido como uma instituição que funciona eficientemente. Nesta perspetiva, "um bom Poder Judiciário deve ser avaliado a partir de critérios como garantia de acesso, previsibilidade e presteza dos resultados, além de remédios adequados" (Pinheiro, 2003, p. 4).

Assim, conforme Rocha e Ribeiro (2015, p. 128),

> um sistema de justiça, na qualidade de instituição eficiente e necessária ao desenvolvimento económico, deve ser dotado de segurança jurídica, em termos de cognoscibilidade, confiabilidade e previsibilidade. Somente um sistema de justiça que preencha esses requisitos estará apto a garantir aos indivíduos o exercício regular de seus direitos e a proteção contra as arbitrariedades estatais.

Além da segurança jurídica, o sistema de justiça, para desempenhar a sua função de impulsionador de desenvolvimento sustentável, deve ainda ser racional, isto é, "deve for-

mular e executar normas conscientemente elaboradas e, por fim, que sejam tais normas aplicadas coerentemente em todos os casos semelhantes" (Trubek, 2009, p. 68).

Para a justiça desempenhar a sua função primordial no desenvolvimento sustentável, ela deve ser desburocratizada e célere, e que, no cumprimento da sua missão, o fizesse com qualidade, de forma imparcial e transparente. De facto, só uma justiça com estas características pode ser estimulante para um desenvolvimento sustentável.

Para a justiça, o maior desafio é a formulação de indicadores próprios e específicos capazes de nortear o prosseguimento das metas determinadas, tomando como premissa as peculiaridades da função jurisdicional típica fundada no devido processo legal e imparcialidade do juiz. Assim, há que se buscar indicadores que mensurem o alcance das metas estabelecidas e que podem auxiliar no desenvolvimento.

Para alcançar o progresso desejado, é necessário que o sistema judiciário incentive a criação de uma estrutura organizacional, que seja adequada a técnicas inovadoras e focada no bem-estar social dos indivíduos. Essa mudança fará com que ele aprenda que o desenvolvimento é um processo criativo (Salgueiro, 2008).

Para a justiça contribuir grandemente no desenvolvimento sustentável ela deve seguir vários critérios, alguns já falados como a da credibilidade, eficácia e imparcialidade. Pelo princípio da eficiência, a justiça deve impor a todos um modo de agir que produza resultados favoráveis à conquista dos fins que cabem ao Estado alcançar. Para tal, a justiça deve corresponder aos ambiciosos progressos que os seus cidadãos/clientes ambicionam e equacionam: melhores leis e maior credibilidade na sua aplicação.

Além disso, ela deve ser eficiente, clara e justa. Em outras palavras, a justiça deve conseguir atrair investidores que trará mais emprego. De facto, o investimento e o emprego, dependem do Governo, da lei, da burocracia e da certeza dos sistemas de justiça.

A melhoria da justiça e a sua conexão com o desenvolvimento exige, à partida, "mais rigorosa avaliação da necessidade e da oportunidade do processo legislativo, bem como acrescida estabilidade, facilidade de interpretação, e eficácia dos normativos adotados" (Salgueiro, 2008, p. 5). Silva (2008, p. 2) é de opinião que a "falta de eficiência na justiça pode gerar concorrência desleal, desorganizar as relações de trabalho, conduzir a prejuízos irreparáveis para trabalhadores e, por vezes, para as empresas".

O que está em causa é estimular de forma coerente e integrada os comportamentos positivos e desencorajar os comportamentos negativos. Não se trata apenas de sancionar as ilegalidades e de assegurar a igualdade perante a lei (...) mas importa que os diferentes normativos tenham justificação reconhecida — evitando fundamentalismos, excesso de burocracia e alheamento das realidades — que sejam objeto de acatamento consciente pela generalidade dos cidadãos (Salgueiro, 2008).

A justiça quando é eficiente e credível desempenha

> um papel central na necessária mudança de atitudes e de comportamentos, contribuindo para a certeza e o respeito da lei, o prestígio do Estado, e a confiança dos cidadãos, pela erradicação de abusos, desperdício e impunidade que alimentam a corrupção, e, também, tornando mais inviáveis a irresponsabilidade e as práticas dilatórias que alimentam o desânimo e a resignação. Cabe-lhe um papel central na consolidação dos valores de uma sociedade de direitos, mas também de deveres colectivos. Papel insubstituível na fundamentação da confiança, na moti-

> vação que pode tornar credíveis objectivos mais ambiciosos e na responsabilização que conduz ao sentimento de urgência que a situação interna e o confronto internacional justificam, e que é indispensável para um padrão de desempenho (Salgueiro, 2008, p. 7).

O desenvolvimento sustentável necessita de uma justiça digna, eficiente e dirigida para a realização dos direitos dos cidadãos, que revêm e acreditam nela e, por conseguinte, a respeita. É de uma justiça assim que São Tomé e Príncipe necessita.

3. Realidade da justiça em São Tomé e Príncipe

De acordo com da Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe (CRDSP), no art. 7.º "O Estado de Direito Democrático implica a salvaguarda da justiça e da legalidade como valores fundamentais da vida coletiva". O art. 20º, reforça esta ideia ao estatuir: "todo o cidadão tem direito de recorrer aos Tribunais contra os atos que violem os seus direitos reconhecidos pela Constituição e pela lei, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos". Todavia, concordamos com Van-Dunem (2022, p. 3) quando afirma: "é necessário para tanto que se recorra não apenas ao texto da Constituição documental, mas também ao funcionamento real e efetivo das instituições", visto que "enquanto papel a Constituição é norma estática, mas enquanto prática a Constituição deixa ser "vocação" para se tornar "real".

A justiça em São Tomé e Príncipe, desde há muito tempo, tem preocupado não só os cidadãos nacionais, mas também à comunidade internacional. Vários diagnósticos da justiça, retratados em diferentes Reformas de Justiça, foram elaborados pelos diferentes Governos constitucional são-tomense e a conclusão que se chega é que

> o sector da justiça em São Tomé e Príncipe encontra-se em profunda crise, sendo manifesta a tendência para o seu agravamento e para o alastramento da crise a outros setores do país. Por outro lado, a situação que se constata ao nível do sistema judiciário constitui um obstáculo à consolidação do Estado de Direito e ao progresso e desenvolvimento do país (GSTP, 2009, p. 3; Ministério da Justiça, 2017).

Esta crise da justiça em STP é expressa por vários cidadãos são-tomenses. Na opinião de Liberato Moniz (2013) é cada vez mais confrangedor, constatar que São Tomé e Príncipe apresenta-se como ameaça pelo não funcionamento dos Tribunais e não funcionamento do aparelho administrativo do Estado.

Tem-se assistido, nos últimos tempos, vários incidentes relacionados com a problemática da justiça em São Tomé e Príncipe. Observa-se igualmente, com inquietação, toda uma série de factos ligados à justiça que dilaceram a sociedade são-tomense e a que insta a pôr termo. Esta preocupação e análise não é só de hoje e é preocupação de sucessivos governos constitucionais, nomeadamente o XIII, o XIV, XV, XVI e o XVII. O XVI Governo (GSTP, 2014, pp. 19-20) descreve deste modo a situação da justiça no país: "tendo ainda em linha de conta o estado atual da nossa justiça, a sua degradação, a qualidade dos seus serviços prestados, a falta de confiança dos cidadãos nas instituições da justiça, considera fundamental efetuar um conjunto de reformas e ações no domínio da Justiça".

Conforme Carlos Tiny (2019), infelizmente a justiça em São Tomé e Príncipe transformou-se num verdadeiro "saco de lacraus"; picam-se mortalmente e em permanência uns aos outros, ninguém se entende. O homem comum, atónito e estupefacto, já não sabe quem é quem, em quem confiar e em quem desconfiar e todos somos chamados a darmo-nos as mãos e, sem ideias preconcebidas, sem ódios e rancores, sem complexos de qualquer tipo, sem barreiras (pseudo) ideológicas ou partidárias, salvar a justiça.

Em síntese, governos e cidadãos, estão conscientes de que "a crise do sistema da justiça, e o descrédito que lhe vem associado, afeta marcadamente os utilizadores do sistema, com destaque para os mais carentes e necessitados, enquanto lhes nega o exercício e usufruto dos direitos e garantias constitucionalmente atribuídos" (GSTP, 2009, p. 3).

A corrupção na justiça são-tomense é corroborada pelas Nações Unidas (2020, p. 3) no seu Resumo do Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano em São Tomé e Príncipe, 2014 quando afirma:

> No âmbito desta análise da justiça a corrupção é um tema recorrente. Ela é vista pelos cidadãos como uma das principais causas — mesmo a principal para muitos entrevistados — do deficiente funcionamento do Estado. O epítome da corrupção no imaginário coletivo são-tomense é a classe política. E a sua manifestação mais evidente, a impunidade. Mas se a classe política resume a melhor representação da corrupção, o pernicioso fenómeno não é património dos políticos.

Para o atual presidente da República, Carlos Vila Nova, hoje na justiça são-tomense

> acentuou-se a promiscuidade entre a política e a justiça. Nunca houve tantos atos neste país e tantos casos de perseguição política, em que as pessoas eram acusadas, chegaram a ser detidas sem que de facto fosse a justiça a fazer esse papel, mas por ordens superiores (Veiga, 2021).

Consequentemente, a situação da crise da justiça são-tomense tem dois aspetos importantes: primeiramente a justiça transformou-se num assunto percebido como problemática pela população, pela classe política e pelos operadores do Direito, constando da agenda de reformas; e em segundo lugar tem diminuído consideravelmente o grau de tolerância com a baixa eficiência do sistema judicial e, simultaneamente, aumentado a perda de credibilidade no prestígio do Judiciário.

Da observação feita, constata-se que esta crise tem duas dimensões: política e não política. Na primeira, a justiça tem arrastado ou mesmo esquecido tudo que tem a ver com um membro de Governo ou do Legislativo. Basta ser dirigente para que um caso de injustiça ou de indício de corrupção morrer no Tribunal, ou no Ministério Público.

Quanto à dimensão não-política, grande parte da insatisfação popular com a justiça refere-se a esta dimensão. Os cidadãos, em geral, têm a sensação que a justiça não funciona para o povo comum. Por isso, encontram-se críticas e expressões, tais como: "a justiça tarda e falha"; "a justiça não é igual para todos"; "a justiça é para os ricos"; não há justiça para os pobres ou para pessoa pequena", etc.

4. Fragilidades da justiça e a sua consequência no desenvolvimento sustentável do país

Em São Tomé e Príncipe a Justiça tem um problema conjuntural e um problema estrutural. Conjunturalmente ela está congestionada, com uma dilação processual excessiva, sem a celeridade adequada às necessidades económicas e sociais, mal organizada, gastadora, desastrosa, ineficaz. Estruturalmente o país tem uma cultura jurídica e judiciária tradicional e afastada da realidade do século xxi.

A crise da justiça são-tomense e a sua consequência no desenvolvimento sustentável do país já tinha sido diagnosticada no XV Governo Constitucional de São Tomé e Príncipe. Para este Governo,

> o sector da justiça em São Tomé e Príncipe encontra-se em profunda crise, sendo manifesta a tendência para o seu agravamento e para o alastramento da crise a outros sectores do país. Por outro lado, a situação que se constata ao nível do sistema judiciário constitui um obstáculo à consolidação do Estado de Direito e ao progresso e desenvolvimento do país"(Ministério de Justiça, 2017, p. 4).

Conforme o Ministério de Justiça (2020), há duas causas da fragilidade do sistema de justiça em São Tomé e Príncipe:

- Causas externas ao sistema de justiça: um longo período de instabilidade política; a fragilidade das instituições; a situação económica e social do país;
- Causas Internas – a organização dos serviços da Justiça: morosidade processual; o quadro legislativo, substantivo e processual; a inadequação do mapa judiciário às necessidades do país e dos seus cidadãos; a falta de motivação e responsabilização dos agentes judiciários; a degradação dos recursos logísticos e materiais ao dispor do sistema de justiça; dificuldades, económicas e geográficas, no acesso à Justiça; etc.

Além disso, a observação da realidade ajuda a apontar as seguintes fragilidades à justiça são-tomense: pessoal não qualificado; nepotismo na ocupação de cargos judiciais, pois o sistema judicial é gerido por um grupo de famílias; baixo rendimento tanto dos magistrados e principalmente dos funcionários; morosidade processual e a não informatização dos processos; escassez de material para o trabalho, sobretudo aos funcionários; falta de pontualidade e assiduidade; impunidade dos agentes judiciais; falta de imparcialidade nas tomadas de decisões; promiscuidade entre a política e a justiça, etc.

Carlos Semedo (2018) assevera esta fragilidade apontando, ao por sua vez, as várias causas das fragilidades da justiça são-tomense, a principal é o fator humano. Ademais, o "sistema" é ineficiente e incapaz de dar respostas às necessidades de justiça; as leis são desajustadas à realidade e necessidades e são muitas as carências de meios materiais e de equipamentos de secretaria. Com isso, o factor humano tem péssimo desempenho, falta de preparação de base técnica, maus hábitos de trabalho, absentismo, lentidão, desinteresse, falta de zelo e de competência.

As fragilidades e as múltiplas crises em que se encontra a justiça são-tomense, têm várias consequências. Dentre elas, a falta de credibilidade e um grande efeito negativo no

desenvolvimento sustentável de São Tomé e Príncipe, pois a falta de confiança no sistema judiciário do país faz com que muitos investidores não apostam no país. Destarte, se algum empresário quiser investir no país, não se sentirá seguro em fazê-lo porque a justiça não funciona e houver-se uma situação para solucionar algum conflito ou subentendido com a justiça, esta poderá não ser tão rápido como se expecta e. assim se perde o tempo e o dinheiro investido.

A credibilidade ou não da justiça pode ter influência no desenvolvimento sustentável do país, pois o desenvolvimento sustentável alicerça-se em instituições fortes. Enquanto a justiça em São Tomé e Príncipe continuar a demonstrar as fragilidades que se conhece, o desenvolvimento sustentável poderá estar comprometido.

A segurança e a boa reputação no sistema judicial são vetores importantíssimos para o desenvolvimento socioeconómico de qualquer país. Ainda hoje, continua a ser válidas as palavras do ex-presidente de São Tomé e Príncipe, Pinto da Costa, ao afirmar:

> Não podemos continuar a permitir que se instale na sociedade a ideia que existe uma justiça para ricos e outra para pobres pondo em causa a tão necessária coesão social no país. Não podemos continuar a permitir que se instale na sociedade a ideia de uma justiça ao serviço de si própria, de clientelas e de interesses corporativos inimigos da transparência, da prestação de contas e da competência (Veiga, 2012, p. 3).

Deste modo, sem o funcionamento da justiça e a sua a credibilidade não pode haver desenvolvimento do país e, evidentemente, a insegurança na justiça é um fator essencial do entrave ao desenvolvimento sustentável de São Tomé e Príncipe.

Os prejuízos engendrados pela incerteza de regras jurídicas são muitos: prejudica os negócios comerciais, aumenta a possibilidade de uma transação não ocorrer devido ao ambiente de incerteza jurídica, a influência negativa na força moral do direito, acrescenta a incerteza do direito. De facto, num país em que haja um frágil sistema de justiça, muitos são os negócios comerciais que frequentemente não são concluídos até que as partes tenham certeza dos riscos e das vantagens jurídicos envolvidos e de que forma e em que medida podem ser evitados ou aproveitados (Rocha & Ribeiro, 2015). Por isso, deve haver uma relação de parceria entre a justiça e o desenvolvimento sustentável de modo a este último ser uma realidade efetiva e concreta.

5. Breve olhar sobre as diversas Reformas da Justiça em São Tomé e Príncipe

Este ponto incidirá sobre as distintas reformas no ramo da justiça em São Tomé e Príncipe à luz do estado atual do sistema da justiça, tendo em conta os diversos documentos sobre o Programa de Reforma do Sector da Justiça. Posteriormente proceder-se-á a uma análise do impacto que esta reforma poderá ter no desenvolvimento sustentável do país e de que forma poderão contribuir para a edificação de uma justiça mais justa, mais célere e, realmente, ao serviço do cidadão, com os Tribunais como verdadeiro garante da Democracia e do Estado de Direito Democrático. Em outras palavras, a Reforma da Justiça deve buscar a elevação do sistema judiciário e

> a dignificação da justiça passa por soluções legislativas adequadas e assumidas com solidez, não marcadas conjunturalmente por ciclos eleitorais. Passa, ainda,

> pela existência de condições de exercício da atividade judiciária, desde logo por instalações em que os operadores da justiça possam realizar a sua atividade: sejam eles magistrados, advogados ou oficiais de justiça (Salgueiro, 2008, p.7).

No que concerne a justiça em São Tomé e Príncipe, um dos conceitos mais falado nestes últimos anos é o da Reforma de Justiça, pois a todos já se fizeram cinco tentativas de reformas de Justiça. Hoje, afigura-se irrefutável que a reforma da justiça é uma necessidade imperiosa e elemento fundamental para a coesão social em São Tomé e Príncipe. Disso deduz-se que subsiste uma grande necessidade de efetuar uma profunda reforma do sistema de justiça são-tomense. De facto, "a implementação da reforma do sector judiciário, hoje consensualmente reclamada por todos, terá seguramente um impacto positivo na vida do país e contribuirá de maneira decisiva para o seu desenvolvimento político, económico e social" (ONU, 2020, p. 13). Essa reforma deve ser abrangente e inclusiva, porque

> o fortalecimento de todas as instituições do Estado ligadas ao Ministério da Justiça, como os Tribunais, Ministério Público, incluindo a Polícia de Investigação Criminal, a Administração Pública, Serviços Prisionais e Serviços de Registos e Notariado, além das instituições privadas de relevante função social como a Ordem dos Advogados, dentre outras, mostra-se indispensável para o desenvolvimento económico do país (Ministério de Justiça, 2017, p. 6).

Em novembro de 2009, o PNUD e os demais parceiros de desenvolvimento apoiou o encontro nacional de justiça, com o tema "Corrigir desvios para Recriar e Garantir Justiça para Todos". Deste encontro originou a elaboração de um programa de reforma do sector da justiça para contribuir para uma administração eficiente da justiça em São Tomé e Príncipe. Em 2012 foi elaborado outro programa de reforma.

Para alcançar tal aspiração, são cinco as tentativas feitas. Três iniciativas conduzida por sucessivos governos e com apoio de parceiros internacionais; a quarta, foi engendrada por 3 três advogados são-tomenses (Filintro Costa Alegre, Celisa Deus Lima e Adelino Pereira) e a quinta foi realizada, ultimamente, pelo Presidente da República, Evaristo de Carvalho.

A indispensabilidade desta Reforma é legitimada com o seguinte argumento: "conscientes do estado acelerado de degradação destes sectores, da qualidade dos serviços prestados, da progressiva falta de confiança dos cidadãos nas instituições torna-se fundamental levarem a cabo um conjunto de reformas e ações nestes domínios" (Ministério de Justiça, 2017). Contudo, há condições e critérios para fazer reforma, pois,

> qualquer reforma legislativa ou judicial, qualquer esforço de conscientização ou capacitação profissional será em vão se não for acompanhado de uma política racional de aproximação com a população e, sobretudo, com os grupos mais vulneráveis. Esta aproximação deve ser elaborada através de uma visão sistémica e integrada de todos os esforços de aperfeiçoamento, legislativo e funcional, criação de nova infraestrutura e a utilização das novas tecnologias (Ministério de Justiça, 2017).

A reforma de justiça tem sido um desafio político para os sucessivos Governos de São Tomé e Príncipe e tem tido sempre apoio total das Nações Unidas. Segundo François Fall "a preocupação das autoridades em reformar e modernizar a justiça tem todo o apoio das

Nações Unidas. Em coordenação com todos os outros parceiros internacionais apoiaremos com toda a nossa capacidade a realização da reforma" (Veiga, 2019, p. 1).

Carlos Vila Nova, atual Presidente da República, define a reforma profunda da justiça como uma das prioridades do seu mandato. Para ele, a reforma deve ser feita em conjunto "com todos os atores, com todas as instituições e com todos os órgãos de soberania", pois "o problema da justiça é transversal e entra em todos os setores da nossa sociedade". Todavia, "antes quer tomar conhecimento do trabalho realizado e a partir daí, ver como de facto avançar para uma reforma profunda que sirva e tranquilize os cidadãos" (Veiga, 2021, p. 2).

De salientar, em forma de desfecho deste ponto, que os sucessivos Presidentes da República realizaram o "Fórum de Diálogo Nacional" em que a justiça sempre ocupou um lugar cimeiro. De facto, todos os Presidentes da República (Miguel Trovoada, Fradique de Menezes e Pinto da Costa, posteriormente o Evaristo de Carvalho que promoveu um diálogo mais restrito com o figurino de Reforma da Justiça) organizaram fórum que intitularam de "diálogo nacional" e que envolveu todas as forças vivas da Nação.

Pode-se agrupar em dois conjuntos as propostas para uma Reforma de Justiça segura e eficaz: as judiciais propriamente ditas e as extrajudiciais. As propostas de reforma denominadas judiciais devem dar maior eficiência ao Poder Judiciário a partir de intervenções internas, na própria instituição. Abrangem, assim, iniciativas diversas, desde alterações nas competências dos seus organismos até modificações na estrutura da instituição (Sadek, 2004).

As soluções extrajudiciais devem contemplar iniciativas que vão da esfera legislativa propriamente dita até a criação de novos espaços para a solução de conflitos. Problemas subsequentes da legislação têm são repetidas vezes apontados como sérios obstáculos ao bom funcionamento da justiça.

Existe ainda uma forte procura de desburocratização das exigências legais, pois a simplificação dos procedimentos pode significar não só economia de tempo, mas também de custos. Tudo isso, sem colocar em risco garantias próprias do devido processo legal e direitos individuais.

Neste sentido, uma efetiva reforma de Justiça deve romper-se com as práxis do passado e introduzir novas iniciativas como, por exemplo, a implementação de Juizados Especiais que facilitaria a ampliação do acesso à justiça estatal como na própria conceção de justiça tendo por finalidade propiciar respostas eficientes, orientadas pelos princípios da conciliação, da oralidade, da simplicidade dos procedimentos, da celeridade e ampliação dos poderes do juiz. Em outras palavras, os Juizados especiais, estariam encarregues de "causas de menor complexidade".

O objetivo central desses juizados seria de democratizar o acesso à justiça, propiciar um espaço para o desenvolvimento de uma nova mentalidade e para o tratamento processual mais adequado de causas de menor complexidade, tornando a instituição um serviço público capaz de chegar a soluções de controvérsias de forma barata e rápida (Sadek, 2004).

Uma outra proposta de solução seria a criação de uma secretaria de Reforma da Justiça, associado ao Ministério da Justiça, tendo como finalidade coordenar discussões sobre o tema e apresentando sugestões, aproveitamento do caminho já percorrido, como, por exemplo, as melhorias já conquistadas, etc.

A Reforma da Justiça em São Tomé e Príncipe não é um investimento de hoje. É um assunto de muito tempo e com muito alto e baixo. Espera-se que seja efetiva para o bem-estar de todos.

Conclusão

Existe uma estreita interação entre justiça e desenvolvimento sustentável. Se a justiça for forte, célere, eficaz, imparcial, transparente e credível, ela influenciará grandemente no desenvolvimento sustentável de qualquer país. Um sistema de justiça que não funciona bem pode refletir negativamente no desenvolvimento sustentável de qualquer país. Um bom sistema de justiça eficiente e funcional, que assegura a correta aplicação das leis e a garantia dos direitos de propriedade, contribui para a formação de um ambiente seguro e estável, estimulando os agentes económicos a investirem com garantia.

Em São Tomé e Príncipe a justiça encontra-se em profunda crise, sendo manifesta a tendência ao seu agravamento e alastramento a outros sectores do país. Para ultrapassar essas crises, foram efetivadas várias tentativas de Reformas de Justiça, pelos diferentes Governos constitucionais, que não produziu resultados concretos até hoje. Atualmente está em curso um programa de reforma e modernização da justiça, tendo como objeto a informatização dos serviços de justiça, dos Tribunais e do Ministério Público; a capacitação dos quadros técnicos; a reabilitação e construção de algumas infraestruturas.

Várias são as fragilidades da justiça em São Tomé e Príncipe, tendo em conta as causas internas e externas. Entre algumas pode-se citar a não qualificação do pessoal, a politização do sistema judiciário, a morosidade processual, a falta de imparcialidade nas tomadas de decisões, etc. Essas fragilidades e as múltiplas crises em que se encontra a justiça são-tomense, têm várias consequências. Dentre elas, a falta de credibilidade e um grande efeito negativo no desenvolvimento sustentável do País.

A falta de credibilidade da justiça são-tomense prejudica os negócios comerciais, aumenta a possibilidade de uma transação não ocorrer devido ao ambiente de incerteza jurídica, a influência negativa na força moral do direito, acrescenta a incerteza do direito.

Para a justiça ser um fator importante no desenvolvimento sustentável de São Tomé e Príncipe é fundamental apostar na sua modernização, tendo em conta é a efetivação de um sistema de justiça mais simples, digital, aberto e inovador que responda às necessidades dos tempos atuais. Enfim, é preciso atualizar os Tribunais, transformando-os num verdadeiro instrumento do desenvolvimento sustentável do País.

Referências bibliográficas

Daio, O. (2016). *Para a destruição criativa de São Tomé e Príncipe: Perspetivas para uma política de inovação no âmbito do desenvolvimento de STP num horizonte 2030*. Edições Colibri.

Género, E. (2012). *Análise da Estratégia de Desenvolvimento da União Africana: Uma abordagem Geo-Social Aplicada a São Tomé e Príncipe*. ISCSP.

Gomes, M. d. (2020). *Contributo para a caraterização da cultura política em São Tomé e Príncipe 1990-2018. Caso do Distrito de Água Grande, Estudo exploratório*. Tese de Doutoramento. ISCSP.

Gomes, M. d. (2023). *São Tomé e Príncipe: Um paraíso no Coração dos pecadores*. Atlântico.

GSTP. (2009). *Programa de Reforma no Sector da Justiça*. São Tomé.

GSTP. (2008). *Guia do investidor para São Tomé e Príncipe*. Universidade de Columbia.

GSTP. (2014). *Programa do XVI Governo Constitucional*. São Tomé.

Ministério de Justiça. (2017). *Plano estratégico 2017-2021*. Obtido de http://www.justica.gov.st/resources/documents/Planos/Plano%20Estrategico%20-%20Reforma%20da%20Justi%C3%A7a.pdf.

Ministério de Justiça. (2020). *Projeto de Modernização do Sistema de Justiça 2021-2023*. São Tomé.

Moniz, L. (2013). Carta aberta ao Supremo Tribunal de Justiça e ao Procurador-Geral da República. Obtido de http://www.telanon.info.

Odent, B., & Truchet, D. (2008). *La justice administrative*. Presses Universitaires de France.

ONU. (2020). Resumo do relatório nacional de desenvolvimento humano em São Tomé e Príncipe. São Tomé.

Pinheiro, A. C. (2003). *Direito e Economia num mundo globalizado: Cooperação ou Confronto?* Texto para discussão n. 963. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0963.pdf. Acesso em: 11.04. 2024.

Pinheiro, A. C. (2009). *Judiciário e Economia no Brasil*. Centro Edlestein de Pesquisas Sociais.

PNUD. (22 de dezembro de 2021). PNUD em STP. Projectos. Obtido de https://www.st.undp.org/content/saotome_and_principe/pt/home/projects,html.

Rocha, L. B., & Ribeiro, M. C. (2015). A importância do sistema de justiça para o desenvolvimento económico. n. 6 p. 103-133. Curitiba.

Romana, H. (1997). *São Tomé e Príncipe: Elementos para uma análise antropológica das suas vulnerabilidades e potencialidades*. ISCSP.

Sadek, M. T. (2004,). *Judiciário: mudanças e reformas, 18*(51) Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/rmr7WmNQZLyrPJ7VfWLFPyc/?lang=pt. Acesso: 20.4.2024.

Salgueiro, J. (2008). Eficacia do sistema de justiça e desenvolvimento. Acesso em: 15.08.2021, p. 7. Obtido de https://www.stj.pt/wp-content/uploads/2008/06/eficaciasistemajustica_joaosalgueiro-1.pdf.

Santos, B. d. (2005). *A justiça em Portugal: Diagnóstico e terapêutica*. Manifesto.

Seibert, G. (2002). *Camaradas, Clientes e Compadres: Colonialismo, Socialismo e Democratização em São Tomé e Príncipe*. Vega.

Semedo, C. (2018). Crise na justiça. Os processos judiciais. Causas e Efeitos da morosidade processual. Disponível em: http://www.telanon.info. Acesso em: 12.04.2024.

Silva, M. C. (2008). *A eficácia do sistema de Justiça e o desenvolvimento económico e social; A perspectiva das empresas, dos trabalhadores e dos cidadãos*. Colóquio.

Sousa, M. d. (2017). São Tomé e Príncipe como um Gateway Regional. Estratégia para um Desenvolvimento Sustentável. Tese de doutoramento. ISCSP.

Tiny, C. (2019). Um apelo à Justiça na Justiça Santomense, 20 de Maio de , Disponível em: https://www.telanon.info/tag/carlos-tiny/. Acesso em: 16.04.2024.

Trubek, D. M. (2009). Para uma teoria social do direito: um ensaio sobre o estudo de direito e desenvolvimento. In: Rodriguez, José Rodrigo (Org.). *O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro*. Saraiva.

Van-Dúnem, J. O. (2022). *A Constituição e a efectivação dos Direitos Sociais e Culturais*.

Veiga, A. (2012). Diálogo permanente entre o poder político e o poder judicial é uma das soluções para salvar a Justiça. Disponível em: http://www.telanon.info. Acesso em: 12.04.2024.

Veiga, A. (2019). Lançada a 5.ª tentativa para Reforma da Justiça em STP. Disponível em: http://www.telanon.info. Acesso em: 29.08.2021.

Veiga, N. (2021). São Tomé e Príncipe. PR eleito critica "perseguição política" recente no país. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/sao-tome-e-principe-pr-eleito-critica-perseguicao-politica-recente-no-pais_n1347206. Acesso em: 12.04.2024.

18.

Governança Multinível e Desenvolvimento Sustentável: Estudo em Cidades Criativas Unesco da Gastronomia, na Espanha

Elias José Mediotte
Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Magnus Luiz Emmendoerfer
Universidade Federal de Viçosa (UFV)

RESUMO

O objetivo é analisar e compreender a Governança Multinível no contexto das Cidades Criativas da Gastronomia da UNESCO (CCGUs) para o alcance dos ODS da ONU, em decorrência do estímulo ao Turismo e da Economia Criativa, sobretudo frente aos efeitos da pandemia COVID-19. Valendo-se de perspectiva comparada, as unidades de análise sob a chancela UNESCO como Cidades Criativas da Gastronomia foram Burgos e Dénia, na Espanha. A metodologia corresponde à investigação Documental, de Campo e Observação não Participante. Utilizou-se, também, entrevistas com roteiro semiestruturado junto aos atores sociais mapeados e pertencentes à Governança das cidades chanceladas pela UNESCO. A Pesquisa de Campo ocorreu entre março e junho de 2023. Foi adotada a Análise de Conteúdo Crítica por meio da técnica análise temática. Como resultados, foram apontadas configurações da dinâmica dos atores sociais envolvidos com a Governança das CCGUs estudadas, reiterando proposições que mobilizam e conectam turistas e empreendimentos locais. Além disso, as evidências de conexões claras, compreensíveis aos atores envolvidos acerca do alcance de ODS, são, ainda, incipientes.

Palavras-chave: Governança Multinível, Desenvolvimento Sustentável, Cidades Criativas da Gastronomia, Turismo Criativo, Economia Criativa.

ABSTRACT

The objective is to analyse and understand multilevel governance in the context of UNESCO's Creative Cities of Gastronomy (CCGUs) in order to achieve the UN's SDGs by stimulating tourism and the creative economy, especially in the face of the effects of the COVID-19 pandemic. Using a comparative perspective, the units of analysis under the UNESCO label as Creative Cities of Gastronomy were Burgos and Dénia, in Spain. The methodology consists of documentary research, field research and non-participant observation. Interviews with a semi-structured script were also used with the social actors mapped and belonging to the governance of the UNESCO-accredited cities. The field research took place between March and June 2023. Critical Content Analysis was adopted using the thematic analysis technique. The results revealed configurations of the dynamics of the social actors involved in the governance of the CCGUs studied, reiterating propositions that mobilise and connect tourists and local businesses. In addition, evidence of clear connections, understandable to the actors involved in achieving the SDGs, is still incipient.

Palavras-chave: Multilevel Governance, Sustainable Development, Creative Cities of Gastronomy, Creative Tourism, Creative Economy.

1. Introdução

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) criou, em 2004, uma política de abrangência internacional, denominada 'Cidades Criativas', na qual as legitima como territórios criativos sob a chancela[1] de integrar-se nessa rede, institucionalizada como Rede de Cidades Criativas (UCCN – Unesco Creative Cities Network). A UCCN busca fortalecer a cooperação com e entre cidades que reconhecem a criatividade como um fator estratégico do desenvolvimento sustentável em aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais, tanto em nível internacional quanto local. A Rede de Cidades Criativas da UNESCO abrange sete campos criativos: artesanato e artes populares, design, cinema, gastronomia, literatura, artes midiáticas e música (UNESCO, 2017).

Para a UNESCO (2017), as Cidades Criativas, por meio da inovação, da cultura, da criatividade, do turismo e da reconfiguração urbana, visam estimular o desenvolvimento local, além da disseminação de competências e aptidões, sobretudo à produção de capital empreendedor (Ferreira, 2017). Além disso, a UNESCO prevê às cidades, com base em uma Rede de Governança Multinível, a oportunidade de convergirem como um núcleo de supremacia criativa, tendo em vista o desenvolvimento da Economia Criativa por meio da sua própria originalidade, compartilhando estratégias e boas práticas, atraindo recursos, intensificando parcerias entre os setores públicos e privados, a sociedade civil, instituições e entidades.

Nesse sentido, a teoria da Governança Multinível assinala que esta transcende e pluraliza as formas de autoridade (Marks, 1993), envolvendo, de um lado, a perspectiva do Ator Social e sua forma de conceber, gerar mudanças e atuar em sociedade, projetando uma ação coletiva; de outro lado, como essa interação de ação coletiva pode orientar processos de coletividade para o estabelecimento de padrões, papeis, normas, condutas formais ou

1. A expressão 'chancela' será considerada neste estudo como designação ao título de Cidade Criativa concedida pela UNESCO.

informais, de forma voluntária, normativa, reguladora e/ou cognitiva, a partir de estruturas organizacionais (Merton, 1968), às quais servem de base para a operacionalização da Governança, em seus diversos níveis.

A partir do estudo seminal de Marks (1993), ao analisar a configuração ator-estrutura-política-espaço-sociedade na União Europeia, um número crescente de pesquisadores (Ansell & Torfing; 2022; Borzel, 2020; Conteh & Harding; 2021; Hooghe & Marks, 2020, 2021; Stephenson, 2013 entre outros) têm se debruçado nessa perspectiva, sobretudo pela possibilidade da observância acerca da realocação da autoridade *top-down*, *bottom-up* e *by-the-side*, desde os governos locais aos internacionais, por meio de suas estruturas organizacionais, constituídas por atores sociais, em busca objetivos de macro alcance, e não, especificamente, concentrados em seus níveis distintos.

Visando promover a criação de políticas públicas, projetos de base e boas práticas, por meio da participação entre setores e agentes públicos, privados, da academia, do terceiro setor e da sociedade civil, concebida por meio de um pacto de Governança Multinível, de abrangência local à internacional, a UCCN propõe, de forma determinante, o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, da ONU (UNESCO, 2019).

Em suma, tem-se como questão central deste estudo: como ocorre a Governança em Cidades Criativas da Gastronomia da UNESCO, na Espanha, para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU? Para responder a esta questão, adotou-se como objetivo: analisar e compreender a Governança Multinível no contexto das Cidades Criativas da Gastronomia da UNESCO (CCGUs) para o alcance dos ODS da ONU, em decorrência do estímulo ao Turismo e da Economia Criativa, sobretudo frente aos efeitos da pandemia COVID-19.

2. Quadro Teórico

A concepção deste estudo sobre Cidade Criativa centraliza-se na proposição das cidades como territórios criativos, os quais são terrenos férteis para a economia criativa, além de tornarem-se cada vez mais atrativas para investimentos locais, nacionais e internacionais, além de conceberem espaços ideais de governança, visando ao alcance do desenvolvimento, pautado, sobretudo, na sustentabilidade.

Logo, cabe às cidades criativas o fomento, práticas e espaços de estímulo à inovação visando desenvolver capacidades de modernizar os espaços e as cadeias produtivas do setor, de provocar mudanças e de lidar, de forma mais efetiva, com problemas públicos locais. Soma-se a isso, o desenvolvimento de bens e serviços a partir de elementos autóctones, materiais ou intangíveis, que se manifestam a partir da economia criativa e que podem permitir revitalizar determinados lugares do território, sobretudo por meio do turismo criativo (Emmendoerfer & Mediotte, 2021).

Isto posto, compreende-se que a Governança Multinível seja um modelo viável de estudo no cenário das Cidades Criativas, pois é caracterizada de natureza multidimensional, associada a um propósito transmutacional, participação explícita e voluntária, de organização, de processo interativo e propriedade temporal, a fim de alcançar decisões e soluções

conjuntas, a partir do compartilhamento de experiências e melhores práticas, em nível horizontal e/ou vertical, promovendo a responsabilidade coletiva (Gray, 1989).

Governança Multinível denomina-se como um arranjo vertical e uma forma de transmitir o entrelaçamento íntimo entre os níveis de autoridade local e internacional. Além disso, propicia uma maneira simplificada de entender a formulação de políticas globais, no dia-a-dia, e em determinadas áreas políticas voltadas para a obtenção de uma seção transversal da atividade de Governança (Stephenson, 2013).

Isto posto, a noção de Governança Multinível pode ser entendida como uma concepção de compartilhamento de responsabilidades e poder de influência, tanto horizontalmente (entre estruturas organizacionais e entre atores, em nível local) e como se relacionam verticalmente (entre vários níveis, até o supranacional), para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas e o alcance do desenvolvimento sustentável, a partir do território local.

Ainda que o desenvolvimento possa ser concebido como efeito de crescimento econômico, frequentemente seguindo o paradigma capitalista de Max Weber, a literatura tem destacado a importância dos aspectos sociais em nível macro (social, cultural, ambiental) a fim de incorporar o sentido de desenvolvimento (SEN, 2000). Portanto, infere-se que o desenvolvimento sustentável visa garantir não apenas a (re)transformação local com base em direitos, deveres e oportunidades integrais a todos os cidadãos, mas também que os insumos provenientes desse desenvolvimento devam ser conservados e preservados.

Ademais, compreende-se que a concepção de Desenvolvimento Sustentável a partir da Governança Multinível em Cidades Criativas da UNESCO deva aspirar, não só a sua capacidade de fazer e produzir, mas também, levar em conta a sua identidade e os significados que este local adquiriu ao longo do tempo, configurados pelas suas tradições autóctones, as vocações e a sua cultura local, com vistas à preservação e conservação integral deste patrimônio, de forma sustentável.

Portanto, a Governança Multinível será conceituada neste estudo como uma construção socioinstitucional, incluindo Organizações de diferentes domínios territoriais, (supranacional, nacional, regional e local), em um sistema de contínua conexão, de compartilhamento de responsabilidades e poder de influência, de forma vertical e horizontal, propiciando um ambiente de participação de múltiplos atores, combinado com uma ação de múltiplos níveis e jurisdições. Sendo assim, convergindo com os estudos de Mediotte (2020), Hooghe e Marks (2020, p. 822) acentuam que os Indicadores para a teorização da Governança Multinível possuem três fundamentos.

1. COORDENAÇÃO: A premissa funcionalista – a Governança Multinível é uma adaptação funcional aos benefícios da diversidade de escala na provisão de bens coletivos;
2. COOPERAÇÃO: A premissa da comunidade – a forma pela qual a Governança ocorre em qualquer nível depende da sociabilidade dos participantes;
3. COLABORAÇÃO: A premissa da politização – tanto a funcionalidade quanto a sociabilidade são construídas no conflito político.

Segundo Macedo (2017), os níveis envolvidos na Governança Multinível podem ser:

- SUPRANACIONAIS: agências multilaterais e bancos multinacionais;
- TRANSNACIONAIS NÃO-GOVERNAMENTAIS: organizações não governamentais internacionais, empresas multinacionais, redes acadêmicas;
- NACIONAIS GOVERNAMENTAIS: instituições do poder executivo de um Estado-Nação;
- GOVERNAMENTAIS SUBNACIONAIS: estados, regiões, governos metropolitanos;
- NÃO-GOVERNAMENTAIS NACIONAIS OU SUBNACIONAIS: sociedade civil e organizações da sociedade civil ou do terceiro setor, associação de empresas, fundações, sindicatos e as federações de indústria e comércio;
- SUBNACIONAIS TRANSNACIONAIS, REDES E ORGANIZAÇÕES TRANSNACIONAIS (REDES TRANSNACIONAIS DE POLÍTICAS DE GOVERNOS SUBNACIONAIS): prefeitos e governadores;
- GOVERNAMENTAIS LOCAIS: cidades.

Nesse sentido, embora se saiba que existem múltiplas definições para a Governança, Economia Criativa, Cultura e Criatividade, compreendê-los no contexto das Cidades Criativas da UNESCO, auxiliará na compreensão da essência e das especificidades dos modos de fazer políticas públicas, sobretudo na (re)organização, (re)orientação e (re)criação de espaços públicos, tornando-os mais diversificados, atrativos e desenvolvidos. Portanto, compreende-se que a Governança Multinível, à luz da UCCN, tende a estabelecer e propiciar um ambiente de participação de múltiplos atores, "a qual é combinada com uma ação de múltiplos níveis e jurisdições" (Macedo, 2017, p. 57).

3. Metodologia

Para a realização deste estudo, metodologicamente, apoiamo-nos nos estudos de Mediotte (2023), cujo autor expõe em sua tese uma análise acerca da materialização da Governança Multinível em Cidades Criativas da UNESCO a partir do arranjo de atividades dos atores sociais em suas estruturas organizacionais, no contexto da sustentabilidade. Foram designadas como locus deste estudo, as cidades de Burgos e Dénia, na Espanha, cujo título de Cidade Criativa da UNESCO, por meio da chancela da Gastronomia, foi auferido no ano de 2015.

Este estudo foi realizado no ano de 2023, especificamente nos meses de março a junho, cujas técnicas e procedimentos utilizados ocorreram por meio de pesquisa documental, observação e pesquisa de campo, entrevistas com roteiro semi-estruturado, junto aos principais atores e/ou pontos focais, que representam a Governança das cidades, responsáveis pela titulação e manutenção deste título junto à UCCN, também junto aos atores que vivem e se relacionam com as cidades, no sentido acadêmico e/ou institucional. Os Participantes da Pesquisa foram nomeados com a sigla PP, obedecendo os critérios previstos pelo Comitê de Ética, estando de acordo com a Norma Operacional CNS n.º 01/2013.

Em Burgos, foram convidados, formalmente, 12 atores/instituições para participarem desta pesquisa, de forma voluntária. Como resposta, obtivemos 3 aceites. Até o momento da elaboração deste estudo de caso, recebemos 2 questionários concluídos:

- PP1 – CIENTISTA: Centro Nacional de Investigación sobre Evolución Humana (CENIEH).
- PP2 – GESTOR DE PESQUISA: Centro Nacional de Investigación sobre Evolución Humana (CENIEH).

Em Dénia, foram convidados, formalmente, 05 atores para participarem desta pesquisa, de forma voluntária. Como resposta, obtivemos 2 aceites. Até o momento da elaboração deste estudo de caso, recebemos 1 questionário concluído:

- PP3 – PONTO FOCAL: Oficina de la Innovación i la Creatividad Adjuntament de Dénia.

O processo de escolha dos atores participantes da pesquisa se deu a partir de análise dos documentos provenientes dos sítios institucionais das cidades, os quais foram mapeadas, a priori, por meio dos dossiês de candidatura das cidades à UNESCO. Tendo em vista que a Governança se faz por meio de atores vinculados a objetivos e ações coletivas, de participação e atuação entre gestão pública e *stakeholders*, realizou-se um mapeamento acerca dos atores que tivessem relação com a chancela UNESCO e que possivelmente estivessem atuantes com a designação de Cidade Criativa da Gastronomia, concedida pela UNESCO.

O contexto que envolveu os contatos e convites para participação da pesquisa por e-mail e por telefone, se deu, primeiramente, pela concepção de Desenvolvimento Sustentável por meio da Gastronomia, os quais acreditou-se que tais atores pudessem contribuir com a pesquisa, tendo em vista o compromisso que essas cidades se propuseram junto à UNESCO, a partir da designação concedida e visando o atingimento, sobretudo, dos ODS da ONU. Assim, foi com esse olhar que a pesquisa se debruçou na escolha dos atores que participaram e contribuíram com este estudo, tais quais podem ser observados no capítulo a seguir, sobre os Resultados.

Burgos faz parte da Rede de Cidades Criativas da UNESCO desde 2015, a partir do projeto baseado no estudo experimental Human Engines (Motores Humanos) do Global Gastronomic Evolution Laboratory, que vincula o consumo de energia do corpo humano, relacionado a uma alimentação saudável e sustentável, com ênfase na evolução humana e na gastronomia. Este estudo tem como objetivo aumentar a conscientização, tanto local quanto internacionalmente, sobre a relação entre a evolução humana e a gastronomia. Nesse sentido, a Cidade Criativa da Gastronomia trabalha com a experiência da Universidade de Burgos em diferentes programas relacionados à biotecnologia e nutrição, tecnologia de alimentos e vanguarda gastronômica, bem como com o Centro de Pesquisa da Evolução Humana (CENIEH) (Burgos, 2023).

Dentre as suas propostas enquanto Cidade Criativa da Gastronomia constam: fomentar a implementação do Plano das Indústrias Gastronômicas Criativas e o estabelecimento do Distrito Gastronômico (UNESCO, 2021); sensibilizar para a mais-valia dos estudos científicos realizados no Centro Nacional de Investigação da Evolução Humana (CENIEH); am-

pliar o conhecimento sobre a contribuição da culinária local e de todos os tipos de culinária do mundo para nossa energia e saúde, por meio do estudo *Human Engines* (Burgos, 2023).

De acordo com a sua vocação gastronômica, Burgos possui os seguintes títulos, em destaque: Capital Espanhola da Gastronomia, em 2013; Melhor Destino Gastronômico Nacional, em 2023, pela edição dos Prêmios de Escolha do Leitor da *National Geographic Travel*. Ademais, desde janeiro de 2023, a cidade faz parte da rede *Saborea España*, composta por 25 cidades que buscam se destacar como destinos gastronômicos de referência, cujo principal objetivo desse 'clube de produtos turísticos' é transformar a cadeia produtiva da gastronomia em experiências de alto valor, únicas e especializadas (Burgos, 2023).

Dénia foi integrada à rede de Cidades Criativas da UNESCO em 2015, quando assumiu o compromisso de trabalhar para a reconstrução de um sistema agroalimentar local, que tem sua base e potencial na região da Marina Alta. Como proposição, consta o desenvolvimento de iniciativas, tanto em nível internacional quanto em nível local e regional, para avançar em um projeto que transcende os limites da atividade gastronômica a ponto de se tornar um fator estratégico de desenvolvimento econômico, bem como um instrumento essencial para conservar o ambiente e a identidade cultural (Dénia, 2018).

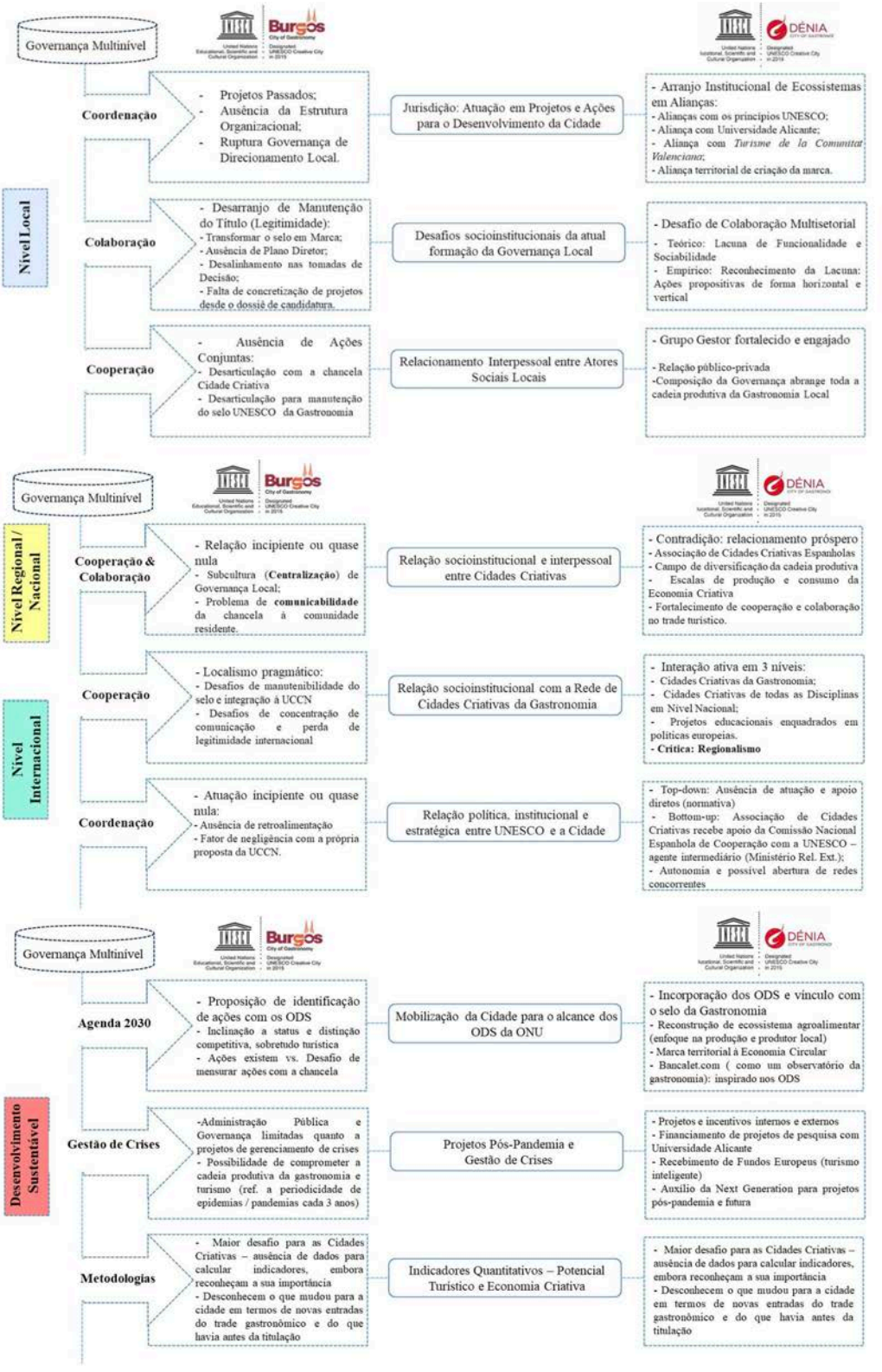
O setor gastronômico de Dénia se inspira na dieta mediterrânea e em conceitos como o *Slow Food*, promovendo uma alimentação saudável baseada em recursos e produtos locais com o objetivo de garantir um desenvolvimento mais sustentável. Dénia também enfatiza a importância de abordagens transversais, bem como da cooperação multissetorial, para promover a gastronomia e propondo uma ampla gama de atividades e eventos envolvendo atores locais e internacionais, como o Concurso Internacional de Cozinha Criativa do Camarão Vermelho de Dénia, que tem uma participação anual de aproximadamente 50 chefs em todo o mundo (Dénia, 2023; UNESCO, 2021)

A inclusão de Dénia na Rede de Cidades Criativas da UNESCO foi um reconhecimento à gastronomia da Marina Alta. Além disso, no interior da região, é possível encontrar a maioria das pinturas rupestres do Arco Mediterrâneo, consideradas como Patrimônio Mundial. Há, também, dois patrimônios intangíveis reconhecidos pela UNESCO dos quais a região participa diretamente: a Dieta Mediterrânea, intimamente ligada ao modo de produzir, comer e viver de seus habitantes; bem como o festival *Fallas*, que é celebrado há décadas em três cidades: Dénia, Pego e Calp (Dénia, 2018).

4. Resultados

Na sequência, apresenta-se, na Figura 1, a análise relativa à Governança Multinível da Rede de Cidades Criativas, conforme ela se manifesta, de acordo com as percepções dos atores sociais e cidadãos de Burgos e Dénia, ambas designadas pela UNESCO com o selo da Gastronomia. O contexto do Desenvolvimento Sustentável deste estudo se ampara ao campo do ODS da ONU, principal razão de existência da UCCN.

FIGURA 1. Análise da Governança Multinível em Burgos (ES) e Dénia (ES) e a Sustentabilidade



Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos na Pesquisa de Campo.

A partir dos dados apresentados na Figura 1, pode-se observar que o processo socioinstitucional decorrente das duas cidades analisadas está condicionado por uma lógica de conformidade relativa às normas socialmente instituídas e aceitas entre seus representantes, excepcionalmente por meio de uma normatização preconizada pela UNESCO, tomada como aderente ao contexto dos ODS da ONU (Conteh & Harding; 2021; Hooghe & Marks, 2020, 2021; Touati et al., 2015). Não obstante, há de se destacar a atuação de Dénia, que, excepcionalmente, possui uma lógica mais efetiva quanto aos processos instituídos e implementados, valendo-se da titulação obtida pela chancela UNESCO de Cidade Criativa da Gastronomia.

Em Burgos, no entanto, tal concepção traz um fator de fragilidade à Governança, pois a percepção dos Atores Sociais tem demonstrado que as ações e projetos de desenvolvimento urbano, embora existam, segundo afirmam os PPs, essas ações e projetos se mantém, quase sempre, apartados do coletivo, tendo em vista a sequência de respostas com alegação de desconhecimento acerca da efetividade de ações ora sugeridas mas, até então, com desconhecimento sobre a sua implementação, o que pode acarretar numa falha de comunicabilidade entre os Atores Sociais presentes no contexto social da cidade.

Ademais, com relação a ausência efetiva da UNESCO para auxiliar as ações e projetos voltados para o desenvolvimento das cidades analisadas, o desenvolvimento, sobretudo em Dénia, tem sido um resultado vocacional e orgânico, cuja associação com outras entidades regionais e/ou nacionais independe da chancela UNESCO de Cidade Criativa, o que faz emergir uma lacuna sobre a precisão desta chancela às cidades. Essa constatação fragiliza, sobretudo, a Rede de Governança Multinível, pois, como já mencionado, tem-se formado uma subcultura de Governança interna, não havendo evidências de fortalecimento multidimensional e multisectorial desde o Nível Local ao Nível Internacional, sobretudo constatado em Burgos.

Em Burgos, a Governança Multinível se destaca como pró forma, tendo em vista que após essa designação, não se confirmou no campo empírico, a existência substancial de ações e projetos visando o desenvolvimento sustentável da cadeia produtiva da Gastronomia, sobretudo para o atingimento dos ODS da ONU.

No contexto das duas cidades analisadas, a Governança evidenciada neste estudo não possui mecanismos de controle para mensurar o que, de fato, compõe a cadeia produtiva da Gastronomia, sobretudo por meio de Indicadores Quantitativos para avaliar o Potencial Turístico e Economia Criativa acerca da quantificação anterior à designação dessas cidades à UCCN e da entrada de novas empresas, novos profissionais, ações ou atividades ligadas à gastronomia após a titulação concedida pela UNESCO.

Especificamente quanto aos ODS da ONU, este estudo revela que existem atuações divergentes ao alcance ou não dos Objetivos. Embora os Atores Sociais reconheçam a premissa máxima de existência da UCCN quanto ao atingimento dos ODS, em Burgos existem projetos e ações propostas para a execução de ações visando o alcance de determinados Objetivos. No entanto, não foi possível evidenciar que essas ações foram implementadas e quais os resultados provenientes delas para o desenvolvimento sustentável da cidade.

Em Dénia, foi relatado e evidenciado ações e projetos de valorização da marca da Gastronomia quanto ao desenvolvimento local com base em parcerias regionais/nacionais e in-

ternacionais entre Cidades Criativas, do mesmo selo criativo e de outros campos criativos, visando o fortalecimento de parcerias (público-privadas, entre a academia, o setor produtivo, administração pública e sociedade civil) visando os ODS da ONU, embora pontuados de forma genérica.

Em síntese, observou-se que em Burgos, a chancela UNESCO de Cidade Criativa não tem exclusividade nas demandas socioinstitucionais de desenvolvimento local. Essa argumentação pode, inclusive, servir de constatação sobre o motivo de projetos e ações estarem represados, seja por uma questão de prioridade ou de sobrecarga de processos que extrapolam o acompanhamento dessas atividades, vinculadas ao cumprimento das diretrizes da UNESCO enquanto Cidade Criativa da Gastronomia.

No entanto, em Dénia, observa-se que a cidade possui um direcionamento para o ordenamento local com base no fortalecimento de parcerias para o alcance do desenvolvimento sustentável e a consolidação da marca Cidade Criativa da Gastronomia, visando o uso consciente do solo quanto à reconstrução do ecossistema agroalimentar e preservando a biodiversidade marinha, tendo em vista que grande parte da sua gastronomia atual, é proveniente dos frutos do mar.

5. Conclusão

Como conclusão deste estudo, foi possível compreender a dinâmica que ocorre a partir das articulações dos atores e das potencialidades de uma chancela que compõem e integram as cidades de Burgos e Dénia. Em Burgos, observou-se a existência de ações desarticuladas ou embrionárias relativas aos indicadores Cooperação, Coordenação e Colaboração no que tange às jurisdições dos Atores Sociais e ao Relacionamento interpessoal entre os Atores Sociais Locais.

Ao contrário de Burgos, a cidade de Dénia destacou a existência efetiva a atuante entre as duas cidades, mantendo um bom relacionamento socioinstitucional e interpessoal. Ainda mais amplo, Dénia destaca a relação entre outras Cidades Criativas no contexto mundial. No entanto, foi unânime entre as duas cidades a inexistência de uma atuação mais ativa e pontual da UNESCO, para além do caráter normativo e indireto.

Logo, reitera-se que as ações coletivas devam ser cada vez mais fortalecidas, para que, até 2030, as atuações da rede de atores conduzam as cidades para uma perspectiva exígua de sustentabilidade. Considerando que a Governança é indissociável do planejamento, a lente teórico-empírica deste estudo se propôs a analisar duas cidades expressivamente turísticas.

Nesse sentido, é indispensável que a esfera do planejamento sustentável abarque as discussões e propósitos que devam ser priorizados pela rede de atores e suas instituições constituintes, com base na chancela de Cidade Criativa da Gastronomia, para além da disposição de projetos, mas a implementação e avaliação destes.

É exatamente nesse contexto que, novamente, os arranjos de atividades dos Atores Sociais com fins e objetivos definidos coletivamente se tornam imbricados à Governança, a fim de compreenderem a necessidade de ações harmônicas que promovam o planejamento público, não apenas como necessidade oriunda do desenvolvimento econômico, mas, como os próprios ODS propõem, como a consolidação de articulações que abarquem a dimensão

ambiental, política, ética e social, esta última, sendo fomentadora da cultura através da Economia Criativa, a qual caracteriza a identidade de uma Cidade Criativa.

Por meio deste estudo torna-se essencial às cidades, tomarem medidas que perpassam às conexões e convergências acerca da agenda pública (ou privada), da intersetorialidade e transversalidade nos aspectos orientadores da Economia Criativa para a gestão pública e *stakeholders*, visando atender às demandas do turismo, crescente e pulsante nessas cidades, e aos moradores locais, com mérito às suas ideologias e seus interesses reais frente às tradições autóctones, que constituem as imagens e os símbolos da formação cultural e criativa dessa população.

Por fim, destaca-se que o contexto pandêmico da Covid-19 impôs inúmeros desafios à sociedade, sobretudo ao desenvolvimento local, seja de uma Cidade Criativa ou não. Partindo dessa premissa, acredita-se que, a proposta deste estudo possa servir de alerta aos Atores Sociais dessas cidades, sobretudo para a integração social e união entre os indivíduos, fortalecendo a identidade e sentimentos em relação ao lugar, tornando-os mais inclusivos, resilientes e sustentáveis, sobretudo por meio da conjunção da sua chancela com outras potencialidades que impulsionam o turismo de contemplação, de experiência, e, principalmente, o criativo.

Agradecimentos

Agradecemos ao fomento à investigação pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil (CNPq), à Fundação de Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) e à Coordenação para o Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Ministério da Educação, Brasil, financiamento 001.

Referências

Ansell, C., & Torfing, J. (2022). "Introduction". In: C. Ansell & J. Torfin (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (2.ª ed. pp. 1-19). Edward Elgar Pub.

Borzel, T. A. (2020). Multilevel Governance or multilevel government? *The British Journal of Politics and International Relations, 22*(4), 776-783.

Burgos [ES]. (2023). Burgos, Ciudad Creativa de la Gastronomía UNESCO. Disponível em: https://burgosgastronomycity.com/. Acesso: 15 mai. 2023.

Conteh, C., & Harding, B. (2021). Boundary-spanning in public value co-creation through the lens of multilevel governance. *Public Management Review*, 1-25.

Dénia [ES]. (2023). *Dénia, elegida por la UNESCO Ciudad Creativa de la Gastronomía*. Disponível em: https://deniacreative.city/. Acesso: 15 mai. 2023.

Dénia [ES]. (2018). *La Gastronomía: Receta para um Futuro Sostenible*. Disponível em: https://shorturl.at/cxHS8. Acesso: 01 jun. 2023.

Emmendoerfer, M. L., & Mediotte, E. J. (2021). *Inovação e empreendedorismo na Gestão Pública* (1. ed. v. 1). Niterói: Laboratório de Políticas, Governança e Turismo (LabPGTUR).

Ferreira. V. M. S. (2017). *A Rede de Cidades Criativas da UNESCO: uma perspectiva das cidades brasileiras*. 165 f. Dissertação (Mestrado em Projeto e Cidade). Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, GO.

Hooghe, L., & Marks, G. (2020). A postfunctionalist theory of multilevel governance. *The British Journal of Politics and International Relations, 22*(4), 820-826.

Hooghe, L., & Marks, G. (2021). Multilevel Governance and de coordination dilemma. In: Benz, A., J. Broschek, & M. Lederer (Eds.). *A Research Agenda for Multilevel Governance* (pp. 19-36). Edward Elgar Publishing.

Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding, common ground for multiparty problems*. Jossey-Bass Inc., Publishers.

Macedo, L. S. V. (2017). Participação de Cidades Brasileiras na Governança Multinível das Mudanças Climáticas. 240 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo (USP).

Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the European community. In Cafruny, A., & G. Rosenthal (Eds.). *The State of the European Community II: Maastricht Debates and Beyon*d (pp. 391-410). Lynne Riener.

Mediotte, E. J. (2020). Avaliação da Governança em Instâncias Deliberativas Coletivas e sua relação com o Planejamento Turístico no município de Tiradentes (MG). 239 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa.

Mediotte, E. J. (2023). Governança Multinível em Cidades Criativas da Unesco: Atores Sociais e Estruturas Organizacionais no contexto da Sustentabilidade em Florianópolis (SC) Brasil. 323 f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa.

Mediotte, E. J., Emmendoerfer, M. L., Knupp, M. E. C. G., Carvalho, A. N., Volta, C. L. C. C., & Santos, Y. T. (2022). Evidências da Governança na Gestão de Cidades Criativas da Gastronomia: análise de Ações Coletivas em Instâncias municipais no contexto brasileiro. *Revista Inclusiones: Revista de Humanidades y Ciências Sociales, 9*, 24-57.

Merton, R. K. (1968). *Sociologia: Teoria e Estrutura*. Mestre Jou.

Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?'. *Journal of European Public Policy, Taylor & Francis (Routledge), 20*(6), 817-837.

Touati, N.; Maillet, L., Paquette, M-A., Denis, J-L., & Rodríguez, C. (2015, July 1-4). Understanding Multilevel Governance Processes: The Case of the Québec Healthcare System. Paper presented at the International Conference on Public Policy, Milan, Italy. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://archives.enap.ca/bibliotheques/2015/09/030938797.pdf

United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2019). *Cidades brasileiras e portuguesas eleitas Cidades Criativas da Unesco.* Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2019/10/1692831. Acesso: 10 abr. 2023.

United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2021). *Creative Cities Network*. Disponível em: https://en.unesco.org/creative-cities/creative-cities-map. Acesso: 10 abr. 2023.

United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2017). *Mission of the UNESCO Creative Cities Network*. Disponível em: https://en.unesco.org/creative-cities/sites/creative-cities/files/uccn mission statem ent rev nov 2017.pdf. Acesso: 10 abr. 2023.

19.

Climate Finance: Diretrizes Para Governança Climática do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS

Antonio Francisco Maciel
Escola Nacional de Administração Pública

RESUMO

À medida que os impactos das mudanças climáticas se tornam mais evidentes e severos, a necessidade de ações concretas e estratégias de mitigação torna-se imperativa. Neste artigo, é analisada a governança de um dos principais fundos brasileiros, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Verificou-se que não há indicadores de gestão ou divulgação de dados relacionados à questão climática. Para esta pesquisa, a referência utilizada foi o panorama atual do clima, conforme estudos do IPCC, e recomendações de entidades multilaterais, como o TCFD, IFC e a OCDE. O modelo de governança climática proposto para o FGTS inclui a divulgação de dados de emissão de gases de efeito estufa e a definição de metas para sua redução, além da criação de um Comitê de Sustentabilidade.

Palavras-chave: Governança climática, Economia do clima, Transparência, Sustentabilidade.

ABSTRACT

As the impacts of climate change become more evident and severe, the need for concrete actions and strategies for mitigation becomes imperative. In this paper, it is analyzed the governance of one of the main Brazilian funds, the Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), a type of severance pay guarantee fund. It was found that there are no management indicators or disclosure of data related to the climate issue. For this research, the reference used was the current climate panorama, according to IPCC studies and recommendations from multilateral entities such as TCFD, IFC and the OECD. The proposed climate governance model for FGTS includes the disclosure of greenhouse gas emission data and the definition of targets for its reduction, as well as the establishment of a Sustainability Committee.

Keywords: Climate governance, Climate finance, Disclosure, Sustainability.

1. Introdução

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi criado em 1966, quando foi instituída uma obrigação para que todas as empresas, sujeitas às normas da legislação trabalhista, depositassem 8% da remuneração de cada trabalhador em uma conta vinculada ao FGTS. Em 1990, a Lei estabeleceu um Conselho Curador tripartite — com participação do governo, empregados e empregadores -, definiu que no mínimo 60% dos recursos deveriam ser destinados à habitação popular, incluiu setores como saneamento básico e infraestrutura urbana como áreas de investimento e destinou à Caixa Econômica Federal, empresa pública de capital 100% público, o papel de Agente Operador do Fundo (Lei 8.086, Lei do FGTS, 1990). Com uma carteira de R$ 438 bilhões, majoritariamente aplicada em financiamentos habitacionais, o FGTS possui um papel estratégico na promoção de projetos que podem contribuir positivamente para o meio ambiente e, ao mesmo tempo, influenciar o cenário climático brasileiro.

Apesar da dimensão e da importância do FGTS, foi observada ausência de transparência e divulgação de dados relacionados às emissões de gases de efeito estufa nos investimentos do Fundo, conforme relatórios de gestão e documentos de governança consultados. Assim, o objetivo deste estudo foi elaborar uma proposta de governança climática para o FGTS.

Este artigo está dividido em seis seções. Após esta introdução, a seção seguinte aborda a temática da urgência climática. Na terceira seção, são apresentados os principais *frameworks* internacionais. Na quarta seção, é apresentada a atual governança do FGTS. Na quinta, é apresentada a metodologia utilizada. Na última seção, são apresentados os resultados e a proposta de governança climática para o Fundo.

2. Economia do Clima: A Urgência para a Ação Climática

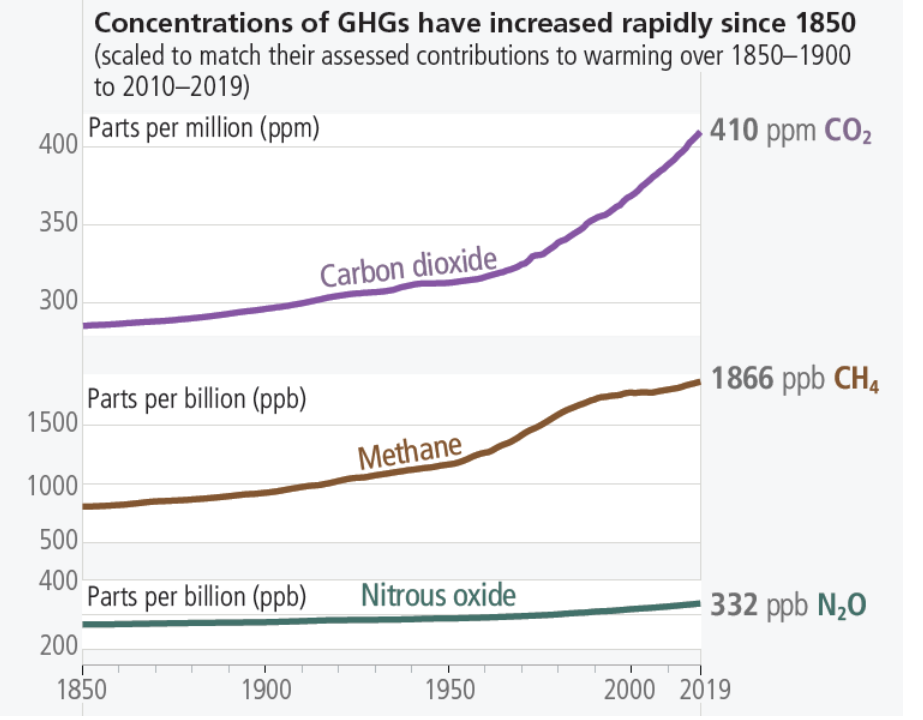
As questões ambientais deixaram de ser apenas uma preocupação de ativistas e cientistas para se tornarem uma parte fundamental do debate global sobre economia, política e bem-estar humano. A economia do clima, um conceito que ganha força e relevância a cada dia, engloba uma série de elementos interligados que moldam o presente e o futuro do planeta Terra. Segundo Nordhaus (1996), um modelo climático de equilíbrio econômico deve considerar a integração da atividade econômica com as mudanças climáticas decorrentes das emissões de gases de efeito estufa.

2.1 Evolução da Concentração de Gases de Efeito Estufa

O Sexto Relatório (IPCC, 2023) reforçou, a exemplo dos relatórios anteriores, a constatação de que a atividade humana é a principal responsável pelo aquecimento global, devido à emissão de gases do efeito estufa. Os principais gases são o dióxido de carbono e o metano, seguido pelo óxido nitroso, conforme demonstrado no Gráfico 1. Ao analisar esses dados, observa-se que a concentração de gases apresenta um aumento exponencial em comparação com os níveis registrados na era pré-revolução industrial (1850). Essa tendência evidencia que o aumento na concentração de gases não pode ser atribuído a fatores naturais, mas sim às atividades antropogênicas.

O relatório do IPCC (2023) conclui que uma implementação rápida, profunda e sustentada de adaptação reduz os riscos das mudanças climáticas para os humanos e para os

GRÁFICO 1. Evolução da concentração de gases de efeito estufa entre 1850 e 2019



Fonte: IPCC, 2023, p. 43.

ecossistemas. Todas as projeções realizadas que indicam os limites das temperaturas em 1,5°C ou 2°C consideram como premissa uma ação imediata dos compromissos assumidos pelos países. A magnitude das mudanças climáticas e seus riscos dependerão fortemente das próximas ações de mitigação e adaptação. Caso o tema não seja tratado com urgência, serão crescentes as ameaças à saúde e ao sustento de milhões de pessoas no planeta e ao ecossistema global, com severas consequências para as atuais e futuras gerações.

2.2 Insuficiência de Financiamento como Barreira para uma Ação Climática Eficaz

Um ponto importante do Relatório do IPCC é o direcionamento de recursos para atividades que podem favorecer à adaptação às mudanças climáticas ou agravar o problema. Conforme essa publicação, as principais causas para as diferenças existentes entre os compromissos firmados de investimentos para políticas de mitigação e adaptação e os investimentos efetivamente realizados são a falta de um arcabouço de políticas públicas e incentivos financeiros ou financiamento insuficiente.

Os fluxos de recursos dos setores público e privado para combustíveis fósseis ainda são maiores que os recursos que são direcionados para adaptação e mitigação ao clima, especialmente em países em desenvolvimento. O relatório ainda afirma que há "disparidades

crescentes" entre os custos estimados de adaptação e os recursos financeiros destinados para tal fim. Estas disparidades podem agravar-se, pois os impactos adversos causados pelo clima no futuro podem reduzir a disponibilidade de recursos financeiros para a prevenção, que serão destinados a reparar perdas e danos. Atualmente, as barreiras que impedem que o capital seja direcionado do setor financeiro para a ação climática são: avaliação inadequada dos riscos relacionados ao clima e das oportunidades de investimento, incompatibilidade regional entre capital disponível e necessidades de investimento, vieses domésticos, níveis de endividamento do país e capacidades institucionais limitadas (IPCC, 2023).

2.3 Acordo de Paris

Desde que foi criada, em 1992, no Rio de Janeiro, a UNFCCC — *United Nations Framework Convention on Climate Change*, ou Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, buscou, nas diversas conferências que se seguiram, encontrar soluções para conter os efeitos das mudanças climáticas, através de protocolos ou acordos entre os países. Cinco anos depois, na 3ª Conferência das Partes, em Quioto, foi firmado o Protocolo de Quioto, com metas de redução de emissão de gases de efeito estufa até 2020.

Em 2015, na 21ª Conferência das Partes (COP21), o atual Acordo de Paris inovou ao não estabelecer metas de redução de emissão de gases de efeito estufa, mas, ao invés disso, tratar diretamente do problema central. O objetivo estabelecido foi "manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C", além de "tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima" (UNFCCC, 2015).

O Acordo enfatiza a transparência, tanto na divulgação das NDCs de todos os países, disponíveis em registro público, quanto na necessidade de acompanhamento das metas estabelecidas por cada Parte do Acordo, estabelecendo que "as Partes devem prestar contas de suas NDC e devem promover a integridade ambiental, a transparência, a exatidão, a completude, a comparabilidade e a consistência".

As Contribuições Nacionalmente Determinadas devem ser comunicadas por cada país e revisadas a cada cinco anos. O Brasil apresentou sua NDC pretendida ainda em 2015, ano do Acordo, sendo que seu depósito ocorreu em setembro de 2016. Em 27 de outubro de 2023, o Brasil enviou nova atualização, que, na prática, reestabeleceu as metas da NDC original, de 2015, que buscava limitar a redução de 48,4% até 2025 e 53,1% até 2030, em relação à 2005 (UNFCCC, 2023).

2.4 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável — ODS

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS, ou, do inglês, SDG), estabelecidos em Resolução das Nações Unidas em 2015, apenas alguns meses antes do Acordo de Paris, estabeleceu uma nova agenda global para o desenvolvimento global, em substituição aos Objetivos do Milênio, que estabelecia o marco temporal de 2015 para atingimento dos objetivos (United Nations, 2015).

No Brasil, o governo federal criou em 2016 a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Inicialmente formada por representantes de quatro minis-

térios, a nova composição inclui um representante de cada um dos ministérios, de outros órgãos do governo, municípios e representantes da sociedade civil, totalizando 84 membros, sendo metade do governo. (Decreto 11.704, Comissão Nacional ODS, 2023). A chamada "transversalidade da agenda ambiental", ao incluir todos os ministérios no tema, é considerada pelo atual governo federal (2023-2026), como "estratégia para enfrentar os desafios climáticos globais"[1]. A partir do ano de 2023, a CAIXA passou a divulgar, em sítio dedicado na rede mundial de computadores[2], cada um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e sua relação com seus programas e produtos, dentre eles os programas financiados com recursos do FGTS, como o Pró-Transporte e o Saneamento para Todos, por exemplo (Caixa, 2023).

2.5 Implicações Financeiras das Mudanças Climáticas

O impacto das mudanças climáticas no sistema financeiro brasileiro passou a receber especial atenção do Banco Central do Brasil (BACEN) nos anos mais recentes. Dentre os vários riscos a serem mapeados pelas instituições financeiras[3], ligados à temática ESG, serão citados aqui os relacionados ao risco climático, foco deste artigo científico.

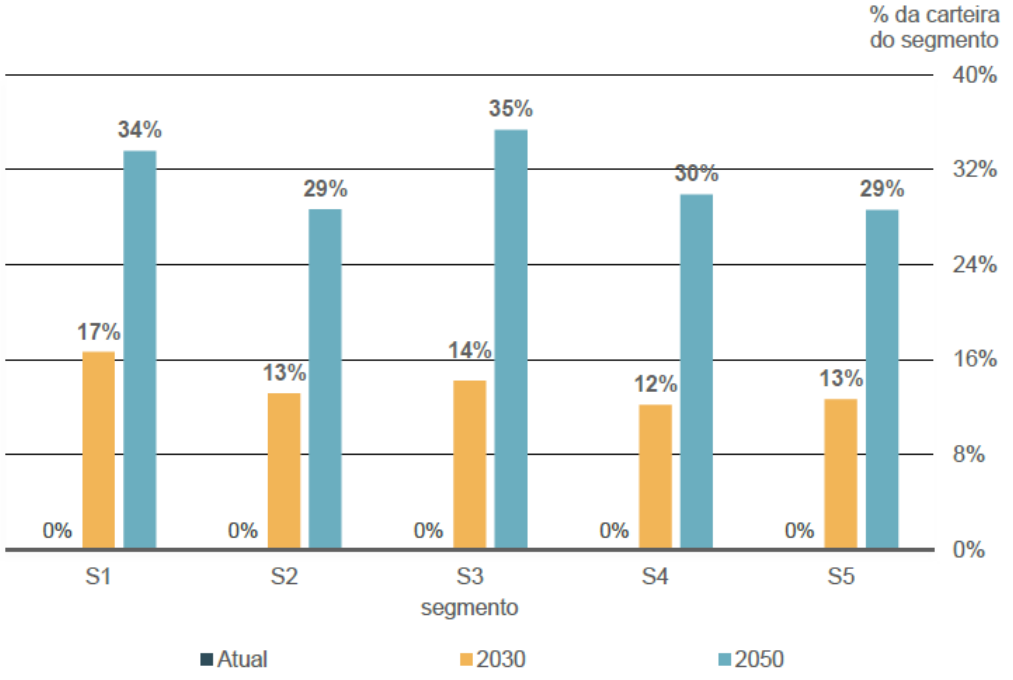
Em 2021, o Conselho Monetário Nacional publicou a Resolução 4.943, incluindo na estrutura de gerenciamento de riscos das instituições financeiras a obrigatoriedade de monitoramento dos riscos sociais, ambientais e climáticos. Esta Resolução define o risco climático, classificando-o em risco de transição e risco físico. O risco climático de transição é definido como "a possibilidade de ocorrência de perdas para a instituição ocasionadas por eventos associados ao processo de transição para uma economia de baixo carbono, em que a emissão de gases do efeito estufa é reduzida ou compensada e os mecanismos naturais de captura desses gases são preservados" e o risco climático físico, "possibilidade de ocorrência de perdas para a instituição ocasionadas por eventos associados a intempéries frequentes e severas ou a alterações ambientais de longo prazo, que possam ser relacionadas a mudanças em padrões climáticos".

Em 2022, o Banco Central iniciou a realização de testes de estresse climáticos, buscando simular cenários em que eventos climáticos extremos poderiam afetar os tomadores de crédito das instituições financeiras e que percentual de suas carteiras estaria exposto a tal risco. Em novembro de 2022, o Relatório de Estabilidade Financeira avaliou o efeito de secas extremas (BACEN, 2022). Na edição desse relatório de maio de 2023, o risco avaliado foi o de chuvas intensas (BACEN, 2023).

Na avaliação do riscos de chuvas intensas, foi observado que o risco atual do sistema financeiro nacional brasileiro é próximo de zero, conforme pode ser observado na primeira coluna de cada segmento, no Gráfico 2, mas há uma elevação exponencial nos cenários simulados para 2030 e 2050. Os segmentos S1 a S5 estão relacionados ao porte da instituição. S1, por exemplo, são bancos com ativo total superior a 10% do PIB, enquanto que S5 são instituições não bancárias com ativo total inferior a 0,1% do PIB.

1. Conforme declarações da ministra do Planejamento Orçamento e da ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MPO, 2023)
2. Conforme consta em: https://www.caixa.gov.br/sustentabilidade/objetivos-desenvolvimento-sustentavel
3. Ou "entidades supervisionadas", ES, conforme consta nos relatórios do BACEN.

GRÁFICO 2. Exposição das instituições financeiras ao risco físico de chuvas intensas



Fonte: BACEN (2023a, pág. 62).

Ao analisar este risco, o BACEN conclui que o Brasil está sujeito a uma série de desastres meteorológicos e hidrológicos, tais como tempestades, inundações e alagamentos. Hoje, não há municípios com risco alto. Contudo, em um recorte, o relatório afirma que, em 2030, cerca de 123 instituições financeiras, responsáveis por 75% do total da carteira do SFN, terão entre 12% e 20% de suas carteiras expostas a municípios com alto risco de chuvas intensas e, em 2050, o montante exposto chegaria a 90% de instituições financeiras. A inadimplência projetada decorre dos impactos que tais eventos podem causar na economia local, dependendo da vulnerabilidade, exposição e intensidade. Suas consequências incluem "destruição de residências e instalações comerciais e industriais, contaminação de estoques e degradação da infraestrutura logística" (BACEN, 2023).

Nesse teste de estresse, o BACEN não estratificou sua análise por setor econômico, pois considerou todas as operações em determinado município com alto risco de chuvas intensas no futuro como risco potencial de inadimplência e perda de garantias, qualquer que seja a atividade econômica. Portanto, considerando a carteira de investimentos do FGTS, majoritariamente de financiamentos habitacionais, a destruição de residências, citada no relatório, e a perda de infraestrutura, segmento em que o Fundo investe em saneamento e transporte público, por exemplo, é possível inferir que há um risco potencial futuro e que pode elevar a inadimplência, conforme os cenários projetados para 2030 e 2050.

Portanto, a atividade do órgão regulador do Sistema Financeiro Nacional, nos últimos anos mais recentes, tem sido no sentido de buscar mensurar a exposição do SFN aos riscos climáticos. Espera-se que as demais instituições financeiras, em sua atividade de concessão de crédito e de fomento ao desenvolvimento, incorporem ao seu processo de concessão de crédito, análise de risco que contemple essa variável.

3. Governança para Finanças Climáticas: Recomendações de Organizações Multilaterais

Nesta seção serão apresentados alguns dos principais *frameworks* estabelecidos por entidades reconhecidas, que estabelecem modelos para divulgação de informações financeiras relacionadas ao clima (TCFD), relacionados a finanças climáticas em instituições financeiras (IFC) e que consolidam recomendações de organismos multilaterais (OCDE). A finalidade é apresentar as melhores práticas quanto à governança climática, para aplicação ao contexto da governança do FGTS.

3.1 Task Force on Climate-Related Financial Disclosures – TCFD

A Força Tarefa declara que a mudança climática é uma questão material e estratégica para a governança das organizações. O Conselho de Administração e os diretores são responsáveis por garantir que haja políticas e estratégias adequadas para entender e gerenciar o risco climático, ao mesmo tempo em que aproveite as oportunidades apresentadas pela transição para uma economia de baixo carbono (TCFD, 2023).

O Relatório do TCFD recomenda o funcionamento de comitês de assessoramento ao Conselho de Administração, que seja responsável por questões relacionadas à saúde, segurança, meio ambiente, comunidades e sustentabilidade e um comitê de riscos. A gestão de riscos deve contemplar o risco das mudanças climáticas. O diretor de riscos e *compliance*, além de se reportar ao presidente da companhia e os demais diretores, tem responsabilidade de monitorar as questões relacionadas ao clima em todas as áreas da companhia.

As informações que o TCFD recomenda que constem nos relatórios da companhias, podem ser categorizadas em (a) Riscos e oportunidades relacionadas ao clima, (b) Estratégia para resiliência, (c) Processo de identificação e avaliação de riscos, (d) Processo de gerenciamento de risco, (e) Métricas relacionadas ao clima e (f) Emissões de gases de efeito estufa — Escopos 1, 2 e 3.

A Companhia deve descrever os riscos e oportunidades relacionados ao clima, projetados para o curto, médio e longo prazo, definir um horizonte de tempo para cada um deles, descrever seu impacto, qual o risco ou oportunidade que tal evento pode gerar e, por fim, para cada evento, discriminar que ações a Companhia atualmente executa — ou está em vias de executar — para tratar de cada risco ou oportunidade (TCFD, 2023).

3.2 International Finance Corporation – IFC

A IFC é uma instituição financeira internacional que faz parte do Banco Mundial. Desempenha um papel de apoio ao desenvolvimento econômico de países em desenvolvimento e mercados emergentes, fornecendo financiamento e assistência técnica a projetos do setor privado, com o principal objetivo de redução da pobreza e vulnerabilidade social.

O estabelecimento de metas com prazo definido e a forma de relacionar os investimentos com o impacto climático podem ser exemplos positivos a serem seguidos na gestão dos investimentos do FGTS. Para compreender melhor o processo de governança climática do IFC, a instituição possui um conjunto de normas denominadas "IFC Climate Governance".

O documento de governança climática da IFC está dividido em cinco temáticas, e, dentro de cada temática, é apresentado como cada tema é tratado de acordo com o nível em que a empresa se encontra em sua governança. As práticas relacionadas às temáticas de (1) compromisso com a governança climática, (2) estrutura e funcionamento do Conselho de Administração, (3) ambiente de controle, (4) divulgação e transparência e (5) tratamento dos acionistas minoritários; são categorizadas em níveis, desde as práticas básicas até liderança (IFC, 2023).

3.3 OCDE

O Guia para o Financiamento da Transição, divulgado pela OCDE em 2022, mapeia e analisa as diversas iniciativas existentes para lidar com o tema do financiamento para a transição climática, identificando os principais desafios, atores e o papel dos formuladores de políticas públicas. Segundo a OCDE, o financiamento para a transição precisa ter uma visão dinâmica e de longo prazo na jornada de descarbonização das empresas, cobrindo todos os setores da economia, em especial os intensivos em emissão de carbono.

O conceito de financiamento para a transição, conforme abordado no documento da OCDE, refere-se ao processo dinâmico de tornar as atividades econômicas mais sustentáveis. O financiamento para a transição tem como objetivo fornecer soluções para a descarbonização de toda a economia e para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, especialmente em setores poluentes e de difícil redução de carbono. Enquanto as iniciativas de finanças sustentáveis tradicionalmente se concentram em definir o que é sustentável, o financiamento para a transição visa facilitar as reduções de emissões necessárias para atingir as metas do Acordo de Paris, evitando o risco de comprometer a integridade ambiental em prol da inclusão (OCDE, 2022).

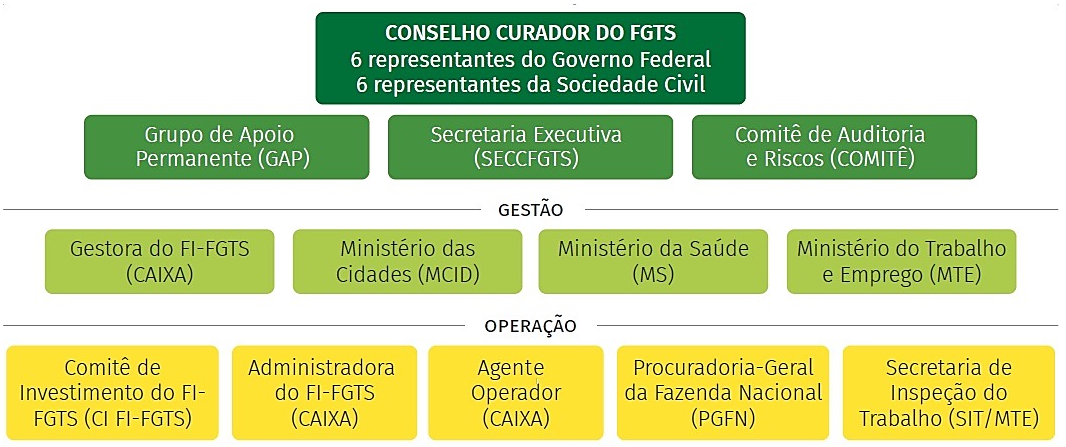
A falta de informações detalhadas das empresas sobre seus planos de transição climática é apontada como o principal obstáculo para os participantes do mercado financeiro identificarem empresas que possam financiar de acordo com suas metas de emissão líquida zero. Existe a necessidade de mais transparência para garantir que as informações divulgadas pelas empresas sejam comparáveis e confiáveis, evitando práticas de *greenwashing*.

4. Governança do FGTS

A gestão do FGTS, lato sensu, depende de diversos atores, com papéis distintos, conforme demonstrado na Figura 1.

O Conselho Curador é a instância deliberativa máxima do Fundo. É composto por seis representantes do governo e seis representantes da sociedade. É formado por dois membros do Ministério do Trabalho e Emprego, e mais quatro representantes de outros ministérios federais. Quanto aos representantes da sociedade, três são indicados pelos sindicatos de empregados com maior representatividade, e os demais por entidades representativas

FIGURA 1. Governança do FGTS



Fonte: CAIXA, (2022, pág. 16)

da indústria, comércio e serviços. O presidente do colegiado é o ministro do Trabalho e Emprego. É responsável por expedir normas e diretrizes para o FGTS.

O Grupo de Apoio Permanente é formado por 12 técnicos, indicados por membros do Conselho e tem a atribuição de desenvolver estudos técnicos e subsidiar o colegiado em suas decisões (CCFGTS, 2022). Quanto ao Comitê de Auditoria e Riscos, a Lei do FGTS faz referência à Lei das Estatais, para prever que suas atribuições devem se assemelhar às dos comitês de auditoria das empresas públicas.

A gestão do fundo, stricto sensu, ocorre nos ministérios que ditam as políticas públicas diretamente relacionadas ao FGTS. O principal deles é o Ministério das Cidades, responsável pela política de financiamento ao desenvolvimento urbano, à habitação popular, ao saneamento e à mobilidade urbana, conforme Decreto 11.468/2023. Como gestor das aplicações do Fundo, cabe a esse ministério elaborar orçamentos e planos plurianuais, acompanhar a execução dos programas de habitação, saneamento e infraestrutura, definir metas e submeter as contas do FGTS para aprovação pelo Conselho Curador, dentre outras atribuições.

O FGTS pode ser considerado um fundo de natureza híbrida, pois sua fonte de receita advêm de recursos privados — empregadores em virtude de uma relação trabalhista privada — e é gerido por uma governança essencialmente pública, pois o governo federal tem preponderância nas decisões do Conselho Curador, vários ministérios fazem parte da gestão e, além disso, a operação do Fundo é realizada por uma empresa pública, a Caixa Econômica Federal. Por esta razão, além de procurar se balizar pelos princípios de governança corporativa, o FGTS deve observar também os princípios básicos da administração pública.

A mensuração de sustentabilidade dos recursos aplicados pelo FGTS em seus empreendimentos é avaliada a cada dois anos pela Caixa Econômica Federal. A última avaliação analisou os programas em três blocos: habitação, saneamento e infraestrutura (CAIXA,

2021). Foram avaliados critérios como perfil dos beneficiários, melhoria da qualidade de vida no entorno do empreendimento, melhoria do trânsito, dentre outros.

Na temática ambiental, os aspectos avaliados estão relacionados à habitação, saneamento e infraestrutura. Na habitação, os itens avaliados relacionavam-se à contribuição dos programas habitacionais para o uso racional dos recursos naturais e para a melhoria das condições ambientais. Nesta avaliação, influenciam diretamente no cálculo da emissão de carbono, a utilização da madeira de reflorestamento e o uso racional dos recursos energéticos. No entanto, frise-se, a informação da quantidade de GEE não é apresentada. Na metodologia da pesquisa, contribuem para ser considerado um empreendimento sustentável a existência de sistema de microgeração de energia elétrica oriunda de fontes renováveis, sistema de reaproveitamento de água e coleta seletiva de lixo, por exemplo.

Para fins desta pesquisa, foram realizados questionamentos ao Agente Operador do FGTS, respondido pela Superintendência Nacional Fundo de Garantia (SUFUG), da Caixa Econômica Federal e a um membro do Grupo de Apoio Permanente do Conselho Curador do FGTS (GAP/CCFGTS). A SUFUG foi questionada sobre (i) existência de inventário de emissão de gases de efeito estufa nos investimentos realizados pelo FGTS, (ii) existência de indicadores climáticos e como são monitorados, (iii) existência de planejamento de longo prazo, para zeramento da emissão de carbono até 2050, com metas intermediárias. Em resposta, a área da CAIXA informou que apenas segue as políticas estabelecidas pelo Conselho Curador e que atualmente não há discussões sobre redução da emissão de carbono.

Ao membro do GAP/CCFGTS foi questionado (i) se há alguma discussão no Conselho Curador para revisão da Política Socioambiental, (ii) se o Conselho Curador monitora o cumprimento dos parâmetros socioambientais dos investimentos realizados, (iii) se existe algum planejamento de longo prazo que busque o zeramento da emissão de carbono até 2050, com metas intermediárias, (iv) se há algum estudo em andamento para que o FGTS possa divulgar o total de emissões dos empreendimentos financiados com recursos do Fundo. Em resposta, o respondente afirmou que não tem conhecimento quanto à revisão da Política Socioambiental e que desconhece qualquer iniciativa no sentido de busca de redução significativa da redução de emissão de carbono nos investimentos do FGTS. Portanto, resta demonstrado que a urgência climática não é uma questão mapeada e tratada pela gestão do FGTS neste momento.

5. Metodologia

A metodologia empregada neste estudo consistiu em pesquisa da literatura, através de busca de artigos que abordassem tópicos relacionados à "economia do clima", "governança climática" e "emissão de carbono". Foram pesquisadas as recomendações de entidades internacionais, publicadas na forma de Recomendações ou Guias. Foram aplicados questionários abertos a pessoas-chave na Caixa Econômica Federal e a um membro do Grupo de Apoio Permanente do Conselho Curador do FGTS, com a finalidade de saber se estaria em curso alguma revisão da política socioambiental que pudesse prever a inclusão de parâmetros climáticos na decisão de investimentos e se há planejamento para definição de metas para redução de emissão de carbono nos investimentos do Fundo.

6. Resultados

Considerando o cenário climático atual, os compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro, as melhores práticas de governança corporativa e os protocolos estabelecidos por diversas instituições internacionais citadas neste estudo, propõe-se a seguir diretrizes a serem seguidas pelo FGTS para implementação de uma governança climática em sua gestão.

Conforme demonstrado na pesquisa realizada, a gestão do FGTS deve basear-se nas melhores práticas internacionais e implementar uma governança climática em seus investimentos. A gestão deve abranger cinco pontos principais: (i) comprometimento da gestão e do Conselho Curador, (ii) divulgação da emissão de carbono dos escopos 1, 2 e 3 dos empreendimentos financiados pelo FGTS, (iii) identificação de riscos climáticos nos empreendimentos financiados e forma de tratamento, (iv) estabelecimento de metas de longo prazo para zero emissão de carbono até 2050, com metas intermediárias e (v) revisão periódica do planejamento climático de longo prazo.

O TCFD recomenda, para grandes corporações, a criação de um Comitê de Segurança, Saúde, Meio Ambiente, Comunidade e Sustentabilidade para assessorar o Conselho de Administração, com o papel de supervisionar o desempenho relacionado ao clima e as responsabilidades da governança (TCFD, 2023). Ao Comitê de Riscos, segundo o mesmo framework, cabe revisar os riscos climáticos. Para a proposta de governança climática do FGTS, sugere-se a criação de um Comitê de Sustentabilidade, com a participação de ministérios federais relacionados à temática, como o do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas, Direitos Humanos e da Cidadania, além do Agente Operador e de representantes da sociedade civil. Outros ministérios podem ser integrados, a critério do Conselho Curador.

Com relação ao comitê de riscos, o regimento interno do Comitê de Auditoria e Riscos do FGTS já determina como sua competência a avaliação e monitoramento da exposição de risco do FGTS (CCFGTS, 2021). Portanto, em relação a este comitê, caberia somente incluir como responsabilidade adicional a revisão dos riscos climáticos. Atualmente, esse comitê exerce um papel semelhante ao de um comitê de auditoria de uma empresa pública, assim como preceitua a própria Lei, em seu Art. 5.º XVII, b) §1.º (Lei 8.086, Lei do FGTS, 1990). Assim, é salutar que o Comitê de Auditoria e Riscos também tenha como atribuição revisar, anualmente, os riscos e oportunidades relacionados ao clima, reportados pela Caixa Econômica Federal, com cenários de condições climáticas extremas, especialmente para o setor habitacional, principal carteira do Fundo, a exemplo das simulações realizadas pelo Banco Central do Brasil (BACEN, 2023). Esta mudança na estrutura da governança do FGTS propiciaria maior compromisso com a governança climática.

O estabelecimento de metas claras e mensuráveis, de curto, médio e longo prazo, para redução da emissão de gases de efeito estufa pelas organizações é uma recomendação presente em todas as instituições internacionais pesquisadas (TCFD, 2023; IFC, 2023; OCDE, 2022). A adesão das organizações ainda não é ampla, mas é crescente (ZERO TRACKER, 2023). A proposta para a gestão do FGTS é estabelecer como meta para 2050 o compromisso de zero emissão de carbono, com metas intermediárias, por exemplo, em 2030 e 2040. A mensuração de emissão de GEE já é feita pela CAIXA e divulgada em seu próprio Relatório de Sustentabilidade (CAIXA, 2023). A divulgação desta informação no Relatório

de Gestão do FGTS, portanto, poderia ser possível a partir destes dados, ou, de outra forma, por adesão própria à ferramenta do GHG Protocol.

Um ponto importante a se observar em qualquer mudança é o envolvimento das partes interessadas. A OCDE recomenda esse envolvimento para que se propicie uma transição justa e planejada (OCDE, 2022). Isso é especialmente relevante no contexto do FGTS, pois no mínimo 60% dos recursos são investidos em habitação (Lei 8.086, Lei do FGTS, 1990). Em 2022, 94% do orçamento foi destinado à habitação (R$ 61,6 bilhões). A carteira total era de R$ 361 bilhões, representando 82% dos investimentos do Fundo (CAIXA, 2022). Portanto, qualquer alteração nos parâmetros de fomento à habitação pode ter impacto significativo no setor. Essa constatação pode levar a duas conclusões. A primeira, de que alterações motivadas por questões climáticas que restrinjam a oferta podem ser prejudiciais ao mercado como um todo. A segunda, de que o FGTS e a CAIXA têm grande potencial de influenciar o mercado e direcionar, assim, uma mudança de comportamento mais célere, rumo a uma construção civil mais sustentável.

Por fim, o planejamento de longo prazo deve ser revisto periodicamente. Uma iniciativa que reúne gestores de ativos de todo o mundo, tem como compromisso três objetivos, que, resumidamente, são (a) alcançar zero emissão em 2050 ou antes, (b) definir metas intermediárias e (c) rever as metas a cada cinco anos, no mínimo. (*Net Zero Asset Managers Initiative*, 2024). Deste modo, o planejamento precisa deixar claro que as metas precisam ser revistas periodicamente — e o prazo de cinco anos é razoável. Na Tabela 2 a seguir está demonstrado o resumo da proposta deste estudo.

TABELA 1. Proposta de Governança Climática para o FGTS

ITEM A AVALIAR	PARÂMETROS ATUAIS	PROPOSTA	INDICADORES/ MONITORAMENTO
Compromisso com a governança climática	Não é tratado como prioridade	Criação de um Comitê de Sustentabilidade, com participação de ministérios federais relacionados à temática	O comitê terá o papel de supervisionar o desempenho relacionado ao clima e as responsabilidades da governança
Riscos e oportunidades relacionados ao clima	Não há*	Reporte anual de descrição dos riscos e oportunidades relacionadas ao clima no Relatório de Gestão do FGTS	Os indicadores podem ser mais bem definidos pela área de risco da CAIXA. Exemplo: percentual de empreendimentos com saldo devedor em aberto localizados em áreas com alto risco de condições climáticas extremas**.
Emissão de gases do efeito estufa, escopos 1, 2, e 3	Não há*	Publicação do inventário de emissões de GEE dos empreendimentos financiados pelo FGTS.	A partir dos dados históricos, é possível estabelecer metas de redução das emissões. Por exemplo: zero emissão em 2050, com metas intermediárias em 2030 e 2040.

TABELA 1. Proposta de Governança Climática para o FGTS *(cont.)*

ITEM A AVALIAR	PARÂMETROS ATUAIS	PROPOSTA	INDICADORES/ MONITORAMENTO
Transição justa	Não há*	Envolver todas as partes interessadas na busca de soluções para a transição climática: setor da construção civil, energia, transporte etc.	A transição deve ser planejada por etapas, partindo de setores com maior facilidade de redução até os setores mais difíceis.
Princípio do Do-Not-Significant-Harm (DNSH)	Na atual Política Socioambiental já existem diversos critérios relacionados à urbanização, saúde pública, eficiência energética etc.	Os itens que tratam de redução de emissão de GEE ou mesmo eficiência energética constam como "recomendação". A proposta é que sejam obrigatórios	A obrigatoriedade deve se dar por etapas com metas a serem cumpridas ao longo do tempo. Possível indicador: percentual de empreendimentos com microgeração de energia elétrica de fonte renovável

Nota: * Documentos consultados: Política Socioambiental do FGTS e Relatório de Gestão FGTS 2022; ** Conforme Relatório de Estabilidade Financeira 2023 do Banco Central, citado neste estudo.

Fonte: Elaboração própria

7. Conclusão

O artigo abordou a importância da governança climática no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) como um dos maiores fundos de investimento do Brasil. Destaca-se a necessidade de transparência e divulgação de dados sobre as emissões de gases de efeito estufa nos investimentos do FGTS, visando aprimorar a tomada de decisões conscientes em relação ao impacto climático.

O problema de pesquisa abordado no artigo é a falta de transparência e divulgação de dados relacionados às emissões de gases de efeito estufa nos investimentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Essa ausência de informações levanta preocupações sobre a efetividade das diretrizes climáticas nas decisões de investimento. O estudo buscou maneiras de aprimorar a governança climática do FGTS, garantindo uma transparência mais alinhada com os objetivos de mitigação dos efeitos da mudança do clima.

As principais conclusões incluem a necessidade de implementar as melhores práticas internacionais, como a criação de um Comitê de Sustentabilidade e a divulgação das emissões de carbono dos empreendimentos financiados. Além disso, ressalta-se a importância de identificar e tratar os riscos climáticos nos investimentos do FGTS, estabelecer metas de longo prazo para redução de emissões de carbono e revisar periodicamente o planejamento climático. Desta forma, o estudo propõe um modelo de governança climática baseado nas melhores práticas internacionais, com o objetivo de alinhar os investimentos do FGTS com a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas.

Os limites da pesquisa incluem a falta de participação de todas as partes interessadas relevantes, o que poderia enriquecer a análise e as recomendações propostas. Além disso, a pesquisa limitou-se a uma visão estratégica da governança corporativa, a ser implementada a partir da alta gestão, ou seja, os detalhes para a implementação não foram abordados e não eram objeto da pesquisa.

Para uma futura agenda de pesquisas sobre a governança climática, algumas propostas de temas incluem a investigação sobre a percepção e o engajamento das partes interessadas, incluindo trabalhadores, beneficiários e órgãos reguladores, em relação à governança climática do FGTS e uma comparação de sua governança climática com outros fundos de investimento similares, tanto a nível nacional quanto internacional, para identificar boas práticas e oportunidades de melhoria.

Referências

Banco Central do Brasil (BACEN). (2022). *Relatório de Estabilidade Financeira, 21*(2). 61-63. Disponível em https://www.bcb.gov.br/content/ publicacoes/ref/202210/RELESTAB202210-refPub.pdf.

Banco Central do Brasil (BACEN). (2023). *Relatório de Estabilidade Financeira, 22*(1). 61-70. Disponível em https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/ref/ 202304/RELESTAB202304-refPub.pdf

Caixa Econômica Federal (CAIXA). (2021) *Avaliação dos Programas FGTS*. Resultado 2021. Disponível em https://www.fgts.gov.br/Pages/avaliacao-programas/2021.aspx.

Caixa Econômica Federal (CAIXA). (2022). *Relatório de Gestão do FGTS 2022*. Disponível em https://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-relatorio-gestao/relatorio_gestao_fgts_ 2022.pdf.

Caixa Econômica Federal (CAIXA). (2023). *Relatório de Sustentabilidade 2022*. Disponível em https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-relatorio-sustentabilidade/relatorio-sustentabilidade-2022.pdf.

Conselho Curador do FGTS (CCFGTS). (2022). *Regimento Interno*. Disponível em https://www.fgts.gov.br/Documents/Resolucao_1026_22_Regimento_Interno_CCFGTS_27_07_2023.pdf.

Conselho Monetário Nacional (CMN). (2021). Resolução 4.943. Disponível em https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4943.

Decreto n.º 11.704 de 14 de setembro de 2023. Institui a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto /D11704.htm

International Financial Corporation (IFC). (2023) IFC Climate Governance. Progression Matrix. Disponível em https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2023-delta/climate-governance-matrix-may2023.pdf

Intergovernamental Panel On Climate Change (IPCC). (2023). Sections. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. Disponível em https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_FullVolume.pdf

Lei n.º 8.086 de 11 de maio de 1990. (1990) Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1989_1994/l8086.htm

Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). (2023). Simone Tebet e Marina Silva destacam a transversalidade da Agenda Ambiental no governo. Disponível em https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro

Nordhaus, W. D., Yang, Z. (1996) A regional dynamic general-equilibrium model of alternative climate-change strategies. *The American Economic Review*, p. 741-765, 1996

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2022). *Guidance on Transition Finance: Ensuring Credibility of Corporate Climate Transition Plans, Green Finance and Investment*. Disponível em https://doi.org/10.1787/7c68a1ee-en.

Resolução CMN n. 4.943 de 15 de maio de 2021. (2021). Dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos, a estrutura de gerenciamento de capital e a política de divulgação de informações. Brasília, DF: Conselho Monetário Nacional. Disponível em https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/ exibenormativo?tipo= Resolu%C3% A7%C3%A30%20CMN&numero=4943

Task Force on Climate-Related Financial Disclosures (TCFD). (2023) Status Report. Disponível em https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P121023-2.pdf

The Net Zero Asset Managers Initiative. (2024). Commitment. Disponível em https://www.netzeroassetmanagers.org/commitment/

United Nations. (2015, setembro) Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. General Assembly 70/1. Nova Iorque, setembro de 2015. Disponível em http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/70/1&Lang=E

United Nations Framework on Climate Change (UNFCCC). (2023). Federative Republic of Brazil Nationally Determined Contribution (NDC) to the Paris Agreement under the UNFCCC. Brasília, 27 de outubro de 2023. Disponível em https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-11/Brazil%20First%20NDC% 202023%20adjustment.pdf

United Nations Framework on Climate Change. (UNFCCC). (2015). Paris Agreement. Disponível em https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

Zero Tracker. (2023). *New analysis: Half of world's largest companies are committed to net zero*. Disponível em https://zerotracker.net/analysis/new-analysis-half-of-worlds-largest-companies-are-committed-to-net-zero.

PARTE III

GESTÃO DE PESSOAS E BEM-ESTAR ORGANIZACIONAL



Nas últimas décadas as organizações têm-se visto forçadas a fazer uso de todos os seus recursos para responder às exigências da competitividade e da própria sustentabilidade. Neste contexto, os recursos humanos assumem-se como uma importante componente para o sucesso organizacional, o que implica não apenas a necessidade de gerir bem as pessoas, mas, também, de o fazer estrategicamente, alinhando as competências e os comportamentos dos trabalhadores com as necessidades estratégicas do negócio. Este esforço tem sido cada vez mais referenciado e associado a uma gestão estratégica de recursos humanos.

Associada a esta gestão estratégica, assume-se a necessidade de uma perspetiva centrada no trabalhador, o que não significa deixar de lado os resultados organizacionais, mas antes uma integração do trabalhador nos modelos de gestão. O presente bloco temático reúne um conjunto de artigos científicos que visam explorar o estado da arte que alimenta a gestão estratégica de recursos humanos nas organizações, oferecendo uma análise abrangente de práticas e tendências que moldam o futuro da gestão de pessoas nas organizações. São abordados temas como o contrato psicológico, o comprometimento e a qualidade vida. São abordadas temáticas emergentes como a diversidade e inclusão, com estudos de caso exemplificativos. Os trabalhos apresentados integram ainda, focos em populações específicas, como os futuros profissionais, os teletrabalhadores e os trabalhadores em final de carreira, assumindo sempre aquele que é o papel da organização na adaptação a novas condições de vida. As práticas de *feedback*, formação e avaliação de desempenho são alvo de análise na seção.

Acreditamos que o bloco temático é de leitura essencial para aqueles que desejam transformar positivamente os seus ambientes de trabalho, promovendo uma cultura de respeito, reconhecimento e desenvolvimento contínuo.

20.

Contrato Psicológico de Trabalho em uso em Publicações Científicas no Brasil

Ataualpa Luiz de Oliveira

Isabella da Silva Andrade

RESUMO

Compreender o contrato psicológico de trabalho pode auxiliar nas relações laborais e no comportamento organizacional. A criação de expectativas e promessas pode gerar consequências negativas para ambas as partes. Propõem-se identificar, por meio de uma revisão da literatura, o conceito de contrato psicológico do trabalho a partir de publicações no Brasil. Utilizou-se o Portal de Periódico CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) para buscas da palavra-chave "Contrato Psicológico de trabalho". Foram encontrados inicialmente 132 resumos de teses, dissertações e artigos nos bancos consultados, destes selecionamos os que abordassem especificamente - contrato psicológico do trabalho. Dessa forma, apenas 7 trabalhos foram considerados para este estudo. Passou-se a identificação dos fragmentos somando-se um total de 79 citações. Após essa busca, as citações foram agrupadas em tópicos de 06 categorias. Verificou-se um cenário restrito de publicações sobre o tema e um significativo uso de referências externas no cenário brasileiro.

Palavras-chave: Recursos Humanos, Análise temática, Comportamento Organizacional, Relações de trabalho.

ABSTRACT

It is thought that an understanding of the psychological contract of employment could be helpful in improving working relationships and organisational behaviour. The creation of expectations and promises could potentially have negative consequences for both parties. The aim is to identify, by means of a literature review, the concept of the psychological labour contract based on publications in Brazil. The CAPES Journal Portal (Brazil Federal Agency for Support and Evaluation of Graduate Education) was used to search for the keyword "Psychological work contract". A total of 132 abstracts of theses, dissertations and articles were initially identified in the databases consulted. However, only seven papers were considered for this study as they specifically addressed the psychological contract of work. A further search was conducted to identify the fragments, which totalled 79 citations. These were then grouped into six categories based on the topics they addressed. It would appear that there were only a limited number of publications on the subject, and that a significant number of external references were used in Brazil.

Keywords: Human Resources, Thematic analysis, Organisational Behaviour, Labour relations.

1. Introdução

A relação capital do empregado e empregador surgiu com a Revolução Industrial, demarcando assim, novas formas e relações laborais. Desde o início do trabalho assalariado, o contingente excedente de mão de obra e a necessidade de se manter por meio do trabalho obrigaram o trabalhador a subordinar-se às regras impostas pelo capital, por vezes, tendo que submeter em condições precárias e grandes jornadas de trabalho. Por se tratar de um sistema capitalista, cujo o principal objetivo era a obtenção do lucro, seria sempre interessante a redução dos custos da produção, inclusive, a redução de salários pagos aos empregados poderia ser foco destes objetivos.

Nos dias atuais, com o grande avanço da tecnologia atrelada à globalização o trabalho continua se modificando e com isso o mercado atual exige maiores conhecimentos, habilidades e atitudes. Esse novo modelo intensifica a concorrência entre os profissionais, o que pode culminar uma maior submissão dos trabalhadores as condições impostas pelo emprego.

E essa "modernização" da forma do trabalho gera novas consequências aos trabalhadores, já que eles querem mostrar mais produtividade para as empresas e maior eficiência. Em muitos casos, o reconhecimento recebido, quando recebido demonstra-se aquém das expectativas dos trabalhadores, isto frente ao investimento psicossocial destes em sua relação laboral. Diante dessa e de outras situações equiparadas, as quais serão detalhadas nessa pesquisa, emerge o entendimento que o contrato psicológico do trabalho é formado a partir de um conjunto de crenças individuais pela percepção de que foi feita uma promessa, criando uma expectativa de permuta recíproca entre as partes, que inclui benefícios e obrigações (Rosseau, 1995).

Uma das causas dessa situação, decorre das relações humanas que são circundadas de subjetividade e intersubjetividade. Tal situação deveria ser amplamente considerada pelos gestores de pessoas em suas ações e planejamento. Obviamente, sabe-se da dificuldade em se ter estruturas organizacionais que favoreçam ou contemplem a dimensão subjetiva de seus trabalhadores, porém, a compreensão da existência e da influência dessa dimensão nas relações laborais pode e deve ser premissa das políticas de gestão de pessoas. Assim,

isso acontece, pois, essas relações se agravam pela comunicação ineficiente dentro das organizações, o que gera a criação de expectativas pelas partes, visto que a subjetividade varia de acordo com o julgamento de cada pessoa, consistindo num tema que cada indivíduo pode interpretar da sua maneira. Dessa forma, evitar temas importantes e transmitir mensagens não muito claras permitem a livre interpretação pelos colaboradores, o que gera boatos e premissas contratuais não explicitados e acordados entre as partes.

Diante disso, é primordial uma maior atuação dos gestores de pessoas, no que tange a previsibilidade, mudanças de risco e o aumento da comunicação efetiva em relação aos interesses individuais e o da organização. Afinal, a criação de expectativa e promessa pelos trabalhadores, podem levá-los a graves problemas de saúde, particularmente os de natureza psicossomática, que desestabilizam a vida do indivíduo afetado.

Nesse sentido, o objetivo neste trabalho é apresentar, por meio de uma revisão da literatura, os diversos conceitos de contrato psicológico de trabalho e sua importância para o entendimento das relações de trabalho. Desse modo, apresentar o conteúdo desses contratos e a categorização dos assuntos mais abordados pelos autores nos últimos tempos. Logo, como resultado deste estudo surgiram, a partir da análise, as seguintes categorias: a) expectativas criadas em relação a acordos implícitos; b) as percepções e subjetividades individuais; c) partes dos contratos e reciprocidade entre as trocas; d) relação de empregadores e empregados; e) ferramentas de gestão de recursos humanos; f) funções do contrato psicológico do trabalho. Estes achados foram categorizados como forma de elucidar as intenções do estudo em tela.

Espera-se que, com os achados deste texto seja possível a sinalização de conceitos e perspectivas temáticas que possam servir de guisa à atuação profissional e prática do setor de gestão de pessoas no contexto organizacional. Isto, na perspectiva de busca pela compreensão de mecanismos, teorias, ou conceitos que possam abarcar a compreensão da existência e influência da dimensão subjetiva no mundo organizacional.

2. O Contrato Psicológico de Trabalho

A concorrência no sistema capitalista é precisa, tanto externa quanto interna a qualquer organização. As mudanças que ocorrem no mundo corporativo, aumentam gradativamente as exigências de competências, habilidades técnicas e comportamentais dos profissionais, por isso é necessário especializar-se cada vez mais capacidades para se manter no mercado de trabalho. As organizações buscam pessoas motivadas, envolvidas por um todo, em um equilíbrio entre a vida pessoal e profissional, que exercem uma profissão que gostam e que desempenham com vontade e satisfação. Essas organizações, cuja gestão é tida como "moderna" pretende, segundo Amado e Enriquez (2011),

> segurar incondicionalmente seus membros para que estes coloquem a serviço delas não apenas sua força de trabalho, mas também seu entusiasmo, seu coração, sua alma se necessário. O bom membro da organização é aquele que a venera 24 horas por dia e que, se necessário, sonhe com ela (p.106).

Para os autores, o quanto as organizações estão exigindo de seus colaboradores, é justamente esse alto nível de imposição, pode levar esses indivíduos a contradições e a conflitos

internos entre a exigência de criatividade, excelência, sucesso e sua até mesmo sua própria demanda por uma existência mais consciente e autônoma. Além disso, tal mudança qualifica a relação de trabalho, ou melhor, de emprego, visto que o indivíduo deve então aceitar as imposições organizacionais em detrimento aos anseios individuais. Assim, ao invés de criticarem o sistema, os indivíduos passam a assumir as falhas ocorridas nas organizações para si, como sendo natural ser responsável pelo não alcance, por exemplo, de metas de produtividades exorbitantes. Esses conflitos geram maior insegurança e instabilidade aos trabalhadores, afetando tanto a relação laboral quanto a pessoal dos indivíduos, com por exemplo os interesses, paixões, sonhos ou objetivos (Amado & Enriquez, 2011).

Por essa razão o objetivo de estudar o contrato psicológico de trabalho, na opinião de Guest (1998), é proporcionar um amplo modelo de análise que possa explorar as relações de trabalho desenvolvidas neste século, em que um dos maiores objetivos da gestão de pessoas é promover o alto comprometimento dos trabalhadores. Tal comprometimento pode ser encontrado segundo Stone (2004), na necessidade das empresas em "motivar" os trabalhadores para apresentarem comportamentos de cidadania organizacional, empenho, qualidade, produtividade, eficiência e melhoria contínua. Ao mesmo tempo, a segurança no emprego e o sistema de carreiras que vinculavam as pessoas às organizações têm sido praticamente extintos.

Ademais, o contrato psicológico é visto como um complemento do contrato formal, pois ele é composto por elementos subjetivos e a partir dele são criados acordos implícitos dotados de expectativas, promessas e concepções. Rousseau (1995) aponta que quando existe uma percepção de que a organização não cumpriu as suas promessas, isso se configura como uma violação do contrato psicológico, que é definida pela percepção do empregado de que ele recebeu menos do que foi prometido ou mesmo não recebeu o que esperava. Com isso, cria-se uma percepção de desequilíbrio, uma discrepância entre o que é prometido e o que é cumprido, o que pode levar a algumas expectativas não confirmadas, à perda da confiança e à insatisfação com o trabalho (Guest, 2006).

Uma das maneiras de "aliviar" esse problema de desequilíbrio emocional do trabalhador, que é fruto da grande pressão impostas pelas organizações, são os gestores de pessoas, já que eles possuem a capacidade de minimizar os conflitos cotidianos. Para isso, é preciso saber liderar, comunicar bem, exigir da melhor forma e, acima de tudo, reconhecer a importância de cada um. Assim, eles ampliarão efetivamente a produtividade da empresa e, como consequência, aumentarão a satisfação e o bem-estar dos colaboradores em trabalhar na organização.

Nesta esfera, é perceptível a importância de se compreender e se aplicar os conhecimentos acerca do contrato psicológico de trabalho nas diversas organizações. Assim, este estudo pretende mencionar os diversos conceitos e perspectivas utilizados em publicações no Brasil.

3. Metodologia

Este trabalho é delineado como estado da arte, o qual é definido como: uma investigação que analisa, num recorte temporal definido, as características da evolução histórica e os movimentos de um determinado campo de pesquisa, revelando continuidades e mudanças

de rumo, as tendências temáticas e metodológicas, os principais resultados das investigações, as lacunas e áreas não exploradas, detectando vazios e silêncios da produção, e, indicando novos caminhos de pesquisa, dentre muitos outros aspectos.

Esse estudo, especificamente, tem-se como objetivo mapear e discutir a temática no que concerne à produção de artigos nos periódicos nacionais na área da Psicologia do Trabalho, o Contrato Psicológico do Trabalho. Ao explorar os diversos aspectos envolvidos e as ênfases conferidas a determinados contextos históricos e lugares, o estado da arte oferece um panorama sobre quais são as formas e as condições que se tem dado a produção científica (em dissertações, teses e artigos) como também identifica as lacunas de disseminação, restrições sobre o tema e reconhece as contribuições da investigação para a área focalizada.

Então, indicamos os caminhos percorridos para a seleção dos artigos e o mapeamento realizado por meio de indicadores através da coleta de dados que iniciou-se com base em consultas no periódico CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). A partir de então, realizou-se buscas pela palavra-chave "Contrato Psicológico de trabalho", limitada ao período dos últimos 10 anos, foram encontrados inicialmente 132 resumos de teses, dissertações e artigos nos bancos consultados, dos quais foram selecionados somente aqueles que abordassem especificamente o contrato psicológico do trabalho. Dessa forma, foram selecionados apenas 7 trabalhos, os quais foram considerados, todo o conteúdo das citações de anos anteriores encontrados nessas teses. Nas buscas feitas em outros sites, tais como no PEPSIC e PsycInfo não foi encontrado nenhum artigo do tema, no SCIELO foram encontrados 3, porém os mesmos já estavam sendo objetos da pesquisa.

Destaca-se que, a apresentação das citações e conceitos nas próximas secções seguirão a fonte original de publicação e não a referência revisitada. A opção por esta alternativa se deve ao fato de buscarmos os conceitos utilizados e não sua publicação em si. Portanto, foi interesse neste estudo o debate entre os autores e os respectivos conceitos.

4. Análise e Discussão dos Dados

Após a seleção dos 7 trabalhados encontrados no sistema CAPES, foram retirados deles todas a citações dos autores que estavam relacionados com o contrato psicológico, somando-se um total de 79 citações. Após essa divisão de citações e autores, as citações foram agrupadas em 11 categorias, sendo elas: Expectativas; Reciprocidade; Acordos implícitos; Relação com Gestão de Recursos Humanos; Subjetividade; Percepção individual; Relação com a Empresa; Novos modelos; Partes do contrato (trocas) e Funções do Contrato Psicológico. A partir desse primeiro arranjo de categorias, buscou-se estabelecer nova configuração com intuito de facilitar a compreensão do estudo, passando ao agrupamento de 06 categorias, as quais irão demonstrar toda a pesquisa obtida através da busca bibliográfica com foco nas citações dos autores com conhecimento do tema, sendo elas:

4.1 Expectativas criadas em relação a acordos implícitos

O contrato psicológico de trabalho, segundo Levinson et al. (1962, p.21) é "uma série de expectativas mútuas das quais as partes que se relacionam podem não estar cientes, mas que, no entanto, regem as relações de uns com os outros" está falta de ciência pode estar diretamente ligada com o acordo implícito, visto que ele inclui um conjunto de expectati-

vas mútuas, constituídas por termos como oportunidade para treinamento de atualização profissional, salários e bônus atrativos, segurança do emprego, continuidade na relação trabalhista, tarefas interessantes e motivadoras, um ambiente agradável, oportunidade de crescimento, tratamento justo, reconhecimento e outros termos por parte da organização em troca de dedicação, empenho no trabalho, lealdade e comprometimento por parte dos empregados (Chiuzzi, 2014).

Com isso, existe claros benefícios e expectativas para ambas as partes: se a empresa tem um empregado dependente, que trabalha arduamente e é leal; por sua vez, o empregado tem um emprego seguro, salário compatível e benefícios adicionais à sua função. Portanto, para Conway e Briner (2009, p.11) o contrato psicológico é apresentado como se consistisse em um tipo específico de expectativas, as quais possuem uma qualidade obrigatória quando uma das partes percebe que a outra parte deve cumpri-la. As duas partes podem não estar conscientes dessas expectativas, pois são movidas por motivos inconscientes.

Dessa forma, Menegon (2010) diz que cada parte acredita que haja um acordo, mas não implica na necessidade da existência de um real acordo em que compartilhem do mesmo entendimento do contrato, essas dúvidas geram um entendimento implícito, pois é possível compreender que ao contrato psicológico faz um papel de "complemento" ao contrato formal de trabalho, com este abarcando acordos implícitos e até mesmo inconscientes na relação entre empregador e empregado. (Shore & Tetrick, 1994).

Considera-se também que o contrato psicológico é visto como um conjunto de crenças normativas associadas à cultura organizacional e as recompensas. E essas crenças muitas das vezes faz com que a expectativa do indivíduo em relação a organização no momento em que inicia sua carreira seja diferente do que ele espera quando já está há mais tempo no emprego, justamente porque suas necessidades se transformam. Da mesma forma, uma organização altera suas expectativas e necessidades no decorrer do tempo, na medida em que adquire experiência em seu ramo de atividade e recebe a influência de fatores externos (Schein,1982).

As perspectivas inerentes aos dois participantes desse tipo de contrato, acabam sendo um forte determinante no comportamento de ambos, Chiuzzi (2014) concorda com a ideia de que esse é um tipo de contrato implícito e informal que se estabelece desde o momento em que o funcionário é admitido e durante sua permanência numa organização e envolve as relações que se estabelecem entre ambos.

Com isso o empregado individualmente e o empregador, criam suas expectativas a partir de suas necessidades internas, seja no início ou no decorrer de sua vida profissional, daquilo que aprenderam dos outros, de tradições e normas que possam estar em vigor, de sua própria experiência passada e de uma série de outras fontes. Quando as necessidades e as forças externas mudam, alteram-se também essas expectativas, o que torna o contrato psicológico um acordo dinâmico, sendo renegociado constantemente (Schein, 1982, p. 19).

Após a criação dessas expectativas entre trabalhadores individuais e empregadores com a relação às suas mútuas obrigações, tais obrigações nascem das promessas feitas no momento em que os sistemas de trabalho são iniciados e mantidos, do processo de contratação através das interações cotidianas. E essas promessas são consideradas como uma forma de comunicação tanto escrita como oral, ou ainda através das práticas organizacionais, das

intenções que permeiam a relação funcionário-organização. A percepção de que existem obrigações a serem cumpridas passa pela crença de que essas promessas estão sendo comunicadas e poderão ser cumpridas futuramente. (Morrison & Robinson, 1997).

Dessa forma, o contrato psicológico de trabalho é constituído por expectativas criadas por empregados e empregadores a partir de uma relação contratual real, tanto no início, como no decorrer desse convívio. Expectativas de salários, benefícios e promoções muitas das vezes são formadas por acordos implícitos, isto é, as partes criam premissas as quais não foram expressas de maneira clara durante ou após o processo seletivo. A falta de comunicação efetiva e a não exposição de assuntos relevantes, tais como: funcionamento e cultura da organização, personalidade do indivíduo, exposição do ponto de vista com clareza, podem causar problemas futuros entre os colaboradores e a organização, em relação à quebra de expectativas. Diante disso, faz-se necessário que as organizações, sempre que possível transmitam as informações de forma clara e eficiente diminuindo, portanto, a possibilidade de expectativas errôneas.

4.2 As percepções e subjetividades individuais

O contrato psicológico de trabalho é visto como uma percepção individual, subjetiva sobre as obrigações que os empregados têm com os empregadores e vice-versa. A visão de Denise Rousseau (1989) parece focada na relação entre as pessoas, e não mais na relação de emprego. Nesse sentido, pode-se dizer que a perspectiva adotada por essa autora não contempla a mutualidade, como os autores anteriores, mas sim a unilateralidade, focada, principalmente, nas percepções do trabalhador (Menegon, 2010).

Essa visão unilateral refere-se, principalmente, à perspectiva do empregado acerca do trabalho e da organização, nomeadamente, ao nível das expectativas e obrigações, limitando o CP a uma percepção individual (Rousseau, 1989). Portanto a escritora conceituou o Contrato Psicológico de Trabalho como sendo estruturado em crenças individuais sobre as obrigações mútuas no contexto de relacionamento entre empregador e empregados. Pelo uso dessa definição, a perspectiva muda de uma noção bilateral para o nível unilateral e singular dos indivíduos.

Diante disso, Conway e Briner (2009) em seus estudos, acreditam que a constituição do contrato psicológico passa primeiramente por uma percepção individual do comportamento observável. Logo, o contrato psicológico é visto como uma percepção subjetiva individual acerca das obrigações do empregador para com o empregado. Essa subjetividade é inerente a todos os contratos, e os contratos psicológicos são percepções subjetivas das partes individuais de uma relação. (Rousseau, 1989).

Devido a essa ideia, fica o questionamento será que a empresa fica "desobrigada" de sua relação recíproca no contrato? O entendimento passa a ser focado na dimensão individual, com a percepção do trabalhador, minimizando, assim, a responsabilização da empresa? Dando continuidade aos aspectos diferenciadores, Denise Rousseau (1989, 1995, 2001) sugere que o contrato psicológico é formado pelo reconhecimento da percepção individual e do comportamento da organização em termos explícitos, por meio verbal, por promessas escritas ou promessas implícitas surgidas do constante e cotidiano comportamento parceiro entre as partes envolvidas no contrato.

Além da percepção individual, para Pujol (2002) existe mais uma, já que ele afirma que são dois os fatores principais que atuam na formação do contrato:

> O ambiente social (externo) e as interpretações internas do indivíduo. Em determinadas situações em que a organização comunica algo aos seus funcionários (por exemplo, a introdução de um novo sistema de gratificações ou qualquer outro programa a ser implementado), um funcionário ou o grupo de trabalho poderá inferir sobre seus possíveis significados. O próprio grupo (ambiente social) influencia o modo como cada indivíduo compreende a informação; também as interpretações subjetivas de cada um são determinantes na postura que este indivíduo vai adotar diante das determinações da organização. (p. 4)

Por essa razão, o estado psicológico está dependente da existência de recursos, nomeadamente os recursos com elevado potencial para satisfazer as suas necessidades e para promover o seu bem-estar. Quando o trabalhador considera que a organização está a cumprir com o seu contrato psicológico, considera que a organização lhe está a fornecer recursos relevantes que estimulam o seu desenvolvimento e motivação no trabalho e exibe mais *engagement*.

Essas interpretações subjetivas em relação a empresa, se dão de acordo com Morisson e Robinson, (1997, p.229) nas crenças de um funcionário a respeito das obrigações recíprocas entre esse funcionário e sua organização, sendo que essas obrigações são baseadas em promessas percebidas e não são necessariamente reconhecidas pelos gerentes da organização. Essas promessas são diretamente relacionadas com a subjetividade de cada indivíduo.

Sendo assim, na medida em que os indivíduos se adaptam às novas estruturas, em resposta às mudanças sociais, políticas, econômicas e tecnológicas, os contratos de trabalho formais deixam de ser apropriados pela forma como impactam no comportamento organizacional. (Menegon, 2010). Tal ação, implicou em alterar as relações empregatícias e os contratos psicológicos inerentes, construídos pelas percepções do empregado perante o que ele deve a seus empregadores e o que estes o devem, em linha com a inserção da subjetividade no construto dos contratos psicológicos.

Assim sendo, o contrato psicológico foca também na percepção do indivíduo, ou seja, ele procura dar uma importância maior nas subjetividades humanas, o que diz respeito ao sentimento e a opinião de cada pessoa sobre determinado assunto, além de analisar as crenças, expectativas e promessas, que decorrem durante a relação laboral das partes. Essa ênfase na percepção do indivíduo tem a finalidade da organização compreender melhor seus colaboradores, pois, dessa forma, o gestor tem a ciência da diferença de cada um, e com isso ele pode saber lidar melhor com os problemas encontrados, de modo que saiba agir de maneira especifica conforme aquele colaborador sinta-se melhor, promovendo o bem-estar e a satisfação de cada um.

4.3 Partes dos contratos e reciprocidade entre as trocas

Para Rousseau (1995) contratos psicológicos são "crenças individuais sobre as obrigações recíprocas entre empregados e empregadores" e essas constituem a base das relações laborais. Tal crença individual é moldada pela organização sobre os termos de um acordo de troca entre o indivíduo e a sua própria organização (Rousseau, 1995, P. 9).

Para ela, o contrato psicológico refere-se à avaliação que o empregado faz sobre as obrigações recíprocas que existem entre si e a organização. E a formação deste tipo de contrato engloba dois fatores essenciais: fatores individuais e fatores organizacionais, que interagem entre si para a sua formação. Os primeiros englobam os processos de codificação e de descodificação das mensagens organizacionais, bem como as próprias predisposições individuais. Os fatores organizacionais referem-se a pistas sociais, isto é, a informações dadas pela organização e que podem ser interpretadas como promessas, que descrevem as suas intenções futuras.

Em relação aos fatores individuais, tem-se a percepção do cumprimento do contrato psicológico, isto é, o grau em que os trabalhadores consideram que a organização está a cumprir com as suas obrigações é fundamental na análise da relação de emprego, porque se não existir cumprimento, os trabalhadores sentem que a reciprocidade por parte da organização foi destruída. Isso ocorre, pois, os indivíduos são movidos no trabalho, predominantemente, por incentivos econômicos, mas não se contentam com as possibilidades ao seu alcance, por isso necessitam de algo mais como forma de incentivo. (Conway & Briner, 2009).

Além disso, Rousseau diz que "quando algum indivíduo acredita que as contribuições que fez obriga a organização a reciprocidade (ou vice-versa), um contrato psicológico surge. Devido a isso, existem claros benefícios para ambas as partes: por exemplo a empresa tinha um empregado que era dependente, trabalhava arduamente e era leal; por sua vez, o empregado tinha um emprego seguro, salário compatível e benefícios adicionais à sua função. (Malvezzi ,2013).

Já em relação aos fatores organizacionais, deve-se salientar que uma organização que é vista pelos seus trabalhadores como uma organização que está a cumprir com as suas promessas é uma organização que assinala comprometimento com esses trabalhadores, com isso os trabalhadores respondem com comprometimento face à organização.

É importante ressaltar que "antes de criarem acordos relativos ao futuro, tanto o empregador quanto o trabalhador devem ter confiança na intenção e na capacidade do outro de manter compromisso (Rousseau, 2000, p. 5). Ademais, e válido frisar que diferentemente de contratos formais ou implícitos, o contrato psicológico é inerente à percepção e, assim, o entendimento de um lado do contrato pode não ser compartilhado pelo outro (Morinsson & Robinson, 1996). Com isso aduzem que o relacionamento de troca depende de mecanismos psicológicos, sociais e interpessoais, ao invés de formalismos que surgem de provisões legais.

Segundo Conway e Briner (2009, p.10) o contrato deve valer para ambas as partes, tanto em direitos como em deveres. Em virtude disso, o contrato está nos olhos de quem o vê, motivo pelo qual as entidades abstratas não podem desenvolver contratos psicológicos, apenas seus representantes ou agentes, que podem até ser seus proprietários, mas que são os representantes e se tornam parte integrante do contrato psicológico. De acordo com Rousseau (1990), o contrato psicológico é um determinante de comportamentos presentes nas organizações. O ambiente organizacional sugere revisões constantes no comportamento e atitudes dos membros das organizações (Rousseau, 2001).

Sendo assim, é interessante contar com modelos que possam ser úteis na análise das mudanças nas relações de trabalho, bem como nas consequências dessas transformações para as organizações e para os trabalhadores. Entretanto, deve-se também debater a utilidade e a finalidade desses instrumentos, principalmente na perspectiva do trabalhador, criando, inclusive, formas de apoiá-lo em seu cotidiano de ação (Gottlieb, 2012). No caso do Contrato Psicológico de Trabalho, ao trabalhador afere-se uma expectativa na vivência da relação à qual não possuiria, necessariamente, dimensão de contrato, mas sim de mera reciprocidade. Mesmo assim, uma reciprocidade não-mensurável, não datada nem situada em espaços ou situações específicas.

Dessa maneira, entende-se que a reciprocidade se faz necessária entre as relações do empregado e da organização, já que ao se formar um novo vínculo de trabalho são expostas necessidades e perspectivas as quais a organização espera do empregado e vice-versa. Logo, se o empregado faz sua parte bem-feita, com respeito e focado na alta produtividade ele espera que a empresa faça o mesmo por ele, algo que lhe proporcionará maior satisfação no trabalho. Por essa razão, é preciso que as organizações também ajam como se fosse uma "via de mão-dupla", comprometendo-se respeitosamente com seus colaboradores.

4.4 Relação de empregador e empregado

Para os autores Shore e Tetrick (1994) a percepção do cumprimento das obrigações da parte da organização, por sua vez, relaciona-se com as respostas positivas dos trabalhadores porque estes são recíprocos em relação a esse tratamento favorável da parte da organização, já que quando há previsibilidade e controlo, os trabalhadores reagem com menos *burnout*, isto é, os seus níveis de stress crônico que se caracteriza pelo sentimento de exaustão que se reflete em uma atitude negativa ou distante face ao trabalho de um modo geral. Mas quando há imprevisibilidade e falta de controlo, porque a organização falhou no cumprimento das suas promessas, os trabalhadores respondem com mais *burnout*.

Podemos esperar que o nível de cumprimento do contrato psicológico se relacione positivamente com o *engagement*, que se caracteriza por vigor e dedicação no sentido de relevância, entusiasmo, inspiração, orgulho e desafio face ao trabalho, dos trabalhadores.

Os trabalhadores avaliam esse grau de cumprimento das promessas da organização e as suas respostas a essas avaliações dependem da qualidade dessa relação de troca, por essa razão para as empresas, num primeiro momento, era possível estabelecer um tipo de acordo (contrato) genérico em que elas consideravam todos os trabalhadores como sendo iguais e que as políticas gerenciais se pautavam por ações homogêneas. Atualmente, essa máxima não se aplica tão facilmente, pois a suposta valorização do trabalhador exige que se diferenciem interesses e expectativas, não sendo mais viável a generalização das relações. (Seligman-Silva, 2011)

Por essa razão muitas das vezes o contrato psicológico é amplamente difundido através da concepção de causa e efeito, em vez de processo, o que coloca o empregado em uma posição passiva, simplesmente reagindo às várias características do contexto. Desse modo, sendo um mecanismo concebido, disseminado e utilizado pelos meandros organizacionais, sua existência e uso parecem não privilegiar a perspectiva do trabalhador. (Conway & Briner, 2009, P.2). Por não privilegiar os trabalhadores, esses fatos trouxeram consequên-

cias que implicaram em alterações prejudiciais aos trabalhadores, nas relações de trabalho. Mesmo que o indivíduo faça o seu trabalho como previsto, já não mais existe a certeza de assumir seu emprego como seguro para a vida toda. Tal incerteza é fomentada por falhas estruturais da relação entre o capital e o trabalho, em que o primeiro visa a todo custo o lucro e o segundo busca sua sobrevivência e, se possível, sua autorrealização.

Ademais um grave problema, conforme cita Amado e Enriquez (2011), é a atual gestão estratégica que leva os indivíduos a se culparem pelos problemas estruturais da organização como efeito de seu fracasso pessoal. Assim, gestão por esses meios, tem conduzido a uma tal "psicologização" dos problemas, de modo que os indivíduos alienados já não se perguntam se seu mau êxito é um efeito da estrutura, mas apenas tendem a internalizá-la como sendo um fracasso pessoal. Sendo assim, pode se dizer que o modelo tradicional no qual se desenvolviam as relações profissionais passa a ser questionado (Guest,2004). Logo, é cada vez mais frequente a busca por ferramentas gerenciais que possam implicar o trabalhador em sua atividade e em função dos interesses da empresa, mas nem sempre dos interesses do trabalhador.

Portanto, deve-se salientar que o cenário laboral tem sinalizado para mudanças, tanto individuais, como organizacionais. Da parte do trabalhador, apontam para um maior interesse em seu desenvolvimento pessoal e profissional. Da parte da empresa, verifica-se a utilização de mecanismos que tentam minimizar ou camuflar as contradições que o próprio sistema impõe. Ou seja, tenta-se o paradoxo de buscar indivíduos autônomos para a composição de estruturas heterônimas, alienadas e alienantes. Dessa maneira, as organizações utilizam, cada vez mais, mecanismos que primam pelo controle individual e psíquico.

Em razão das mudanças do mercado relacionadas a grande concorrência e ao aumento da tecnologia, fez-se necessário também uma transformação no mercado corporativo, ou seja, a intenção da organização e dos empregados foram se alterando proporcionalmente a essas mudanças. Diante disso, as empresas começaram a exigir mais e com isso, consequentemente, aumentou a pressão frente aos funcionários, visto que a organização quer extrair o máximo dos mesmos, pois seu objetivo é o lucro. Tal situação, faz com que os trabalhadores sintam-se pressionados a trabalharem mais e mais, visto que precisam dar o melhor para se manterem com trabalho, caso contrário serão demitidos, isso faz com que aumente os níveis de *burnout*, que é o stress crônico, o que começa a gerar graves problemas na satisfação e bem-estar dos colaboradores e a busca constante em seu desenvolvimento pessoal e profissional (Oliveira, 2015).

Nessa categoria, fica evidente um pouco do problema supracitado, que diz respeito do quanto a organização espera de seus colaboradores. Como geralmente há uma grande exigência de obrigações é comum os colaboradores sentirem-se pressionados, haja vista a preocupação da empresa em extrair o máximo de seus funcionários. Fato é que elas conseguem isso, pois os trabalhadores querem cada vez mais mostrarem-se envolvidos para poder garantir seu emprego, diante dessa grande instabilidade no mercado atual.

4.5 Ferramentas de Gestão de Recursos Humanos

O papel dos Gestores de Recursos Humanos está cada vez mais interligado ao contrato psicológico pois essa área se relaciona com a percepção do cumprimento do contrato psico-

lógico já que quando esse sistema satisfaz as suas necessidades, os trabalhadores tornam-se menos vigilantes na avaliação que fazem sobre esse cumprimento e consideram mais facilmente que a organização está a cumprir com as suas promessas. (Cruz, 2016).

Na medida em que os gestores auxiliam no manejo de alguns elementos no ambiente de trabalho como previsibilidade, interdependência, distância psicológica, mudança e risco, com o intuito de que a organização possa diminuir a angústia ou insegurança dos funcionários em momentos de mudança ou de crise, é necessário que haja uma estrutura interpessoal adequada, um contrato psicológico bem estabelecido, a fim de garantir que os indivíduos permaneçam na organização e mantenham um rendimento satisfatório, mesmo em épocas de crise.

Com isso, o contrato psicológico passou a ser considerado um importante elemento nos processos de trabalho no momento em que os dirigentes das organizações reconheceram a necessidade de possuírem funcionários motivados para o trabalho, além disso Morrison e Robinson (1997) ainda dizem que "as pessoas apenas descobrem se os líderes estão comprometidos com a mudança e comunicam seu comprometimento através de suas ações." Esse comportamento é reforçado na medida em que os funcionários observam que antigas atitudes dos líderes ainda permanecem, visto que aquelas mesmas pessoas que desejam a mudança não conseguem mudar seu próprio comportamento. Dessa forma, para que esse processo possa ser facilitado, ou seja, para que as pessoas na organização possam diminuir sua resistência e desenvolver novas expectativas, é importante que as lideranças estejam comprometidas com o processo.

Logo, o contrato psicológico é utilizado também como ferramenta para a gestão de pessoas a partir da investigação da relação entre violação de contratos psicológicos e níveis de rotatividade voluntária em empresas de consultoria. (Menegon, 2010). Com isso fica evidente que o contrato Psicológico de Trabalho é uma forma útil de compreender as relações de trabalho e uma ferramenta gerencial de mudanças nas relações de trabalho. (Stone, 2004; Fisk, 2002, Conway & Briner, 2009).

Evidencia-se uma grande importância dos gestores de Recursos Humanos em relação ao contrato psicológico do trabalho, já que é através deles que é feito o primeiro contato entre as partes (empregador e empregado) e é justo nesse momento que eles são capazes de identificar o perfil do candidato e efetivar uma boa comunicação, visto que é essencial para evitar alguns desentendimentos. Dessa forma, salienta-se a necessidade da clareza na comunicação entre os profissionais. Já os líderes, que sejam capazes de compreender as diferenças e promover o bem-estar e a motivação de seus colaboradores. Por fim, dentre as ações apresentadas, essas são as que contribuem diretamente para o aumento da produtividade e a diminuição da rotatividade e absenteísmo.

4.6 Funções do Contrato Psicológico do Trabalho

O contrato psicológico possui diversas funções, dentre elas, a de regular e sustentar as relações empregatícias no decorrer do tempo, considerando-se que é um instrumento significativo que abrange tanto um comprometimento instrumental como socioemocional. (Além dessas, tem a de tornar o contexto do trabalho mais previsível e controlável (Rousseau,1995). Mas essa última, depende do quanto a organização cumpre ou não com o con-

trato psicológico, afirmam que mesmo na presença de um contrato formal de trabalho, os indivíduos tendem a desenvolver contratos de natureza psicológica (Shore & Tetrick,1994).

Ademais, tem a função de reduzir a insegurança. Isso aconteceria, pois nem todos os aspectos da relação podem ser registrados em um contrato formal escrito. Logo, o contrato psicológico preencheria as lacunas existentes na relação entre empregador e empregado. A função que se refere ao fato de que o contrato psicológico "modela" o comportamento do empregado, visto que compara as suas obrigações em relação à organização face às obrigações desta com ele, ajustando, assim, seu comportamento de acordo com o resultado dessa comparação. Por último, a função que aponta que o contrato psicológico confere ao empregado a sensação de influência sobre o que lhe acontece na organização (Anderson & Schalk,1998).

Na última função citada, a possibilidade de vislumbrar no suposto contrato psicológico um instrumento de reivindicação do trabalhador na relação estabelecida. Tal instrumento buscaria garantir ao trabalhador, uma das partes envolvidas no acordo firmado, a chance de pleitear o uso daquele. Nessa ordem, tem-se que esse uso pode favorecer tanto as organizações, como ferramenta gerencial, quanto ao trabalhador, por ocasião dos processos judiciais.

Rousseau (1995) ainda afirma que o contrato tem duas tarefas básicas: Prever o futuro, através de promessas de condições futuras como, por exemplo, emprego para a vida inteira, treinamento e oportunidades de crescimento; e tentar impedir estas mudanças através de um conjunto de regras e de entendimentos anteriores que dificultem que as condições mudem. Claramente estes objetivos são impossíveis de realmente mantidos, se não existirem os ajustes e redefinições periódicas do contrato.

5. Conclusão

Neste estudo, propôs-se conhecer mais o conteúdo do Contrato Psicológico, através da busca de todos os artigos bem como todos os conteúdos de anos anteriores encontradas nessas teses. Foi produzido baseando-se em citações encontradas no periódico CAPES e SCIELO. Objetivou-se apresentar aos leitores as discussões mais recentes sobre o conceito de contrato psicológico e os resultados das pesquisas sobre o tema. Em seguida, foram categorizados — em seis — os assuntos mais relevantes e debatidos pelos autores.

A definição mais adequada do contrato psicológico entendimento de Rousseau (1990), é de que o contrato psicológico é um conjunto de crenças do indivíduo sobre as responsabilidades mútuas entre o empregador e si mesmo. No entanto, essas crenças podem não ser reconhecidas pelo empregador. De maneira geral, o contrato psicológico existe quando os funcionários, em nível individual, acreditam que são obrigados a se comportar ou a realizar atividades de certa maneira, e também acreditam que o empregador tenha certas obrigações para com eles.

Isso ocorre em razão das mudanças acontecidas no ramo tecnológico (Terceira Revolução Industrial). As relações de emprego impõem ao trabalhador e às organizações novas exigências referentes a direitos e deveres, portanto, torna-se necessário que as organizações saibam ouvir e se comunicar cada vez mais com seus funcionários e vice-versa, a fim de

diminuir tal problemática, buscando sempre a valorização do bem estar dos trabalhadores e a maior produtividade da organização.

Ademais, é importante convidar a comunidade acadêmica a desbravar novos campos de conhecimento sobre o tema. É fundamental que as novas pesquisas tentem responder, ainda que parcialmente, os inúmeros questionamentos apontados por pesquisadores do tema, utilizando novas metodologias para o enriquecimento dos achados científicos. Além disso, serve de alerta para o fato da psicologia do trabalho e das organizações estar tratando um tema central de modo superficial tangencial, o que a distância de debates que ganham corpo e importância cada vez maior fora do país e estão influenciando o pensamento contemporâneo nessa área especializada.

6. Referências

Anderson, N. e Schalk, R. The psychological contract in retrospect and prospect. Journal of Organizational Behavior, 19, 637-647, 1998. https://www.jstor.org/stable/3100280

Amado, Gilles e Enriquez, Eugéne. Psicodinâmica do trabalho e psicossociologia. In.: Clínicas do trabalho/Pedro Bendassolli, Lis Andrea P. Soboll, Organizadores – São Paulo, Atlas, 2011

Chambel M. J. A Gestão de Recursos Humanos nos Trabalhadores Temporários de Agência. Psicologia: Teoria e Pesquisa, Abr-Jun 2015, Vol. 31 n. 2, pp. 269-278. https://periodicos.unb.br/index.php/revistaptp/article/view/18115

Chiuzzi, Rafael M., As dinâmicas de formação e continuidade dos contratos psicológicos de trabalho. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Psicologia – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, 157 f., 2014.

Conway, Neil; Briner, Rob B.; Understanding Psychological Contracts at work: a critical evaluation of theory and research. London – Oxford University Press Inc. (reprinted-2009), 2009. 178 pp.

Cruz S. A.; Fernandes S. Contrato psicológico e estágio profissional em advocacia. Sociologia, problemas e práticas, n.º 80, 2016, pp. 31-47. https://doi.org/10.7458/SPP2015803553

Dantas. M. J. P.; Ferreira A.P. Conteúdo e violação do contrato psicológico em enfermeiros chefe. Revista de Enfermagem. Referência - IV - n.° 4 – 2015. https://www.redalyc.org/pdf/3882/388239974003.pdf

Jungblut A. Contratos psicológicos no trabalho: aspectos teóricos. Revista Eletrônica de Educação, v. 1, n. 1, p. 01-18, 2015. https://www.icepsc.com.br/ojs/index.php/eduicep/article/view/49

Gottlieb, Leila S. N. A relevância do contrato psicológico para as relações de trabalho contemporâneo. Ètica e realidade atual. 2012. Disponível em: http://era.org.br/wp-content/uploads/contrato-psicologico_leila2.pdf.

Guest, David. Is the psychological contract worth taking seriously? Journal of Organizational Behavior, 19, 649-664. 1998. https://www.jstor.org/stable/3100281

Guest, David. The psychology of the employment relationship: an analysis based on the psychological contract. Applied Psychology: An International Review, 53, 4, 541-555. 2004. https://doi.org/10.1111/j.1464-0597.2004.00187.x

Levinson, Harry; Price, Chariton R.; Munden, Kenneth J.; Mandlm Harold J.; and Solley, Charles M.. Men. Management and Mental Health- Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962. 205 pp.

Malvezzi, S.A gestão de pessoas no contexto da estrutura de redes: desafios para a sociedade, empresas e indivíduos. Perspectivas em Gestão e Conhecimento, v. 3, n. Num. Esp., p. 6-17, 2013. http://www.spell.org.br/documentos/ver/14973/a-gestao-de-pessoas-no-contexto-da-estrutura-de-redes--desafios-para-a-sociedade--empresas-e-individuos.

Menegon, Letícia Fantinato. A influência dos traços de personalidade na formação dos contratos psicológicos. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 186 p.

Morrinson, E. W. e Robinson, S. When employees feel betrayed: a model of how psychological contract violation develops. Academy of Management Review, v.22, n.1, p.226-256, 1997. https://www.jstor.org/stable/259230?read-now=1

Oliveira. A.L. Contrato psicológico de trabalho: um instrumento de gestão das organizações. 2015. p.144. Programa de Pós-graduação em Psicologia- Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC-MINAS, Belo Horizonte, abr. 2015.

Oliveira G.A. Quebra e violação do contrato psicológico: efeitos no comprometimento organizacional e na satisfação com o trabalho. Revista Foco, 01 August 2016, Vol.9(1), pp.176-197. DOI:10.28950/1981-223x_revistafocoadm/2016.v9i1.218

Rousseau, Denise. Psychological and implied contracts in organizations. Employee Rights and Responsibilities Journal, 2, 121-139. 1989. https://link.springer.com/article/10.1007/BF01384942

Rousseau, Denise. New hire perception of their own and their employee`s obligation: a study of psychological contracts. Journal of Organizational Behaviour, 11, 389-400. 1990. https://doi.org/10.1002/job.4030110506

Rousseau, D. Psychological contract in organizations: Understanding Written and Unwritten agreements. Thousand Oaks, CA. Sage, 1995, 156p.

Rousseau, D. M. (2001). Schema, promise and mutuality: The building blocks of the psychological contracts. Journal of Occupational and Organizational Psychology, 74: 511-541. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/26866/1/Psychological_contracts_(LSERO).pdf.

Santos. V.; Pazetto. C.F.; Wilvert N.R.; Beuren I. M. Efeitos do contrato psicológico na afetividade e satisfação no trabalho de auditores. Revista Catarinense da Ciência Contábil, Florianópolis, SC, v. 17, n. 50, p. 39-54, jan./abr. 2018. https://doi.org/10.16930/2237-7662/rccc.v17n50.2546

Schein, Edgar H.; Career dynamics: Matching individual and organizational needs. Reading, MA: Addison-Wesley, 1982. Disponível em: http://library.wur.nl/WebQuery/clc/166032.

Shore, L.M, & Tetrick, L.E. The psychological contract as an explanatory framework in the employment relationship. In C.L. Cooper, & D.M. Rousseau (eds.). Trends in organizational behaviour, 1, 61-78. San Francisco: John Wiley & Sons. 1994. https://psycnet.apa.org/record/1994-98115-007

Seligman-silva, Edith. Trabalho e Desgaste Mental: O direito de ser dono de si mesmo. São Paulo, Cortez, 2011.

Stone, Katherine V. W, From Widgets to Digits, Employment Regulation for the Changing Workplace, Cambridge University Press, 134p, 2004.

21.

Valoriza: Reconhecimento Como Forma de Cuidado Humano!

Érika Exner Rezende da Silva

Flávia Zanini Ribeiro dos Santos

Carla Rayane dos Santos

Cristiane Braga

RESUMO

O feedback, quando positivo, desempenha um papel crucial no estímulo de relações de trabalho produtivas. No Centro de Atenção Integral à Saúde da Mulher (CAISM), um hospital público reconhecido pela excelência em serviços de saúde da mulher, com o intuito de desenvolver uma cultura organizacional respaldada nessa prática, membros do Serviço de Recursos Humanos criaram o VALORIZA, uma ferramenta tecnológica que visa promover o *feedback* positivo entre todos(as) os(as) profissionais, sem distinção de hierarquias. Esta iniciativa busca não apenas reconhecer as contribuições individuais, mas aumentar a conscientização sobre a importância da cultura de feedback positivo, facilitando a troca de boas práticas e o aprimoramento contínuo no ambiente de trabalho em um setor público brasileiro.

Palavras-Chave: Profissionais da Saúde, *Feedback* Positivo, Reconhecimento, Valorização, Cultura Organizacional.

ABSTRACT

Feedback, when positive, plays a crucial role in fostering productive working relationships. At the Center for Comprehensive Attention to Women's Health (CAISM), a public hospital recognized for its excellence in women's health services, with the aim of developing an organizational culture supported by this practice, members of the Human Resources Service created VALORIZA, a technological tool that aims to promote positive feedback among all professionals, without distinction of hierarchies. This initiative seeks not only to recognize individual contributions, but also to increase awareness of the importance of a positive feedback culture, facilitating the exchange of good practices and continuous improvement in the work environment in a Brazilian public sector.

Keywords: Health Professionals, Positive Feedback, Recognition, Valuation, Organizational Culture.

1. Introdução

O Hospital da Mulher Prof. Dr. J. A. Pinotti, por sua vez, conhecido popularmente como Centro de Atenção Integral à Saúde da Mulher (CAISM), caracteriza-se por ser um hospital público de referência para o ensino, pesquisa, extensão, assistência terciária e quaternária à saúde da mulher e do recém-nascido, inserido no complexo hospitalar da área de saúde da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), situado na cidade de Campinas, dentro do Estado de São Paulo/Brasil. Diante dos convênios com o Ministério da Saúde, a Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, Organização Panamericana de Saúde e a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Caism institui como valores o caráter de ser público, de qualidade e com compromisso social, prestando atendimento humanizado, regionalizado e hierarquizado, posto que é parceiro nos três níveis de gerência do Sistema Único de Saúde (SUS) - municipal, estadual e federal.

Logo, propicia atividades de formação, capacitação técnico-profissional e de educação continuada para recursos humanos na área de saúde, dado que promove e realiza atividades de pesquisa no campo da saúde da mulher e do recém-nascido. Como porta de entrada do sistema de saúde regional para casos de média e alta complexidade encaminhados pelas Unidades Básicas de Saúde de Campinas e dos municípios vizinhos, o hospital supracitado é referência para mais de 60 municípios, na medida em que pacientes de outras regiões do estado de São Paulo, eventualmente são atendidas no Caism de acordo com os critérios estabelecidos pela Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo (Caism, 2023).

Sob tal ângulo, o Caism é uma instituição hospitalar que atende tanto os munícipes de Campinas, quanto de outras localidades, sendo que tal estrutura concretiza consultas ambulatoriais, assistência a procedimentos cirúrgicos, internação, atendimentos a partos de alto risco, internação ginecológica e obstétrica em caráter de urgência ou emergência e exames especializados. Com o propósito de proporcionar complementação do ensino e de aprendizagem, aperfeiçoamento técnico-cultural e a reciclagem de conhecimentos específicos na área da Saúde, propõe-se a regulamentação de um Regimento de Treinamentos em Serviço, com o enfoque na complementação do ensino e da aprendizagem a serem planejados, executados, acompanhados e avaliados pelos profissionais hospitalares (Caism, 2023).

O atendimento especializado para a mulher é prestado por uma equipe médico-assistencial e multiprofissional, de aproximadamente 1.000 profissionais, que precisa criar modelos de assistência para atender situações especiais, por exemplo, de mulheres vítimas de violência sexual, medicina fetal, bem como casos de doenças oncológicas. Com tais vivências complexas de trabalho, podem emergir demandas psicossociais relacionadas à exaustão física e mental, insatisfação com a vida profissional, social e pessoal e, com efeito, conteúdos que contemplam os relacionamentos interpessoais, de modo que surge a necessidade de alinhamento dessas demandas e expectativas a fim de alcançar a satisfação no local de trabalho.

Assim, a prática de *feedback* — palavra inglesa, do radical "feed", alimentar, e do radical "back", voltar, resultando em "retro alimentar" — quando positivo, carrega o poder de orientar, reorientar e/ou estimular relações de trabalho eficazes e produtivas (Costa, Júnior e Reis, 2009). Nesse ângulo, considerando que a prática de *feedback* ganha amplitude quando compartilhada com outras pessoas de interface profissional, desenvolveu-se no Caism uma ferramenta para que *feedbacks* positivos alcancem facilmente todos(as) os(as) profissionais da instituição.

Dessa forma, com o objetivo de oferecer uma ferramenta tecnológica alternativa dentro do Serviço Público que reforçasse a promoção do reconhecimento e conscientização sobre a importância da cultura de *Feedback* Positivo, independente das hierarquias de trabalho, promovendo o conhecimento de como facilitar a troca de boas práticas e o *feedback* no dia a dia, deu-se vida ao VALORIZA.

2. Quadro Teórico

2.1 *Feedback* e a Cultura Organizacional

O tema *feedback* é descrito por Rischbieter (2015) como um processo do qual líderes e liderados criam e fortalecem relações transparentes e valiosas para o desenvolvimento pessoal e profissional, convergindo para o sucesso organizacional. Tendo em vista que, por muito tempo, pessoas inseridas no mundo do trabalho eram concebidas como peças de engrenagem, podendo ser substituídas ao menor apontamento de falha ou desgaste, averigua-se, para Rischbieter (2015), uma postura organizacional atual diferente, frente ao capital intelectual, na medida em que se passou a tratar o quadro de funcionários(as) como agentes fundamentais do processo produtivo e, sobretudo, capazes suficientemente para gerar resultados extraordinários.

Sob tal ótica, Rischbieter (2015) pontua que inúmeras organizações aplicam o processo de *feedback* como ferramenta de gestão, dado que os líderes acreditam alcançar modelos de empresas mais fortes, lucrativas, inovadoras, produtivas e melhor estruturadas. Todavia, deve-se haver preocupação ao propor um ambiente de trabalho diferenciado, pois a Qualidade de Vida precisa estar manifestada no cotidiano dos(as) profissionais, visto que apenas um ambiente adequado pode, segundo Consoni (2010), atrair, reter e desenvolver talentos.

Para Ullmann e Fumagalli (2018), o *feedback* é amplamente reconhecido como uma ferramenta de gestão essencial, pois promove o desenvolvimento contínuo dos colaboradores e alinha os objetivos individuais com os objetivos organizacionais. De acordo com Cruz e Santana (2015), o *feedback* eficaz é um componente vital do desempenho organizacional,

dado que proporciona clareza e orientação, ajudando os funcionários a entenderem suas forças e áreas de melhoria. Quando os gestores fornecem *feedback* de maneira regular, construtiva e positiva, eles incentivam uma cultura de aprendizado e melhoria contínua, essencial para a adaptabilidade e crescimento organizacional.

À luz do exposto, entende-se que há profunda relação entre *feedback* e cultura organizacional. A cultura organizacional, conforme Alves (2013), é definida pelo conjunto de valores, crenças e comportamentos que caracterizam uma organização. O *feedback* contribui diretamente para a formação e reforço dessa cultura ao estabelecer normas de comunicação aberta e transparente. Em organizações em que o mesmo é valorizado, os sujeitos se sentem mais seguros para compartilhar ideias e preocupações, promovendo um ambiente de confiança e colaboração. Esta cultura de transparência e confiança, por sua vez, impulsiona a inovação e a eficácia organizacional.

Além disso, o *feedback* desempenha um papel crucial na motivação e engajamento dos empregados. Sobre isso, Oliveira (2012) disserta que estudos de Frederick Herzberg e sua Teoria dos Dois Fatores sugerem que o reconhecimento e o *feedback* positivo são motivadores intrínsecos que aumentam a satisfação no trabalho. Em outras palavras, Oliveira (2012) explica que, quando os funcionários recebem *feedback* regular, eles se sentem valorizados e reconhecidos, o que fortalece seu compromisso com a organização. Isso é especialmente importante em uma cultura organizacional em que a valorização do capital humano é um princípio central, uma vez que os profissionais engajados são mais propensos a contribuir proativamente para o sucesso organizacional.

A eficácia do *feedback* também está relacionada à forma como ele é integrado nas práticas de gestão e desenvolvimento de talentos. Segundo o modelo de David Kolb sobre aprendizagem experiencial, o *feedback* é uma etapa crítica no ciclo de aprendizagem, permitindo que os indivíduos reflitam sobre suas experiências e ajustem suas ações futuras. Organizações que implementam programas de *feedback* estruturados, como avaliações de desempenho e sessões de *coaching*, criam um ambiente propício para o crescimento profissional contínuo. Este compromisso com o desenvolvimento de talentos fortalece a cultura organizacional ao demonstrar que a empresa investe no sucesso de seus funcionários.

O impacto do *feedback* na cultura organizacional é evidente na forma como ele influencia a satisfação e retenção de talentos. Pesquisas de Cruz e Santana (2015), indicam que trabalhadores que recebem *feedback* de qualidade têm maior satisfação no trabalho e são menos propensos a deixar a organização. Novamente, nota-se que essa prática, quando bem alicerçada, propaga uma cultura de apoio e desenvolvimento, melhorando tanto a performance individual, como a construção de uma força de trabalho coesa e comprometida, essencial para a sustentabilidade e sucesso a longo prazo da organização.

Ainda, para Dutra (2008), é imperativo que as empresas priorizem a criação e sustentação de um ambiente de trabalho que promova o bem-estar, motivação e satisfação de todos os trabalhadores. Entretanto, para isso, requer-se a implementação de sistemas que considerem de forma sistemática as características culturais e estratégicas da organização, ao passo que o desafio enfrentado pelos gestores reside em conseguir utilizar o *feedback* como uma ferramenta para o desenvolvimento de um ambiente saudável e não como um mecanismo de repreensão e/ou punição.

Nessa linha, Dutra (2008) explica que um sujeito não consegue mensurar facilmente a contribuição da sua atividade ou execução do trabalho. Por isso, é nesse aspecto que o *feedback* positivo, viabilizado por práticas e ferramentas tecnológicas, como o VALORIZA, apresenta-se como caminho que amplia o autoconhecimento pessoal e profissional em relação ao desempenho, colaborando para que os(as) empregados(as) reconheçam tanto suas ações corretas quanto as áreas que necessitam de melhorias.

2.2 *Feedback* e a Gestão de Recursos Humanos no Serviço Público Brasileiro

A Gestão de Recursos Humanos – GRH no serviço público brasileiro enfrenta desafios únicos devido à natureza e complexidade do setor público. O *feedback*, como ferramenta essencial de comunicação e desenvolvimento, desempenha um papel crucial nesse contexto, segundo Chiavenato (2014), ao passo que fornece clareza sobre as expectativas e os padrões de desempenho esperados.

No serviço público, por sua vez, o *feedback* assume uma importância ainda maior devido à necessidade de transparência, responsabilização e melhoria contínua dos serviços prestados à população. Conquanto, cabe à Gestão de Recursos Humanos assegurar que os servidores públicos recebam *feedback* constante e construtivo, o que contribui para a motivação, o engajamento e a satisfação no trabalho.

Implementar um sistema eficaz de *feedback* no serviço público enfrenta diversos desafios. Primeiramente, a cultura organizacional no setor público, muitas vezes, é resistente a mudanças e a práticas modernas de gestão. Além disso, a burocracia e a rigidez das normas podem dificultar a implementação de processos de *feedback* dinâmicos e contínuos (Bresser-Pereira, 1996).

No entanto, os benefícios de um sistema de *feedback* bem implementado são significativos. De acordo com Robbins e Judge (2013), o *feedback* eficaz pode aumentar a produtividade, melhorar a qualidade dos serviços públicos e promover um ambiente de trabalho mais colaborativo e transparente. Nesses termos, viabiliza aos trabalhadores públicos uma visão clara de seus pontos fortes e áreas a serem desenvolvidas, incentivando o crescimento profissional e a inovação.

Para que o *feedback* seja eficaz no serviço público, é necessário adotar estruturas e modelos apropriados. O modelo 360 graus, por exemplo, é amplamente utilizado no setor privado e pode ser adaptado para o setor público. Nesse modelo, o servidor recebe reconhecimento de várias fontes, incluindo superiores, colegas e subordinados, proporcionando uma visão abrangente de seu desempenho (Oliveira, 2012).

Por conseguinte, a adoção de tecnologias de gestão de desempenho pode facilitar a coleta e análise de dados de *feedback*. Plataformas digitais permitem um acompanhamento contínuo do desempenho e a geração de relatórios detalhados, que auxiliam na tomada de decisões estratégicas pela gestão de RH (Albuquerque, 2011).

3. Metodologia

A idealização inicial do VALORIZA surgiu — para além da experiência de funcionários que haviam atuado em empresas privadas que ofertavam sistemas internos de *feedback* — com as demandas que foram levantadas em rodas de conversas realizadas por duas Psicólo-

gas Organizacionais do hospital, com diversas equipes, considerando as possibilidades de trabalho existentes no primeiro semestre de 2022 (fevereiro a junho).

Foi possível a concretização de treze rodas de conversa, de 11/04 a 02/06, tendo sido estas ou no período da manhã, das 09h30 às 11h00 ou pela tarde, das 13h30 às 15h00. Nesse sentido, os espaços oferecidos para a ocupação foram o Refeitório de Nutrição, a Sala de Reuniões do Recursos Humanos, a Sala de Reuniões da Divisão de Enfermagem e a sala de estudos do Laboratório Clínico Especializado do Caism. No que concerne ao público contemplado, analisa-se que foram participantes, com idade entre 19 e 69 anos:

QUADRO 1. Distribuição por gênero dos participantes das rodas de conversa de acordo com os dados fornecidos pelos mesmos

DISTRIBUIÇÃO POR GÊNERO	QUANTIDADE
Feminino	61
Masculino	4
Não-binário	0
Agênero	0
Neutro	0
TOTAL	65

Fonte: ***Feedback*** das Rodas de Conversa (elaboração própria).

No quesito Raça, se autodeclararam em:

QUADRO 2. Distribuição por raça/cor dos participantes das rodas de conversa de acordo com a autodeclaração fornecida pelos mesmos

DISTRIBUIÇÃO POR RAÇA/COR	QUANTIDADE
Branco	40
Pardo	7
Preto	5
Amarelo	0
Indígena	0
Prefiro não declarar	13
TOTAL	65

Fonte: ***Feedback*** das Rodas de Conversa (elaboração própria).

Destarte, compreende-se que, enquanto metodologia participativa, a roda de conversa proporcionou o contato com as histórias cotidianas dos sujeitos — em sua maioria, Enfermeiros e Técnicos de Enfermagem — bem como a circulação da palavra no grupo. Em linhas gerais, rodas de conversa são uma excelente ferramenta para a coleta de dados em empresas porque permitem a obtenção de *insights* qualitativos ricos e detalhados, promovendo um ambiente de diálogo aberto (Kliemann e Dias, 2016).

Segundo a teoria de pesquisa qualitativa, como destacam Creswell e Poth (2018), essa abordagem facilita a exploração profunda de percepções, experiências e sentimentos dos participantes, o que pode revelar nuances e contextos que métodos quantitativos frequentemente não capturam, ou seja, a identificação de problemas, necessidades e sugestões de melhoria de maneira mais espontânea e natural. Essa dinâmica participativa não apenas gera dados valiosos para a tomada de decisões informadas, mas fortalece a cultura organizacional ao demonstrar que a empresa valoriza e considera a opinião de seus profissionais.

Como resultado, em torno de 90% dos servidores relataram conhecer as suas falhas, recebendo pouco retorno a respeito de seus acertos, o que muitas vezes os fazem questionar a importância de seu papel e contribuição com experiências profissionais anteriores Concebe-se que, independente dos agravantes que surgem nos ambientes de trabalho, o cumprimento de ordens é o que contribui para que os profissionais da saúde sejam vistos, como cita Albuquerque (2011), enquanto "trabalhadores".

Com o intuito de contemplar essa queixa central, o Serviço de Recursos Humanos estabeleceu uma parceria interna com os profissionais das áreas de Informática, Comunicação e Arte Gráfica. É importante salientar que houve a cooperação e estímulo provenientes da Superintendência e lideranças de todas as Divisões e Serviços do hospital para que o VALORIZA pudesse ser implementado e utilizado de forma contínua e eficaz. Entende-se que um *feedback* positivo na direção certa pode fazer a diferença e, como define Consoni (2010), quem recebe o *feedback*, uma vez positivo, tende a tratá-lo como um presente; algo que precisa aproveitar, por isso, o nome "VALORIZA" foi atribuído ao sistema:

FIGURA 1. Imagem do logo oficial do sistema VALORIZA

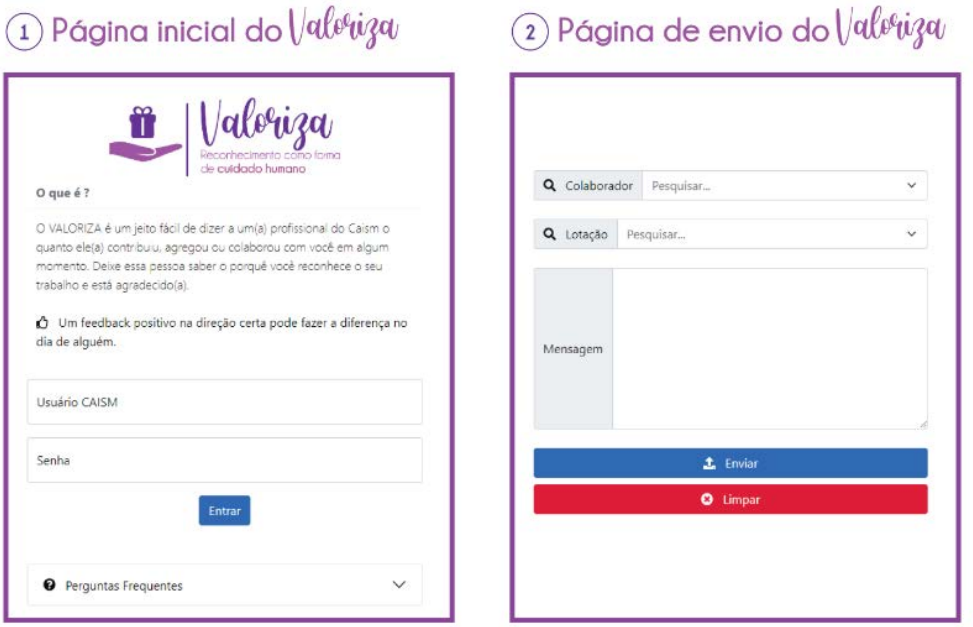


Fonte: Centro de Atenção Integral à Saúde da Mulher – Caism (2022).

Desde o lançamento do VALORIZA, em 8 de novembro de 2022, na "Semana de Qualidade de Vida no Trabalho", formações acerca do *feedback*, como palestras, *workshops* e reuniões, têm sido realizadas com os guardiões da ferramenta, sendo esses funcionários escolhidos de cada área para orientar e incentivar, em seus locais de trabalho, o uso proveitoso do mesmo, que está situado na Intranet (site do Hospital da Mulher), em que o servidor interessado em encaminhar um VALORIZA, acessa com o seu login e senha da rede sem fio, conforme a Figura 2 abaixo.

Além disso, outras ações como o "dia de vestir a camisa do VALORIZA", os "plantões de dúvidas" e a apresentação da ferramenta na integração de todos os novos servidores do hospital, são concretizadas mensalmente com o objetivo de divulgar e fortalecer amplamente o sistema pela instituição de saúde e, como afirmam Costa, Júnior e Reis (2009), torná-lo parte da cultura organizacional, visto que esta retrata a vida e as relações daqueles que compõem o espaço de trabalho.

FIGURA 2. Imagem do material informativo de acesso ao sistema VALORIZA



Fonte: Centro de Atenção Integral à Saúde da Mulher – Caism (2022).

4. Resultados

A implementação de uma ferramenta tecnológica para a gestão de recursos humanos requer um processo rigoroso de validação e testes, baseado em evidências. Inicialmente, é fundamental realizar um diagnóstico detalhado das necessidades organizacionais e dos desafios enfrentados pela equipe. Para Sivathanu e Pillai (2018), esse diagnóstico pode incluir pesquisas de clima organizacional, avaliações de desempenho e entrevistas com funcionários.

Com base nessa fundamentação teórica, após 1 ano e 4 meses da criação e propagação do VALORIZA pelo hospital, por meio de uma Pesquisa de Satisfação breve e estruturada, obteve-se o retorno de 140 profissionais. Ao analisar as respostas, constata-se a hipótese de que está havendo o uso correto e contextualizado dos *feedbacks*, pois 100% dos VALORIZA's enviados apresentam situações positivas reais que estes têm vivenciado. Tal mapeamento é relevante pois, em uma Gestão de Recursos Humanos Baseada em Evidências, em conformidade com Sivathanu e Pillai (2018), exige-se um acompanhamento contínuo e uma avaliação periódica do impacto da nova ferramenta tecnológica. Após a implementação, é importante monitorar os resultados e comparar os dados pré e pós-implementação para avaliar a eficácia da ferramenta em melhorar os processos de Recursos Humanos e os resultados organizacionais.

Pode-se afirmar, ainda, que mesmo com a análise mensal do número de VALORIZA's que são enviados, a partir do relatório gerado pelo sistema, bem como as dúvidas frequentes de quem procura os Plantões de Dúvidas — até julho de 2024, oito plantões foram promovidos — foi via Pesquisa de Satisfação que se tornou possível verificar que 90% dos respondentes consideraram a ferramenta útil, emitindo comentários que salientam sentimentos de valorização, reconhecimento, motivação, gratidão e felicidade, o que lhes traz engajamento com a possibilidade de trocas entre pares sobre esse fazer além da função e que faz a diferença para o hospital.

Dentre tais menções, nota-se pontuações como: "Sensação boa de poder expressar através de um canal dentro do serviço o reconhecimento de outro profissional"; "Senti que consegui demonstrar de forma mais destacada e concreta a minha gratidão"; "O valoriza veio para fazer a diferença, trazendo motivação, satisfação e nos impulsionando a trabalhar cada vez mais com carisma, qualidade e com muito amor. Gratidão!"; "Me senti valorizada e ter recebido alegrou o meu dia".

5. Conclusão

Pode-se considerar que, com o VALORIZA e práticas contínuas de formação acerca da cultura do *feedback* positivo, por parte do Serviço de Recursos Humanos do Caism, intenciona-se validar nas áreas de trabalho da instituição de saúde referência, ambientes de trabalho seguros, dignos e com trocas construtivas pois, em concordância com Bombassaro (2010), a cultura organizacional que valoriza ações positivas de seus funcionários(as), atua com a criação de sujeitos encorajados para pensarem o impacto de suas atitudes no âmbito social, econômico e ambiental, buscando soluções estratégicas para cuidarem dos mesmos.

No entanto, o estudo apresenta limitações metodológicas, como o método de seleção da amostra e o fato de ter sido realizado apenas em um único espaço da Universidade Estadual

de Campinas. Logo, pesquisas futuras podem abordar questões diferentes, utilizar outros modelos de medição e desenvolver o VALORIZA em outras unidades — meta essa que está em execução no Instituto de Biologia da Universidade Estadual de Campinas — para confirmar as descobertas e ampliar a compreensão sobre a importância do *feedback* nas organizações públicas. Em consonância, novas ações podem analisar os efeitos do *feedback* no comprometimento organizacional, na satisfação no trabalho, na melhoria da performance no hospital, no fortalecimento da cultura organizacional e no crescimento profissional e pessoal dos funcionários.

Outro desafio pertinente refere-se à resistência à mudança organizacional associada à dificuldade, de alguns trabalhadores, em manusear ferramentas tecnológicas e acessar o próprio e-mail institucional, o que convoca a uma necessidade de capacitação contínua — incluindo a promoção de mais Plantões de Dúvidas — e a garantia de segurança e privacidade dos dados que precisam ser gerenciados cuidadosamente. No entanto, sabe-se que os benefícios superam esses desafios, proporcionando um ambiente de trabalho mais positivo e valorizado por todos.

Referências

Albuquerque, J. C. M. (2011). *Sistemas de Informação e Comunicação no Setor Público*. Florianópolis. Departamento de Ciência da Administração. CAPES.

Alves, D. P. (2013). *A aplicação de ferramentas de gestão de pessoas para a melhoria de performance de equipes no contexto da UEPP*. Fundação Getulio Vargas.

Bombassaro, R. T. (2010). *Governança corporativa e direito ambiental* (1.ª ed.). Editora Conceito.

Bresser-Pereira, L. C. (1996). *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Editora trinta e quatro (34).

Centro de Atenção Integral à Saúde da Mulher – Caism. (2020). Relatório Anual de Atividades. Universidade Estadual de Campinas – Unicamp.

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches (4ª ed.)*. SAGE Publications.

Chiavenato, I. (2014). *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. McGraw-Hill.

Costa, M. E. B., Júnior, L. C. B., Reis, A. M. V. (2009). *Desenvolvimento de Equipes*. Editora Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Consoni, B. A. (2010). *Importância do Feedback* [monografia, Universidade de São Paulo]. Biblioteca da Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA. 0711260709.pdf (femanet.com.br)

Cruz, T. A., Santana, L. C. (2009). Recursos humanos: presente nas organizações, mas desconhecido. *Revista de Iniciação Científica – RIC, 2*(1), 78-99.

Dutra, J. S. (2008). *Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas*. Editora Atlas.

Kliemann, B. A. O., & Dias, A. C. G. (2016). Experiências em psicologia comunitária: um estudo fenomenológico. *Disciplinarum Scientia Saúde, 6*(1), 149-171.

Oliveira, R. (2012). *Gestão Pública e Democracia (1ª ed.)*. Fundação Getulio Vargas – FGV.

Rischbieter, S. (2015). *Comunicação e cultura organizacional: o caso da Meu Móvel de Madeira* [monografia, Universidade Federal de Santa Catarina]. https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/133657

Robbins, S. P., Judge, T. A. (2013). *Organizational Behavior*. Pearson.

Sivathanu, B., Pillai, R. (2018). Smart HR 4.0 – How Industry 4.0 is Disrupting HR. *Human Resource Management International Digest, 26*(4), 7-11. DOI: 10.1108/HRMID-04-2018-0059.

Ullmann, J. I., & Fumagalli, L. A. W. (2018). O feedback como processo de aprendizagem organizacional. *Revista da FAE, 21*(1), 137-155.

22.

Desporto como Ferramenta no Desenvolvimento de Ações de Responsabilidade Social Universitária

Ralciney Márcio Carvalho
Universidade de Fortaleza

Fernanda Maria Duarte Nogueira
Universidade de Lisboa

Ricardo Ramos Pinto
Universidade de Lisboa

Randal Martins Pompeu
Universidade de Fortaleza

RESUMO

Este estudo dedica-se a analisar as ações de Responsabilidade Social por meio do desporto de uma universidade no Nordeste brasileiro. Mediante um estudo de caso, demonstra-se que o desporto é uma ferramenta que gera oportunidades a grupos de indivíduos em condições socioeconômicas desfavoráveis e que, de outra forma, não teriam acesso a níveis educacionais e esportivos de excelência. O desporto funciona como um promotor de mobilidade social, cultural e econômica, na medida em que possibilita o acesso a bolsas de educação superior aos atletas, repercutindo sobre a vida não só do aluno, mas também da família. Os resultados apontam que a Responsabilidade Social exercida pelas universidades tem papel primordial na melhoria da sociedade como um todo e que essas instituições devem buscar não só mitigar os impactos por ela causados, mas também, e principalmente, promover, incentivar e institucionalizar ações dessa natureza.

Palavras-chave: Desporto, Extensão Universitária, Responsabilidade Social Universitária.

ABSTRACT

This study is dedicated to analyzing Social Responsibility actions through sports at a university in the Brazilian Northeast. Through a case study, it is demonstrated that sport is a tool that generates opportunities for groups of individuals in unfavorable socioeconomic conditions and who, otherwise, would not have access to excellent educational and sporting levels. Sport works as a promoter of social, cultural and economic mobility, as it allows athletes access to higher education scholarships, impacting the lives of not only the student, but also the family. The results indicate that the Social Responsibility exercised by universities has a primary role in improving society as a whole and that these institutions must seek not only to mitigate the impacts caused by it, but also, and mainly, to promote, encourage and institutionalize actions of this nature.

Keywords: Sports, University Extension, University Social Responsibility.

1. Introdução

Haja vista a construção de uma sociedade mais justa, as universidades passaram a demandar um papel mais ativo ao promover contribuições sociais para além da formação de quadros científicos e técnicos qualificados, desenvolvendo ações responsivas e capazes de contribuir para a "construção de uma sociedade mais democrática, mais equânime, mais inclusiva e solidária" (Brasil, 2012, p. 39). A Extensão Universitária é parte indissociável nesse fazer acadêmico, propondo e executando ações, de acordo com as demandas que extrapolam seus muros, sendo essas ações denominadas de Responsabilidade Social Universitária – RSU (Villanueva, 2012).

Segundo Eidt et al. (2021), a RSU se apresenta como resposta aos desafios de recriar instituições que formem profissionais e gerem conhecimentos de forma orgânica, na perspectiva de dar respostas aos problemas que surgem no seio de uma comunidade, enfrentando o desafio da transformação da educação superior para o desenvolvimento ético, justo e sustentável.

Ratificando essa relação entre a Extensão Universitária e suas práticas de RSU, Tassigny (2008) entende que, para a efetivação da mesma, deve haver um compromisso da instituição para com a comunidade, na perspectiva de se desenvolver uma sociedade mais justa e solidária. Dessa forma, as ações de Responsabilidade Social (RS) promovidas pelas Instituições de Ensino Superior – IES nas comunidades do entorno são efetivadas não somente para cumprir as disposições legais, mas principalmente para estimular processos de melhoria de qualidade na formação de pessoas (Nunes et al., 2017).

Essas disposições legais são estabelecidas pelo Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior – SINAES, que se refere à RS como contribuição da universidade em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social e à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural (Brasil, 2004).

A inclusão da RS no instrumento de avaliação externa das universidades colabora de forma significativa para que as mesmas elaborem políticas institucionais e, de certa forma, contemplem as mais diversas áreas, inclusive as que se relacionam às práticas esportivas, pois uma das ferramentas que contribuem com a efetivação da RSU é o desporto, considerando seu impacto positivo na saúde pública, na inclusão social, no desenvolvimento

econômico e na promoção do intercâmbio cultural, com a condição de realizar a implementação de mudanças sociais (Haudenhuyse et al., 2012).

Na perspectiva da utilização do desporto na direção de mitigar as questões sociais e ambientais em nível mundial e promover o desenvolvimento e a paz, a Organização das Nações Unidas – ONU (2015), por meio de governos e diversas instituições (inclusive universidades) espalhadas pelo mundo, promove, mediante o desporto, ações nessa direção em um programa denominado Sport for Development (SFD). Nesses termos, o desporto pode e deve estar presente nos diversos campi universitários, a fim de impactar de forma positiva toda a comunidade acadêmica e seu entorno, visto que existe um alto índice de adesão às práticas esportivas por parte das pessoas. Com efeito, os programas desenvolvidos pelas IES, por meio das atividades de extensão, atendem muitas pessoas do entorno.

Diante dos construtos apresentados até aqui, RSU e Desporto, esta pesquisa se propõe a apresentar um estudo de caso em que o desporto é utilizado como ferramenta de desenvolvimento de ações de Responsabilidade Social no ambiente universitário em uma universidade do Nordeste brasileiro.

1.2 Questão de pesquisa

A partir dos estudos analisados na literatura e da contribuição das IES com as questões relativas à Responsabilidade Social Universitária, tem-se a seguinte questão de pesquisa: Como o desporto pode ser utilizado como ferramenta de transformação social em ações de Responsabilidade Social Universitária?

Assim, o objetivo dessa pesquisa é analisar ações de Responsabilidade Social Universitária tendo o desporto como ferramenta de transformação social, por meio de um estudo de caso.

2. Quadro Teórico

2.1 Responsabilidade Social nas Universidades e Extensão Universitária

No conceito amplo, a Responsabilidade Social pode ser entendida como a possibilidade de se alcançar a participação na comunidade, sendo esse um valor que se encontra na mente de cada pessoa, o que lhe permite refletir, organizar, orientar e julgar as consequências que seus próprios atos podem ocasionar junto à sociedade, ou seja, olha para as organizações que também cumprem a parte social (Rivas et al., 2023).

Especificamente no ambiente universitário, tem-se o conceito da Responsabilidade Social Universitária (RSU) como o compromisso social assumido pelas universidades em transferir conhecimentos por meio de ações concretas junto às comunidades, adotando princípios éticos, de governança, respeito ao meio ambiente, compromisso social e promoção dos valores de cidadania Esgaio & Gomes, 2021). Nessa perspectiva, a RSU caracteriza-se em ser o elo dos conhecimentos gerados nas IES em atendimento às necessidades da comunidade onde está inserida, na perspectiva de atenuar as situações que porventura comprometam seu desenvolvimento social e ambiental.

Conceitualmente, as universidades devem obedecer à indissociabilidade do tripé ensino, pesquisa e extensão, bem como usufruir de autonomia financeira, patrimonial, didático-científica e administrativa (Brasil, 1988). É por meio dessa autonomia que as universi-

dades garantem o exercício livre do pensamento e do pluralismo de ideias, devendo, como instituições sociais que são, exercer tarefas urgentes de compromisso com a sociedade (Wanderley, 1991).

Em meio à divisão de competências institucionais, a Extensão Universitária tem por característica contribuir para a formação universitária, por meio da construção de conhecimentos, habilidades e atitudes que fortalecem a sociedade, mediante a troca entre saberes acadêmicos e saberes populares, alicerçados em princípios éticos e humanitários (Ferreira, 2018).

O marco legal para a Responsabilidade Social Universitária no Brasil foi o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), regido pela Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, o qual tem por finalidade promover e aprofundar a RSU "por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional" (Brasil, 2004, art. 1.º, § 1.º). A referida lei especifica, em seu art. 3.º, inciso III, que a avaliação das Instituições de Ensino Superior (IES) levará em consideração como uma de suas dimensões a responsabilidade social institucional "no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural" (Brasil, 2004).

Portanto, alicerçadas nas matrizes legais até aqui apresentadas e por assumir um compromisso social inerente às instituições e organizações, as IES devem levar em consideração as constantes exigências impostas pela sociedade e buscar estratégias que subsidiem seus futuros profissionais a desenvolver competências nessa direção. O desenvolvimento dessas habilidades durante a formação acadêmica deve se refletir em ações que impactem a sociedade por meio da Extensão Universitária.

A institucionalização da Responsabilidade Social pela via legal já faz parte de uma tendência global promovida especialmente pela França e pelo Canadá, sobretudo por meio da Escola de Montreal, devendo as organizações assumirem o compromisso com a sociedade de se responsabilizar pelos impactos negativos de sua existência e, em via oposta, maximizar os impactos positivos Esgaio e Gomes, 2021).

Para Vallaeys (2020), a Responsabilidade Social das Organizações, em particular das Universidades, deve ser aquela decorrente dos impactos por elas causados, entretanto a Responsabilidade Social Universitária ainda está a nadar contra a corrente, uma vez que muito é dito pelos gestores superiores em discursos e congressos e nas declarações de missão que exaltam a solidariedade e a ética, mas muito pouco da reafirmação do compromisso com a sociedade tem sido de fato efetivado por meio de propostas concretas.

Assim, a compreensão da Responsabilidade Social Universitária vincula-se fortemente à Extensão, alicerçada no tripé universitário que ratifica o compromisso da universidade para com a sociedade. Para Santos (2011), as universidades, por meio de suas atividades de extensão, cumprem um papel fundamental para a resolução dos problemas de discriminação e exclusão sociais.

Imperatore (2023) entende que a Extensão Universitária deve assumir um caráter crítico-reflexivo que produza conhecimentos, que seja construída dialogicamente junto às comunidades e com públicos diferenciados, sendo considerado esse o maior exercício de uma

universidade que ao mesmo tempo ensina, aprende a dialogar e se despe de suas vaidades epistêmicas. Essa Extensão deve problematizar a realidade, teorizando as problemáticas sociais apresentadas e aplicar conhecimentos na perspectiva de resolver as mesmas, sintetizando e analisando seus resultados.

Especificamente na educação, a Responsabilidade Social das Universidades vem contribuindo para a formação do Capital Humano , apontado por pesquisas doutrinárias, teóricas e práticas, influenciando a construção do Capital Social e, dessa maneira, impactando de forma positiva o desenvolvimento local sustentável por meio da inovação e do empreendedorismo (Pompeu, 2011)

2.2 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nas Universidades

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em um momento em que se vislumbrava a possibilidade de se reduzir os danos causados pelo ser humano ao planeta e suas consequências devastadoras. Nesse cenário, é introduzida, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável no ano de 2015, a Agenda 2030, que apresenta ações na busca de um mundo sustentável e resiliente (Unsdsn, 2017).

A ONU buscou, com essa ação, definir metas a serem atingidas por todos os países até o ano de 2030, por meio de uma agenda global com ações coordenadas por diversos governos, empresas, academia e sociedade civil, para se alcançar os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (Figura 1) e suas 169 metas. Os ODS foram desenvolvidos a partir do legado dos Objetivos do Milênio – ODM, que haviam colocado o combate à extrema pobreza como prioridade na agenda internacional de desenvolvimento (Corbari et al., 2021).

FIGURA 1. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: ONU (2024).

Segundo Corbari et al. (2021), os ODS são integrados e indivisíveis e devem mesclar de maneira equilibrada as três dimensões relativas ao desenvolvimento sustentável, quais sejam: a ambiental, a econômica e a social. Para esses autores, as IES fazem parte de uma rede capilarizada que objetiva o alcance dos ODS, de modo a resolver esses desafios com origem nas aspirações sociais.

Notadamente, os ODS marcaram uma mudança histórica devido à sua abordagem inovadora e holística. Eles fornecem uma estrutura normativa que engloba a visão de uma sociedade inclusiva e sustentável, considerando simultaneamente as dimensões social, ambiental e econômica (Kioupi & Voulvoulis, 2019). O ODS 4, que visa garantir oportunidades de educação de qualidade inclusiva e equitativa para todos, requer uma ação ativa das universidades, pois a maioria de suas metas está diretamente relacionada à aprendizagem e ao ensino (Blasco et al. 2021).

Alguns estudos (Brusca et al., 2019; Findler et al., 2019; Raimo et al., 2021) indicam que as universidades podem satisfazer as expectativas de seus stakeholders (agências de fomento, estudantes, comunidade e formuladores de políticas) ao divulgar seus impactos relacionados às questões econômicas, sociais e ambientais. Assim, a divulgação desses resultados fornece uma contribuição valiosa para comunicar os esforços das universidades e o progresso sustentável às comunidades nacionais e internacionais, com retornos positivos sobre sua responsabilidade, transparência e desempenho (Findler et al. 2019; Mauro et al., 2020; Garde Sánchez et al., 2021).

As IES têm um destaque na agenda dos ODS/ONU em função da alta capacidade que possuem de produzir ciência, sintetizada em três aspectos: transformação da sociedade por meio da educação, compartilhando conhecimento e desenvolvendo capacidades; promoção da sustentabilidade, por meio de projetos científicos e tecnológicos inovadores; monitoramento e avaliação (Menezes & Minillo, 2017). Entretanto, parece ser necessário que esses aspectos ultrapassem os muros da IES e atinjam de forma positiva seus stakeholders, provocando resultados positivos e de impacto social.

Os ODS tornam-se, assim, um norte quando da verificação das ações desenvolvidas como RSU ao utilizar o desporto como ferramenta nas práticas de ESG, visto que o desporto, por ser considerado polissêmico, pode estar presente no atendimento a muitos dos ODS estabelecidos, sendo esse mais um desafio dado a esta pesquisa.

2.3 Desporto como ferramenta de múltiplas possibilidades

O desporto, na atualidade, pode ser considerado como uma das ferramentas sociais mais poderosas de transformação social, por assumir diversos significados e ter amplo alcance com suas ações em nível global; percebe-se isso pelo fato de fazer parte do cotidiano das pessoas como elemento integrador no tecido social (Galatti, 2018). Não se pode negar a presença da cultura esportiva instalada em diferentes sociedades, nas quais se refletem e se estimulam seus valores e comportamentos, além de interagir com aspectos cruciais de qualquer sociedade, tais quais os aspectos políticos, econômicos, religiosos, entre outros que surgem da convivência humana (Galatti, 2017).

Essa amplitude alcançada pelo desporto na sociedade advém de documentos norteadores introduzidos ao redor do mundo, como a Carta Europeia do Esporte para todos em

1975 e a Carta Internacional de Educação Física e o Esporte da UNESCO em 1978 (Turbino, 2002), além do reconhecimento da ONU, por meio de diversos documentos (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) de ter no desporto uma ferramenta de largo alcance visando à transformação social, tanto assim que estabeleceu em 2013 o dia 6 de abril como o Dia Internacional do Esporte para Desenvolvimento e a Paz.

Essas ações levaram o desporto a ser reconhecido como significativo e impactante, principalmente pela pluralidade que apresenta e pelas necessidades advindas no novo século, indo além da compreensão atribuída no período moderno, quando se destinava ao treinamento para melhoria da performance. Assim, o desporto contemporâneo se caracteriza por estar em constante transformação e ser diversificado, o que produz múltiplos significados (Galatti et al., 2010; Galatti et al., 2014).

Nesse novo cenário de compreensão das possibilidades advindas do desporto, a prática esportiva é considerada algo muito mais importante do que apenas uma atividade física ou fator de qualidade de vida; o desporto é capaz de unir diferenças entre povos e cooperar no processo de inclusão social (Freitas, 2017). Nesses termos, o desporto tem sido uma importante ferramenta quando o assunto é inclusão social. Além de promover a convivência em grupo, atividades desse tipo ajudam no crescimento pessoal, na participação de cada um na sociedade, no aprimoramento da disciplina e do respeito ao próximo (Figueira, 2017).

Um dos principais referenciais esportivos é o socioeducativo, vinculado a valores e modos de comportamento que podem ser estimulados, se intencionalmente organizados e sistematizados como conteúdo esportivo (Machado, Galatti, & Paes, 2015). Assim, busca-se promover um contexto que explore discussões sobre valores, princípios e comportamentos que humanizem as relações e permitam, por meio do desporto, uma vida saudável em comunidade (Oliveira, Silva, & Scaglia, 2021).

Cabe ainda apresentar iniciativas existentes na literatura que corroboram esse novo significado dado ao desporto e que vêm sendo estudados em nível mundial ao utilizar o desporto na perspectiva de alcançar resultados que vão além de sua prática, como o Sport For Development – SFD (Lyras & Peachey, 2011; Peachey, Schulenkorf, & Hill, 2020; Sherry et al., 2017) e o Health Campus (Fisu, 2020; Lange & Horstmann, 2020).

2.3.1 Sport for Development (SFD) e suas possibilidades de aproximação com as universidades

O Sport for Development (SFD) é um movimento proposto pela ONU que incentivou diversos países e instituições a promover ações por meio do desporto, organizando-se em uma grande rede que periodicamente se reúne em eventos apresentando achados científicos nessas ações, o que proporcionou um campo frutífero de investigação. O SFD faz parte da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU e se tornou o motor primário. Por intermédio de suas ações, muitas questões em nível mundial são mitigadas ou minimizadas (Svensson & Woods, 2017; Peachey, Schulenkorf, & Hill, 2020; Lyras & Peachey, 2011; Collison, 2019).

O desenvolvimento do SFD tem suas orientações advindas das relações que mantém com a ONU (Beutler, 2008), de tal forma que os documentos publicados como os Objeti-

vos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, em vigor respectivamente de 2000–2015 e 2015–2030, influenciaram fortemente a definição de muitos objetivos do programa do SFD (ONU 2003; 2015), muito em função da defesa que a ONU faz em favor do desporto, principalmente por este promover o desenvolvimento e a construção da paz, conforme prevê o Artigo 37 dos ODS:

O desporto é também um importante facilitador do desenvolvimento sustentável. Reconhecemos a contribuição crescente do desporto para a realização do desenvolvimento e da paz na sua promoção da tolerância e do respeito e as contribuições que dá para o empoderamento das mulheres e dos jovens, indivíduos e comunidades, bem como para a saúde, a educação e a assistência social (Onu, 2015, p. 37).

De acordo com essas premissas, a ONU (2016) insiste que o desporto deve deixar de ser tido como um luxo na sociedade e passar a ser considerado um investimento essencial no presente e no futuro, mais precisamente nos países em desenvolvimento, promovendo a integração social, o desenvolvimento econômico, sendo mais uma vez referido como ferramenta poderosa com a capacidade de fortalecer redes e laços sociais (Burnett, 2013).

As IES devem atender ao apelo da ONU no que se refere ao desenvolvimento de novas estratégias metodológicas para apoiar o compromisso com a Agenda 2030, inclusive atentas às relações entre os conceitos de desenvolvimento do desporto e de desenvolvimento a partir do desporto. O primeiro conceito tem relação com a melhora da performance desportiva com um fim em si mesmo, desenvolvimento muitas vezes por equipes de competições. Já o segundo conceito se estabelece na possibilidade da utilização das práticas esportivas como ferramenta capaz de alcançar objetivos sociais, econômicos e políticos, podendo estar presente em programas e/ou projetos com fins específicos, utilizando estratégias regionais e nacionais de desenvolvimento, ou ainda usufruindo dos benefícios com a realização de eventos desportivos.

2.3.2 Health Campus – desporto com outros propósitos no ambiente universitário

As Instituições de Ensino Superior (IES), por meio do desporto, podem oferecer oportunidades de inclusão social aos discentes e também à comunidade atendida nos programas de extensão e de responsabilidade social, sendo essa a forma como a universidade desempenha o conjunto de suas atividades no âmbito do campo em que atua e o tipo de relações que estabelece com os demais campos do espaço social. Essa atuação indica o grau de responsabilidade social de suas ações enquanto corresponsável no processo de produção social (Desaulniers, 2006).

Nesse contexto, Lange & Horstmann (2020) afirmam que o desporto no ambiente universitário é um recurso importante para a promoção da saúde e pode ter efeito preventivo. O desporto, como subcategoria da atividade física, também tem a característica de promover efeitos sociais na saúde, além de efeitos de prevenção física. As autoras deixam claro que o desporto universitário pode ser usado como estratégia eficaz de enfrentamento por parte dos estudantes para desabafar, relaxar e fazer contatos sociais.

Nessa direção, a International University Sports Federation – FISU (2020) instituiu um programa denominado de Healthy Campus, que objetiva desenvolver uma cultura junto aos alunos das diversas IES em todo o mundo que adote práticas saudáveis por meio do

desporto no meio acadêmico, dentro de uma perspectiva holística sobre fitness, saúde mental, nutrição, responsabilidade social e sustentabilidade Essa ação é direcionada a todos os alunos, independente de fazerem ou não parte das equipes esportivas da universidade, o que constitui um reforço dentro do desporto contemporâneo.

3. Metodologia

3.1 Tipologia da pesquisa

Entre as diversas metodologias utilizadas para classificar uma pesquisa, de acordo com Yin (2015), este trabalho pode ser classificado como um estudo de caso, utilizando o método misto, visto que, mais do que um método, o estudo de caso constitui uma estratégia de pesquisa que não pode ser classificada como qualitativa nem quantitativa, por excelência, mas interessada no fenômeno, valendo-se de múltiplos métodos e fontes para explorar, descrever e explicar um fenômeno e seu contexto.

Segundo Eisenhardt (1989), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa pela qual se compreende a dinâmica de um fenômeno a partir de sua singularidade. Essa singularidade pode ser apreendida pela observação de um caso único ou de um conjunto de casos que permitam a observação profunda do fenômeno em suas diversas dimensões, e essa apreensão pode se dar por meio de várias técnicas de coleta e fontes de dados. Embora mais frequentemente associada a técnicas qualitativas, a estratégia de pesquisa também emprega aparato quantitativo em sua execução.

Essa abordagem é particularmente valiosa porque permite a triangulação de dados, quando diferentes métodos são usados para coletar informações sobre o mesmo fenômeno, proporcionando uma forma de validação cruzada das informações coletadas. Além disso, permite a complementaridade, em que cada método pode elucidar diferentes aspectos do mesmo fenômeno, oferecendo uma visão mais holística e robusta. Adicionalmente, em métodos mistos, um método pode informar ou complementar o outro (Creswell; Poth, 2016). Essa interação entre métodos qualitativos e quantitativos aumenta a profundidade e a abrangência do entendimento do pesquisador sobre o fenômeno estudado.

Quanto aos fins desta pesquisa, pode ser classificada como exploratória, pois permitirá entender as ações esportivas desenvolvidas pela IES, por meio de entrevistas junto aos gestores dessa instituição. A pesquisa exploratória tem como objetivo explorar ou buscar entendimentos e maior compreensão acerca de um problema ou uma situação específica.

As ações esportivas de Responsabilidade Social Universitária — RSU promovidas pela Unifor, objeto deste estudo, são de responsabilidade da Vice-Reitoria de Extensão e Comunidade Universitária e desenvolvidas pela Divisão de Atividades Desportivas — DAD, setor responsável pelo planejamento e execução das políticas de esporte, além de gerenciar o Parque Desportivo, os processos e as pessoas nas áreas do atendimento à comunidade, almoxarifado, academia, negócios no esporte, eventos e projetos esportivos (social, educacional e de rendimento) (Divisão de Atividades Desportivas, 2022).

3.2 Designe da pesquisa

A pesquisa adotou uma abordagem sequencial de métodos mistos, o que envolveu coletar dados em duas formas distintas: qualitativa e quantitativa. Esse design permitiu uma ex-

ploração mais aprofundada do fenômeno, aproveitando as forças complementares de ambos os métodos de pesquisa.

A natureza aberta e exploratória dos métodos qualitativos facilitou a identificação de temas, padrões e categorias importantes que talvez não emergissem em uma abordagem puramente quantitativa (Miles & Huberman, 1994). O conhecimento adquirido nessa fase não apenas enriqueceu a compreensão do contexto educacional superior, mas também serviu como uma base sólida para a próxima etapa da pesquisa, qual seja, a quantitativa.

3.3 Coleta de dados

Para a coleta de dados, foram consideradas as fontes de evidência de dados destacadas por Yin (2015). Na fase qualitativa, a pesquisa se concentrou em coletar dados mediante entrevista semiestruturada com o coordenador de esportes da Divisão de IES, versando especificamente como é feito a gestão dos benefícios direcionados aos participantes dos programas esportivos como ações de RSU, de onde surgiram as temáticas que orientaram a fase quantitativa; Análise de documentos como relatórios desportivos produzidos pelo setor desportivo, publicações no site da IES, análise dos documentos oficiais relacionados ao tema e, ainda, observação participante. Essa etapa foi crucial para ganhar uma compreensão profunda das dinâmicas, percepções e estruturas internas das IES. Na fase quantitativa, foram analisados os resultados dos relatórios apresentados pela Divisão de Atividades Desportivas da Unifor.

3.4 Análise dos dados

Para análise dos dados, foi utilizada a análise de conteúdo de Bardin (2016), realizando processos objetivos e sistemáticos, o que garantiu a possibilidade de codificação, categorização e interpretação das respostas. Para dar apoio ao tratamentos e organização dos dados, foi utilizado o software Atlas Ti.

Para análise dos dados quantitativos, os mesmos foram tabulados numa planilha eletrônica utilizando a planilha de Excel. A seguir, foi apresentada em forma de gráficos a descrição percentual das características dos respondentes, demonstrando uma visão clara do perfil demográfico dos participantes.

Esta pesquisa foi cadastrada na Plataforma Brasil (6.482.398) por envolver seres humanos, a fim de atender à Resolução n.º 466/12 do Conselho Nacional de Saúde – CNS. Os participantes foram informados que possuíam direito de não participação ou de desistir do estudo em qualquer fase, e a possibilidade de acesso aos dados e aos resultados finais. Foi assinado o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE); foram asseguradas a confiabilidade, a privacidade, a proteção dos dados e de imagens, garantindo a não utilização das informações em prejuízo de pessoas ou grupos.

4. Resultados

Os resultados da referida pesquisa são apresentados em tópicos que se referem aos resultados da análise documental que os pesquisadores tiveram acesso, quais sejam: Programa de Apoio e Incentivo ao Esporte — PAIE desenvolvido pela Unifor; Renda Familiar; Origem escolar; Alojamento e alimentação; Planos de saúde, apoio médico e odontológico, Cartão

alimentação. Nesses tópicos, para tornar a compreensão das ações mais efetivas, foram incluídas as falas do Coordenador de Esportes da IES investigada.

4.1 Programa de Apoio e Incentivo ao Esporte – PAIE

O Programa de Apoio e Incentivo ao Esporte é caracterizado pela possibilidade da gestão superior da Unifor proporcionar a muitos estudantes a realização de sua formação acadêmica com descontos nas mensalidades, que variam de 20% a 100% do valor da semestralidade. As condições e os critérios para ter direito a essas bolsas são estabelecidos por portarias da Fundação Edson Queiroz, cuja primeira foi publicada em 1.º de março de 2000, sendo as mesmas aperfeiçoadas de acordo com os contextos sociais apresentados em cada momento histórico (Divisão de Atividades Desportivas, 2022).

A última portaria publicada sobre essa temática foi a de n.º 04, de 21 de março de 2022, da Fundação Edson Queiroz (Fundação Edson Queiroz, 2014), assinada por sua Presidente, que estabeleceu as modalidades e normas de funcionamento do Programa de Apoio e Incentivo ao Esporte da Universidade de Fortaleza. Nessa portaria, fica estabelecido o número máximo de 120 bolsas de estudos a serem distribuídas a critério da Universidade. O valor da referida bolsa está condicionado a uma avaliação do desempenho atlético, podendo o aluno-atleta ser enquadrado nas seguintes categorias:

- Iniciante: desconto de 20% no valor total da semestralidade;
- Intermediário: desconto de 30% no valor total da semestralidade;
- Avançado: desconto de 40% no valor total da semestralidade.

Além destas categorias, a portaria prevê que, caso o aluno-atleta seja premiado nos Jogos Universitários Brasileiros e/ou eventos nacionais e internacionais promovidos por Confederações e Federações reconhecidas pelo Comitê Olímpico Brasileiro — COB e/ou Comitê Olímpico Internacional — COI, a Fundação Edson Queiroz, mantenedora da Universidade de Fortaleza, concede bolsa integral para o 1.º lugar, com desconto de 100% da semestralidade, e desconto de 50% do valor total da semestralidade para o 2.º e 3.º lugares.

Segundo a fala do Coordenador de Esportes da IES investigada:

> As decisões da gestão superior da Unifor estão pautadas no desenvolvimento de projetos esportivos que impactem diretamente na sociedade, entendendo que o investimento na área esportiva vai muito além das conquistas no campo de jogo. As práticas esportivas contribuem na formação integral dos estudantes e de sua futura intervenção profissional, fruto das características atribuídas ao desporto, como a resiliência, a disciplina, o saber conviver em equipe, dentre tantas outras, atendendo assim ao ODS 4. O ODS 3 também é contemplado nessas práticas, visto que, o desporto se caracteriza como uma das possibilidades da manutenção da saúde e da qualidade de vida.

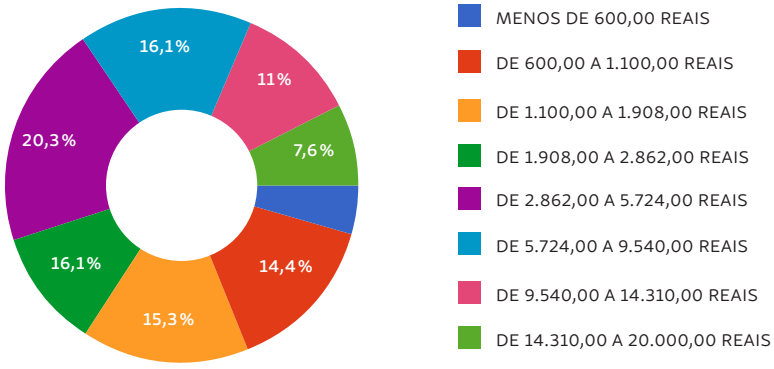
Ainda, segundo o Coordenador de Esportes:

> Provavelmente boa parte desses alunos-atletas não teria a condição de ter estudado ou estar estudando na Universidade de Fortaleza caso não fosse contemplada com bolsas de estudo. A ação desse projeto proporcionou ao longo de todos estes anos, desde a publicação da primeira Portaria de Incentivo ao Esporte, em 1.º de março de 2000, até 2022, que aproximadamente 2.400 alunos fossem contemplados.

4.2 Renda Familiar dos alunos participantes do PAIE

Ratificando a fala do coordenador de esportes da Unifor acerca das oportunidades proporcionadas pelo desporto às classes menos favorecidas de acesso ao ensino de qualidade,, o relatório anual da referida Divisão de 2022 demonstrou que 44,9% possuem renda familiar entre R$ 600,00 (seiscentos reais) e R$ 2.862,00 (dois mil oitocentos e sessenta e dois reais), que corresponde a aproximadamente pouco mais de dois salários mínimos e meio, conforme a Figura 2.

FIGURA 2. Renda familiar dos alunos-atletas Unifor – 2022



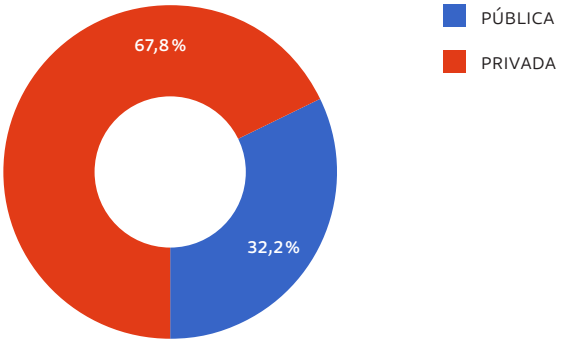
Fonte: Divisão de Atividades Desportivas da Unifor.

4.3 Origem escolar dos alunos participantes do PAIE

Outro dado importante coletado nesse cadastro é a origem desses alunos-atletas, apresentado na Figura 3. Identificou-se que 32,2% são oriundos de escola pública e que, dos 67,8% vindos das escolas privadas, muitos dos quais, estudavam com bolsas por serem atletas.

Esses dados corroboram aquilo já explicitado anteriormente: que o desporto, como RSU, trouxe uma mudança nas expectativas de vida de muitos jovens, proporcionando um impacto positivo pessoal e familiar. Outras ações de relevância na vida desses alunos-atletas que oportunizam uma formação acadêmica por meio da RSU são descritas pelo gestor da DAD nos tópicos a seguir.

FIGURA 3. Origem escolar alunos-atletas Unifor



Fonte: Divisão de Atividades Desportivas da Unifor.

4.4 Alojamentos e alimentação dos alunos

Nos anos de 2019 a 2022, 128 alunos-atletas oriundos de outras cidades ou bairros muito afastados da Unifor, com renda comprovadamente insuficiente para se manter morando na capital cearense ou arcar com deslocamentos para as aulas, treinamentos e competições, usufruíram de alojamentos em apartamentos localizados nas proximidades da Universidade, alugados e mantidos pela Fundação Edson Queiroz. Os apartamentos são equipados com eletrodomésticos novos, móveis, luminárias e utensílios domésticos.

Com relação à alimentação, há um suprimento mensal de alimentos para cada apartamento, por meio de cestas básicas com produtos de primeira qualidade e em quantidade suficiente para suprir as necessidades de um aluno/atleta suportar a dupla jornada como aluno regular e os treinamentos de sua modalidade. Também são disponibilizados, para cada apartamento, garrafões de água mineral de 20 litros.

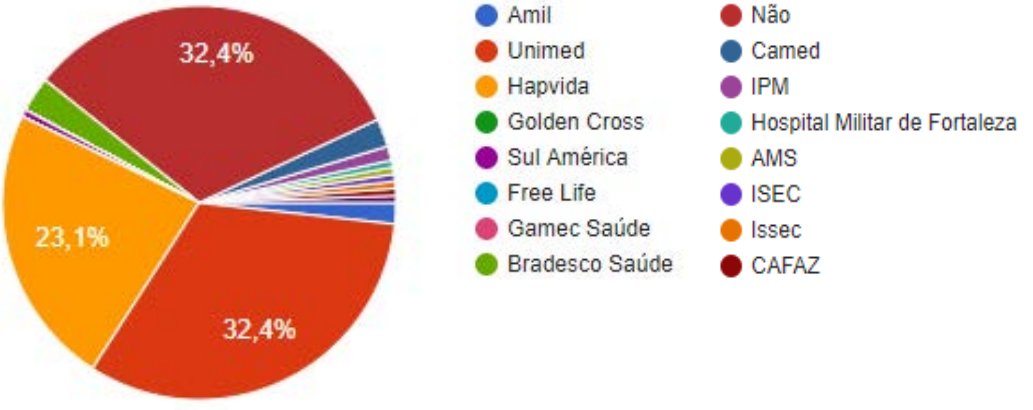
Segundo o gestor esportivo da Universidade:

> É notória a satisfação dos alunos que se beneficiam destes alojamentos, não só com as instalações físicas, mas principalmente com os colegas que coabitam no mesmo espaço, pois se estabelece um vínculo familiar diferenciado em que pessoas de diferentes locais, formações e costumes se tornam uma família. Conforme a fala de um dos alunos-atletas vindo de outro município, "cada um toma conta de todos e todos tomam conta de cada um". Segundo relatado por um dos gestores da DAD, quando esse laço é desfeito, há uma comoção tanto dos que saem como pelos que continuam nos alojamentos.

4.5 Planos de saúde

Uma das ações de RSU promovidas pela Fundação Edson Queiroz é a disponibilização de 20 planos de saúde aos alunos-atletas que não podem pagar por esses serviços, entendendo que a prática esportiva, principalmente em competições, acarreta risco de acidentes. Nas fichas de cadastro dos alunos-atletas, demonstra-se que 32,4% dos alunos-atletas ainda não têm planos de saúde, e os que foram beneficiados estão nos 23,1% do plano de saúde (Figura 4).

FIGURA 4. Planos de saúde



Fonte: Divisão de Atividades Desportivas da Unifor.

Segundo relato do Coordenador de Esportes,

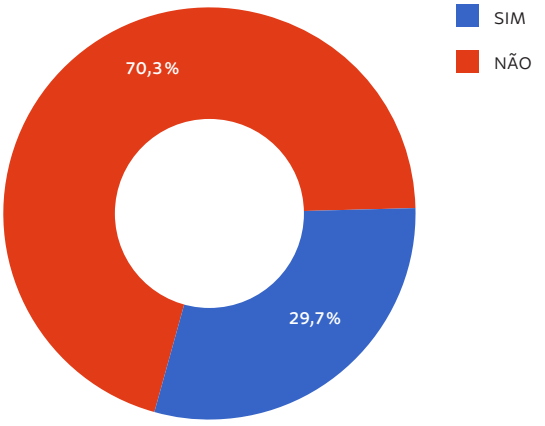
> os critérios estabelecidos para o aluno-atleta ser contemplado com esses planos são definidos pela Divisão de Atividades Desportivas, obedecendo a uma sequência que vai desde a condição socioeconômica até o rendimento desportivo e acadêmico do mesmo. Vale ressaltar que, mesmo aqueles que não são contemplados com plano de saúde e que não possuem condições de pagar por um, quando necessário, são encaminhados ao Núcleo de Atenção Médica Integrado – NAMI da Unifor.

O NAMI realiza atendimentos multidisciplinares tanto pelo Sistema Único de Saúde (SUS) como por convênios com operadoras de saúde de forma particular (Universidade de Fortaleza, 2021b).

Neste cuidado integral ao aluno-atleta, a Unifor promove como RSU outra ação de impacto realizada na parceria com as Clínicas do Curso de Odontologia da Unifor. As clínicas da Unifor — uma multidisciplinar e outra integrada — possuem 100 consultórios, nos quais são atendidas cerca de 400 pessoas diariamente. São oferecidos serviços nas variadas especialidades odontológicas, como limpeza, restauração, tratamento de canal, cirurgia, prótese, ortodontia e exames radiográficos (Clínicas Odontológicas da Unifor, 2021).

A odontologia esportiva é uma das áreas da odontologia, visto que problemas dentários comprometem o desempenho atlético. Constatou-se que o rendimento de um atleta pode ser reduzido se ele tiver algum distúrbio na saúde bucal, como má oclusão, o que gera problemas de mastigação, podendo prejudicar a absorção dos nutrientes, assim como desequilíbrios musculares e na articulação têmporo-mandibular (Machado, Borges, & Bellato, 2016). Essa parceria vem a calhar se for observado o alto percentual de alunos-atletas que não possuem planos odontológicos (Figura 5):

FIGURA 5. Planos odontológicos



Fonte: Divisão de Atividades Desportivas da Unifor.

4.6 Cartão alimentação

Segundo observado no relatório disponibilizado à pesquisa, a Universidade de Fortaleza, disponibiliza cartões-alimentação a 27 alunos-atletas que comprovadamente se encaixam nos critérios estabelecidos pela DAD para reforçar suas necessidades calóricas e desempenharem de forma satisfatória as atividades educacionais e desportivas. Normalmente, alunos-atletas que recebem este benefício passam o dia no campus, entre as aulas de graduação, estágios e treinamentos (Divisão de Atividades Desportivas, 2022).

Conclusão

A Gestão Superior da Unifor, ao desenvolver o Programa de Apoio e Incentivo ao Esporte, define uma operacionalização adequada no que se refere aos critérios estabelecidos para sua execução, definidos em uma portaria que regulamenta essa prática. A média anual de 105 bolsas de estudo mantida ao longo dos últimos 23 anos de implantação do programa indica que as políticas de RSU promovidas pela Universidade de Fortaleza por meio do esporte são sérias e com largo alcance.

Esse fato é comprovado ao se verificar entre os participantes do programa que 45% têm renda familiar pouco acima de um salário mínimo, o que demonstra que sem essas bolsas muitos desses alunos não teriam a oportunidade de um estudo superior numa IES de qualidade. Esse programa, além das bolsas de estudo, oportuniza a uma quantidade significativa de alunos alojamentos, planos de saúde, atendimentos odontológicos e alimentação, principalmente aos menos favorecidos.

A limitação deste estudo encontra-se no fato de a pesquisa não ter ido ao encontro dos alunos envolvidos no programa para entrevistá-los, a fim de fazer emergir outros temas que porventura tenham sido deixados de lado neste trabalho.

Como proposta de futura investigação nesse campo, seria importante verificar nas diversas IES brasileiras quais as ações promovidas por meio do desporto que se caracterizam como ações de RSU e, quem sabe, estabelecer um *framework* de análise para subsidiar aquelas instituições interessadas na ferramenta do desporto como desenvolvimento dessas ações.

Referências

Bardin L. (2016). Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70.

Beutler, I. (2008). Sport serving development and peace: Achieving the goals of the United Nations through sport. Sport in society, 11(4), 359-369.

Blasco, N., Brusca, I., & Labrador, M. (2020). Drivers for universities' contribution to the sustainable development goals: An analysis of Spanish public universities. Sustainability, 13(1), 89.

Brasil. (1998). Lei n.º 9615, de 24 de março de 1998. Recuperado em 21 out. 2022 de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm.

Brasil. (2004). Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004. Recuperado em 16 set. 2021 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm.

Brasil. Ministério da Educação. (2012). Análise sobre a expansão das Universidades Federais 2003 a 2012. Relatório da Comissão constituída pela Portaria n.º 126/2012. Brasília. Recuperado em 25 jun. 2021, de http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192#:~:text=-Evidencia%2Dse%20que%20no%20per%C3%ADodo,de%2064%25%20de%20docentes%20substitutos.

Brusca, I., Cohen, S., Manes-Rossi, F., & Nicolò, G. (2019). Intellectual capital disclosure and academic rankings in European universities: Do they go hand in hand? Meditari Accountancy Research, 28(1), 51-71.

Burnett, Cora. (2013). GIZ/YDF and youth as drivers of sport for development in the African context. Journal of Sport for Development, v. 1, n. 1, 4-15.

Clínicas Odontológicas da Unifor. (2021). Recuperado em 25 jun. 2021, de https://www.unifor.br/web/guest/clinicas-odontologicas.

Collison, H., Darnell, S. C., Giulianotti, R., & Howe, P. D. (Eds.). (2019). Routledge handbook of sport for development and peace. London: Routledge.

Corbari, S. D., Dorado, A., Kniess, C. T., & Freitas, L. (2021). O papel das instituições de ensino superior no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Recuperado em 23 ago. 2021 de http://www.iea.usp.br/pesquisa/projetos-institucionais/usp-cidades-globais/artigos-digitais/o-papel-das-instituicoes-de-ensino-superior-no-alcance-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods.

Creswell, J. W. & Poth, C. N. (2016). Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches. Sage

Desaulniers, J. B. R. (2006). Desenvolvimento sustentável da sociedade passa pela universidade. Entrevista concedida para a Editora da ULBRA. Recuperado em 5 jul. 2021, de http://www.editoradaulbra.com.br.

Divisão de Atividades Desportivas – DAD. (2022). Universidade de Fortaleza. Relatório anual, Fortaleza, Ceará.

Eidt, E. C. & Calgaro, R. (2021). Responsabilidade social universitária-histórico e complexidade implícitos na constituição do conceito. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), 26, 89-111.

Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. Academy of Management Review, 14(4), 532-550.

Esgaio, A., & Gomes, S. (2018). Observatório da Responsabilidade Social e Instituições de Ensino Superior. Livro Verde sobre Responsabilidade Social e Instituições de Ensino Superior. Recuperado de 20 mar. 2022 em https://www.uc.pt/sustentabilidade/documents/Livro_Verde_versaoFINAL.pdf.

Ferreira, P. B., Suriano, M. L. F., & De Domenico, E. B. L. (2018). Contribuição da extensão universitária na formação de graduandos em Enfermagem. Revista Ciência em Extensão, 14(3), 31-49.

Figueira, E. (2017). O que é educação inclusiva. São Paulo: Brasiliense.

Findler, F., Schönherr, N., Lozano, R., Reider, D., & Martinuzzi, A. (2019). The impacts of higher education institutions on sustainable development: A review and conceptualization. International Journal of Sustainability in Higher Education, 20(1), 23-38.

Fisu. (2020). Healthy Campus. Recuperado em 10 dez. 2022 de https://www.fisu.net/healthy-campus#.

Freitas, G. (2017). O esporte como ferramenta de inclusão social. Swim Channel, Recuperado em 15 nov. 2022 de https://swimchannel.net/o-esporte-como-ferramenta-de-inclusao-social/.

Fundação Edson Queiroz. (2014). Portaria n.º 1 da Universidade de Fortaleza, de 22 de janeiro de 2014. Estabelece as modalidades e normas de funcionamento do programa de apoio e incentivo ao esporte da Universidade de Fortaleza. Fortaleza, Ceará.

Galatti, L. R. (2010). Esporte e Clube Socioesportivo: percurso, contextos e perspectivas a partir de estudo de caso em clube esportivo espanhol. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

Galatti, L. R. (2017). AFEs, desenvolvimento humano e esporte de alto rendimento. PNUD Brasil. Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano, 1, 1-49.

Galatti, L. R., Reverdito, R. S., Scaglia, A. J., Paes, R. R., & Seoane, A. M. (2014). Pedagogia do esporte: tensão na ciência e o ensino dos jogos esportivos coletivos. Revista da Educação Física/UEM, 25(1), 153-162.

Galatti, L. R., Paes, R. R., Collet, C., & Seoane, A. M. (2018). Esporte contemporâneo: perspectivas para a compreensão do fenômeno. Corpoconsciência, 115-127.

Garde Sanchez, R., Rodríguez Bolívar, M. P., & López Hernandez, A. M. (2021). Which are the main factors influencing corporate social responsibility information disclosures on universities' websites. International Journal of Environmental Research and Public Health, 18(2), 524.

Haudenhuyse, R. P., Theeboom, M., & Coalter, F. (2012). The potential of sports-based social interventions for vulnerable youth: Implications for sport coaches and youth workers. Journal of Youth Studies, 15(4), 437-454.

Imperatore, S. (2023). A extensão não é um acréscimo, mas sim parte integrante. In: Participação, Equipe. Extensão universitária: inovação curricular comprometida com a transformação social. Participação, v. 1, n. 40, 1-159.

Kioupi, V., & Voulvoulis, N. (2019). Education for sustainable development: A systemic framework for connecting the SDGs to educational outcomes. Sustainability, 11(21), 6104.

Lange, M., & Horstmann, F. (2020). Strategische Weiterentwicklung des Themenfeldes Gesundheitsförderung im adh.

Lyras, A., & Peachey, J. W. (2011). Integrating sport-for-development theory and praxis. Sport management review, 14(4), 311-326.

Machado, G. V., Galatti, L. R., & Paes, R. R. (2015). Pedagogia do esporte e projetos sociais: interlocuções sobre a prática pedagógica. Movimento, 405-418.

Machado, P., Borges, C. L., & Bellato, A. (2016). Odontologia esportiva: conversas interdisciplinares, Revista de Divulgação Científica da Ulbra Torres, 12(2). Recuperado em 5 jul. 2021 de http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/ci/article/view/4082.

Mauro, S. G., Cinquini, L., Simonini, E., & Tenucci, A. (2020). Moving from social and sustainability reporting to integrated reporting: Exploring the potential of Italian public-funded universities' reports. Sustainability, 12(8), 3172.

Menezes, H. Z. D., & Minillo, X. K. (2017). Pesquisa e extensão como contribuição da universidade na implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) no Brasil. Meridiano 47, 18, 1-16.

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). Qualitative data analysis: An expanded sourcebook. Sage.

Nunes, E. B. L. L. P., Pereira, I. C. A., & Pinho, M. J. (2017). A responsabilidade social universitária e a avaliação institucional: reflexões iniciais. Avaliação – Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), 22, 165-177.

Oliveira, M. F., Silva, L. F. N., & Scaglia, A. J. (2021). Pedagogia do esporte: percepções sobre as implicações práticas de um projeto social esportivo no contexto universitário. Corpoconsciência, 23-38.

ONU. Agenda 2015. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: UN—United Nations. Recuperado em 13 dez. 2022 dehttps://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld. Acesso em: 13 dez. 2022.

Peachey, J. W., Schulenkorf, N., & Hill, P. (2020). Sport-for-development: A comprehensive analysis of theoretical and conceptual advancements. Sport Management Review, 23(5), 783-796.

Pompeu, R. M. (2011). A Responsabilidade Social da Universidade na formação de capital humano e como ferramenta de desenvolvimento local sustentável: os casos da UTAD e da UNIFOR. 2011. 348f. Tese (Doutorado) – Curso de Gestão, Departamento de Economia, Sociologia e Gestão, UTAD, Vila Real – Portugal.

Raimo, N., Vitolla, F., Nicolò, G., & Tartaglia Polcini, P. (2021). CSR disclosure as a legitimation strategy: Evidence from the football industry. Measuring Business Excellence, 25(4), 493-508.

Rivas, L. T. R., Rodríguez, V. M. C., Martínez, C. R. G., Montes, I. L. C., Cárdenas, J. F. G., López, F. J. O., ... & Cuevas, T. N. P. (2023). La responsabilidad social universitaria. Los antecedentes para la creación de un modelo de RSU en la Universidad Autónoma de Nayarit Responsabilidade social das universidades. Antecedentes da criação de um modelo de RSU na Universidad Autónoma de Nayarit.

Santos, B. (2011) A Universidade do século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. 3 ed. São Paulo: Cortez.

Sherry, E., Schulenkorf, N., Seal, E., Nicholson, M., & Hoye, R. (2017). Sport-for-development: Inclusive, reflexive, and meaningful research in low-and middle-income settings. Sport Management Review, 20(1), 69-80

Svensson, P. G., & Woods, H. (2017). A systematic overview of sport for development and peace organisations. Journal of sport for development, 5(9), 36-48.

Tassigny, M. (2008). Extensión, ciudadanía e inclusión social: bases conceptuales y el programa de formación para el trabajo. In: Responsabilidad Social de las Universidades, 86-101. Buenos Aires: Fundación Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria – RLCU.

Tubino, M. (2002). 500 anos de legislação esportiva brasileira: Do Brasil colônia ao início do século XXI. São Paulo: Shape.

Universidade de Fortaleza – Unifor. (2021a). NAMI – Núcleo de Atenção Médica Integrada. Recuperado em 30 jun. 2021 de https://www.unifor.br/nami.

Universidade de Fortaleza – Unifor. (2021b). Recuperado em 30 jun. 2021 de https://www.unifor.br/web/graduacao/odontologia

Unsdsn – United Nations Sustainable Development Solutions Network. (2017). About the SDGs. Recuperado em 20 ago. 2022 de http://unsdsn.org/what-we-do/sustainable-development-goals/about-the-sdgs/.

Vallaeys, F. (2020). El modelo URSULA. Estrategias, herramientas e indicadores. Unión de Responsabilidad Social Universitaria Latinoamericana.

Vallaeys, F. (2014). La responsabilidad social universitaria: un nuevo modelo universitario contra la mercantilización. Revista iberoamericana de educación superior, 5(12), 105-117.

Villanueva, E. (2012). Responsabilidad social universitaria: un horizonte de cambios para las universidades latinoamericanas. In: Fuente, J. R.; Didriksson, A. (Coords.). Universidad, responsabilidad social y bien público: el debate desde América Latina. México: Miguel Angel Porruá.

Wanderley, L. E. W. (1991). O que é Universidade. 8. ed. São Paulo: Brasiliense.

Yin, R. K. (2015). Estudo de caso: Planejamento e métodos. São Paulo: Bookman.

23.

Letramento Racial: Relações Étnico-Raciais na Atualidade Brasileira

Karina Francine Marcelino
Universidade do Estado de Santa Catarina

Cristiane Maria Ribeiro
Instituto Federal Goiano

Mário César Barreto Moraes
Universidade do Estado de Santa Catarina

RESUMO

Este artigo apresenta uma descrição do desenvolvimento e implementação de um projeto de intervenção pedagógica. A referida intervenção apresenta uma reflexão sobre relações étnico-raciais na atualidade brasileira para os alunos da disciplina "Planejamento Estratégico" do Curso Superior de Tecnologia em Processos Gerenciais de uma Faculdade em Florianópolis, SC, Brasil. Os objetivos envolvem pesquisa bibliográfica, diagnóstico do conhecimento dos alunos, discussão de conceitos e propostas para combater o racismo, letramento racial e sua aplicação na sociedade racista. A metodologia inclui exposição de conteúdo, questionários individuais e coletivos, debates e *feedback*. Resultados apontam interesse dos alunos, porém com lacunas conceituais e visões limitadas sobre o combate ao racismo. A intervenção proporcionou reflexão e aprendizado, destacando a necessidade de ações contínuas para consolidar o letramento racial. Educar nesse contexto requer reconhecimento de privilégios e desconstrução de conceitos arraigados. Essa proposta pedagógica representa um avanço para ressignificar percepções, mas destaca a importância de esforços persistentes para mudanças efetivas.

Palavras-chave: Proposta pedagógica, Letramento racial, Relações étnico-raciais.

ABSTRACT

This article presents a description of the development and implementation of a pedagogical intervention project. The aforementioned intervention presents a reflection on ethnic-racial relations in current Brazilian times for students of the "Strategic Planning" discipline of the Higher Education Course in Management Processes Technology at a College in Florianópolis, SC, Brazil. The objectives involve bibliographical research, diagnosis of students' knowledge, discussion of concepts and proposals to combat racism, racial literacy, and its application in a racist society. The methodology includes content exposure, individual and collective questionnaires, debates, and feedback. Results indicate students' interest but with conceptual gaps and limited views on combating racism. The intervention provided reflection and learning, highlighting the need for continuous actions to consolidate racial literacy. Educating in this context requires recognition of privileges and deconstruction of ingrained concepts. This pedagogical proposal represents an advance in *reframing* perceptions but highlights the importance of persistent efforts for effective changes.

Keywords: Pedagogical proposal, Racial literacy, Ethnic-racial relations.

1. Introdução

A partir de um projeto de intervenção pedagógica realizada no âmbito de um curso de pós-graduação lato sensu em formação pedagógica em educação profissional e tecnológica, este artigo visa apresentar uma descrição detalhada sobre o desenvolvimento e implementação do referido projeto de intervenção pedagógica. O objetivo geral desta intervenção foi apresentar uma reflexão sobre relações étnico-raciais na atualidade brasileira para os alunos da disciplina "Planejamento Estratégico" do Curso Superior de Tecnologia em Processos Gerenciais de uma Faculdade localizada em Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. Os objetivos específicos resumiram-se em: fazer um levantamento bibliográfico sobre relações étnico-raciais; fazer um levantamento diagnóstico em sala de aula sobre o conhecimento do público-alvo sobre a temática proposta; elencar os interesses e dúvidas dos alunos expressado no diagnóstico e elaborar um conjunto de aulas; apresentar conceitos relacionados as temáticas de relações étnico-raciais; apresentar alternativas/caminhos possíveis para combater o racismo nos processos gerenciais e na sociedade.

A proposta pedagógica justifica-se, inicialmente, em razão do cumprimento das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana (Resolução CNE/CP n.º 01 de 17 de junho de 2004), bem como, o conteúdo interdisciplinar baseia-se na metodologia *Design Thinking* (DT) ao buscar intencionalidades, apresentar soluções e obter resultados com foco no ser humano e suas necessidades. Justifica-se também a partir da premissa de que as discussões acerca de atos discriminatórios em relação às populações historicamente marginalizadas, como a população negra, devem ser debatidas em todos os níveis de escolaridade com intuito de combater o racismo e suas múltiplas formas. E por fim, promover o letramento racial por meio da discussão sobre o que é e como ocorrem as relações étnico-raciais no ambiente acadêmico. Há que se ressalvar tal relevância, pois o locus dos estudos é um polo de apoio aos estudantes, e é no ambiente acadêmico que existe a busca pelo conhecimento daquilo que ainda não temos domínio ou que conhecemos pouco, onde há a presença de educação universal, o que se aprende e é repassado para futuras gerações.

Essa discussão busca reeducar os alunos em uma perspectiva antirracista, por meio da promoção de um letramento racial. A expressão relações étnico-raciais é constantemente utilizada na literatura acadêmica para referir-se à assuntos relacionados a diversidade étnico-racial. Para compreender esse debate ao qual se inserem as populações negras no contexto brasileiro, devemos considerar aspectos culturais e históricos-identitários. É por meio do entendimento destes contextos que abordamos as discussões sobre relações étnico-raciais em sala de aula, a fim de elucidar de forma pedagógica as concepções importantes para a compreensão do que é o racismo, suas múltiplas formas de manifestações, as desigualdades geradas e as maneiras de combatê-lo.

Nessa perspectiva, o ambiente acadêmico se destaca como um espaço responsável por promover debates em prol do letramento racial. Viana (2019), discute que esses debates no ambiente escolar e acadêmicos alcançam uma educação que reproduz valores como transformação social, oportunizando aos discentes serem sujeitos construtores da própria história e coletiva. Bourdieu (1994a, 1994b, 1996, 2004, 2008) discorre que a exclusão dos sujeitos de ambientes percebidos como fora de sua realidade pode indicar uma disposição social interiorizada, uma forma de reconhecimento antecipado do preconceito.

Em perspectiva semelhante, é preciso conhecer 'o outro' para respeitar (Viana, 2019). Os espaços onde ocorrem o ensino e aprendizagem devem reconhecer e valorizar a pluralidade racial, buscando desconstruir paradigmas ainda discriminatórios, excludentes e hegemônicos. Considerando as Instituições de Ensino como um espaço de múltiplas discussões que refletem a sociedade, é, portanto, compromisso destas a contribuição para a redução e superação das desigualdades e injustiças sociais (Santos, Silva, & Santos, 2022). Assim, reforça-se a importância da compreensão do papel do ambiente acadêmico na formação do cidadão de modo a despertar a consciência para participação social e política com atitudes críticas, tornando-se agente de transformação da realidade que vive (Viana, 2019).

Para o desenvolvimento deste estudo, apresenta-se primeiramente a perspectiva da intervenção: o letramento racial crítico e educação antirracista; em seguida, apresenta-se a proposta didática desenvolvida; na seção seguinte, analisa-se o impacto da intervenção por meio dos resultados alcançados com a implementação do projeto, e na última seção apresenta-se as principais considerações finais do trabalho.

2. Letramento Racial Crítico e Educação Antirracista

O termo letramento refere-se ao desenvolvimento de práticas sociais de leitura e escrita em diversos contextos históricos e sociais de uma sociedade (Tfouni, 1995; Soares, 2004). Para Schucman (2021, p. 17) "a ideia de letramento está mais ligada à ideia de conhecimento do saber, da cultura envolvida. [...] A competência de utilizar a linguagem adequada para cada situação social necessária". A partir disso, tem-se o termo letramento racial o qual refere-se a prática de leitura e interpretações de situações relacionados a questões étnico-raciais, ou seja, compreender essas relações a partir de aspectos culturais, históricos e de identidade, a fim de elucidar concepções importantes para a compreensão do racismo e suas múltiplas formas.

Twine (2004, 2006, 2007) cunhou o conceito de Racial Literacy, o qual foi traduzido por Schucman (2021) como letramento racial, que diz respeito a consciência crítica adqui-

rida pelos sujeitos brancos acerca dos privilégios e vantagens que obtém em uma estrutura social racista e de que forma negociam essa branquitude e os pactos que as mantém.

Segundo Braúna, Souza e Andrade Sobrinha (2022, p. 2) o letramento racial "possibilita uma ação entre sujeitos (brancos e negros) que tem como compromisso político-social o combate ao racismo, através de uma reeducação que viabilize uma leitura crítica do racismo no Brasil e suas múltiplas ramificações". O letramento racial exige um posicionamento teórico e prático, em que todo sujeito é agente participativo e ativo na construção social (Braúna, Souza, & Andrade Sobrinha, 2022).

Tendo em vista que a leitura e a escrita são práticas sociais faz-se necessário levar em consideração os contextos dessas práticas bem como de que forma os sujeitos envolvidos serão afetados pelas diversas experiências (Braúna, Souza, & Andrade Sobrinha, 2022). A compreensão do racismo varia de acordo com a construção histórico-social de uma determinada sociedade. Para se compreender o negro no contexto brasileiro devem ser consideradas aspectos culturais, históricos e de identidade. Dessa forma, julga-se necessário abordar aspectos das relações étnico-raciais, a fim de elucidar concepções importantes para a compreensão do racismo e suas múltiplas formas.

A concepção de raça tem sido alvo de debates por pesquisadores de diferentes áreas há décadas. Como explica Munanga (2003), o termo raça foi utilizado inicialmente no contexto das ciências naturais como a Zoologia e a Botânica para classificar espécies de animais e vegetais, e com o passar do tempo "passou a ser utilizado no sentido de justificar as diferenças fenotípicas entre seres humanos e marcar relações de dominação político-cultural de um grupo sobre outro" (Marques, 2010, p. 73).

Conforme Jesus (2018), ao tratar da espécie humana, o conceito de raça foi utilizado de maneira equivocada pela Ciência, com um sentido de hierarquização, ou seja, pautado na ideia de que existiam raças inferiores e superiores. Para Nunes (2010, p. 34), "de fato, não é possível delimitar grupos humanos marcados por diferenças biológicas a ponto de configurar raças. Entretanto, tal concepção secular de hierarquização humana continua presente nas relações sociais". A percepção racial se constitui como demarcador de lugares e espaços, uma vez que ser pertencente a raça negra condiciona o ser humano há inúmeras formas de desapropriação de oportunidades e presos a um imaginário que ainda insiste em desconsiderar o negro como sujeitos de direitos (Euclides, 2017). Toda forma de classificação e identificação do homem é uma forma sutil de desumanizá-lo, pois todo ser humano possui um caráter dinâmico, indefinível e indecifrável (Ramos, 1955; Barbosa, 2006).

A construção da noção de raça está associada também às práticas colonialistas europeias ao final do século XIX, ou seja, o ser humano poderia ser dividido em raças superiores e inferiores, o qual por motivos econômicos e políticos justificaria as práticas da escravização, exploração e dominação (Barbosa, 2021; Mendes, 2012). Para Chaves (2003) e Ianni (1987), o processo de evolução social implicaria na luta pela supremacia entre os povos ou entre as pessoas, persistindo de forma natural a superioridade do mais forte e a subordinação do mais fraco.

No Brasil, transformar o africano em escravizado, definiu automaticamente o negro como raça. Esse processo, demarcou o seu lugar, a maneira de tratar e ser tratado, padrões de interação com o branco e o paralelismo entre a cor da pele e uma posição social inferior

(Souza, 1983; Queiroz, 2001). Por muito tempo as teorias científicas sobre raça defendiam que ser branco era normal, era bom e humano, enquanto ser negro não se encaixava nessa descrição. Ser negro era semelhante a animais selvagens (Munanga, 2012).

Para Souza (1983, p. 20), a raça "sempre foi definida no Brasil em termos de atributo compartilhado por um determinado grupo social, tendo em comum uma mesma graduação social, um mesmo contingente de prestígio e mesma bagagem de valores culturais", ou seja, pode ser compreendida como uma noção ideológica (Mendonça, 2017). A existência do negro como raça não é algo objetivo, mas sim, uma identidade construída socialmente pelos europeus, no caso, o branco (Ramos, 1954; Fanon, 2008).

Diante disso, compartilhando de Nunes (2010), a concepção de raça não deve ser utilizada como categoria divisória entre grupos humanos marcada pela hereditariedade e semelhança física, mas como algo que mesmo sem respaldo pela ciência, sobrevive nas relações cotidianas concretas e orienta a realidade. Sabendo desses argumentos, Guimarães (2002) afirma que a concepção de raça só existe no mundo social, portanto, apenas no mundo social pode ter realidade plena. Por isso, mesmo ciente da inexistência de raças humanas tal qual se acreditava no passado, entende-se que ao juntar raça com etnia e ressignificando sua concepção torna-se possível compreendermos o que diz respeito as relações étnico-raciais.

Com base no pensamento de Cashmore (2000), etnia diz respeito a um grupo que possui algum grau de coerência, solidariedade, origens e interesses comuns, manifestando-se na defesa cultural diante das adversidades econômicas e a dominação política. Os grupos étnicos são definidos pelas fronteiras culturais estabelecidas entre eles, ou seja, suas identidades estão configuradas a partir desses valores culturais e dos valores culturais do outro grupo externo (Barth, 2000). Os grupos étnicos "consideram ter um ancestral comum e compartilham da mesma língua, da mesma religião, da mesma cultura, das tradições e visão de mundo, do mesmo território ou das mesmas condições históricas" (Brasil, 2011, p. 12).

Nesse sentido, Barth (2000) mostra que não há nada material em um grupo étnico, isto é, não existe uma essência que defina uma etnia ou uma cultura, uma vez que a construção de valores culturais e de identidades ocorre justamente no encontro e nas fronteiras de grupos diferentes. Fazer parte de um grupo étnico não diz respeito apenas a características fenotípicas, mas também a dimensão sociocultural, instituições e experiências semelhantes que ligam indivíduos, povos e sociedades no mesmo grupo (Silva; Soares, 2011).

Diante do exposto, observa-se que o termo raça diz respeito aos atributos de certo grupo e etnia se refere a identidade e valores históricos e culturais. A partir disso, tem-se a expressão "relações étnico-raciais" que passou a ser utilizado no Brasil. Seu sentido determina que as relações raciais estabelecidas, vão além das características fenotípicas (cabelos, olhos, lábios, cor da pele etc), mas correspondem também à raiz cultural baseada na história afro-brasileira que difere em visão de mundo, valores e princípios da origem europeia.

Para compreender as relações étnico-raciais e suas manifestações, faz-se importante abordar de que forma se constituiu a cultura e história afro-brasileira. É preciso compreender como o racismo é construído e mantido, de maneira política e ideológica. Para Mbembe (2014) a visão sobre o negro que se tem no mundo contemporâneo está enraizada na cons-

trução do sistema escravocrata e colonial. A concepção do negro refere-se a uma categoria social frequentemente associada aos termos "escravizado " e "raça".

Essa construção histórico-social do Brasil se deu de forma hegemônica por meio da colonização, escravização e autoritarismo. Práticas como estas contribuíram para o discurso de inferioridade do negro (Marques, 2010). E ideologias como democracia racial e ideal de branqueamento tornaram-se mecanismos de dominação da classe dominante (Munanga, 1999).

O ideal de branqueamento defende que o princípio hegemônico estabelecido e legitimado é o da superioridade da pessoa branca, ou seja, ser branco estaria relacionado a uma situação de força, de beleza, de inteligência e de outros privilégios. (Marques, 2010; Veyne, 1983). Já a tese da democracia racial defende a ideia de que não há racismo, preconceito ou discriminação no Brasil, ao contrário do que ocorria no mundo todo (Ferreira; Camargo, 2013). Esse discurso ficou conhecido como o mito da democracia racial, pois as relações raciais no Brasil não são democráticas, igualitárias, harmoniosas, brandas e cordiais (Bastide & Fernandes, 1959). Segundo Mendonça (2017) e Guimarães (1999), os brasileiros desenvolveram um método para lidar com os conflitos raciais no país como se eles não existissem ou fossem menos graves do que ocorrem em outros países, como os Estados Unidos, onde relatos de violência e segregação racial diferem-se do contexto brasileiro, dando a falsa ideia de uma democracia racial.

A partir do reconhecimento dessa herança escravocrata bem como da compreensão dessas ideologias faz-se necessário compreender as relações entre brancos e negros a partir de uma perspectiva que desloque o olhar para o branco, o centro, o "universal", compreendendo a branquitude e os demais aspectos que a mantém (Bento, 2002).

A ideologia da superioridade racial dos brancos "foi naturalizada, generalizada e consumida por brancos e não brancos" (Ramos, 1957, p. 219) como forma de "sobrevivência", mas que não se encaixa na realidade étnico-racial brasileira (Ramos, 1957; Feres, 2015). Para Ramos (1957) transformar os negros em assunto é uma forma de manter essa ideologia da brancura.

Pensando sob uma nova configuração epistemológica, a partir dos estudos sobre branquitude e privilégios, o branco torna-se também objeto de estudos. Além disso, o que é dito como "problema de negro", na verdade é um produto da patologia do branco, a qual ocorre uma persistente desvalorização social e estética do negro por uma minoria de brancos letrados, cujo ideal valorativo seria o branco europeu (Ramos, 1957; Barbosa, 2006). O problema é o branco pois tem falsas ideias sobre o negro, da época em que os negros estavam em uma condição social inferior, e age de acordo com essas ideias falsas (Maio, 1996; Bariani, 2008).

De acordo com Ribeiro (2019) diversos seguimentos da sociedade (educação, mercado de trabalho, política etc.) foram dominados pela branquitude, a qual, por meio de uma divisão social, perpetua um sistema de discriminação social. Frequentemente as desigualdades raciais são reconhecidas, porém não associadas à discriminação, mas sim à um passado escravocrata (Bento, 2002).

O letramento racial atua na desconstrução de formas de pensar e agir racistas que foram naturalizadas. Isso implica enxergar o letramento racial como uma ferramenta de

mudança das ações e pensamentos. Essa desconstrução ocorre a partir de um conjunto de práticas os quais incluem, segundo Schucman (2021, p. 12) a partir dos estudos de Twine (2006, p. 344):

> (1) um reconhecimento do valor simbólico e material da branquitude; (2) a definição do racismo como um problema social atual, em vez de um legado histórico; (3) um entendimento de que as identidades raciais são aprendidas e um resultado de práticas sociais; (4) a posse de gramática e um vocabulário racial que facilita a discussão de raça, racismo e antirracismo; (5) a capacidade de traduzir e interpretar os códigos e práticas racializadas de nossa sociedade e (6) uma análise das formas em que o racismo é mediado por desigualdades de classe, hierarquias de gênero e heteronormatividade.

De acordo com Frankenberg (1993), a branquitude é um posicionamento de privilégios raciais e vantagens estruturais, assim dizendo, um lugar a partir do qual os brancos olham a si mesmos, aos outros e à sociedade. Segundo Bento (2002, local. 565) "a branquitude é sinônimo de opressão e dominação e [...] não identidade racial". Não existe branquitude sem o exercício do poder. Ser branco consiste em ser proprietário de privilégios raciais simbólicos e materiais (Muller; Cardoso, 2017). Os privilégios materiais podem ser de habitação, educação, oportunidade de emprego e transferência de riqueza herdada etc. enquanto os privilégios simbólicos referem-se à superioridade naturalizada da branquitude além de subjetividades como inteligência, beleza, progresso dentre outros. Além do próprio privilégio há a contribuição para a produção da discriminação racial e do racismo por meio da reprodução das estratégias criadas para defender o discurso da democracia racial. E o pacto de cumplicidade entre os brancos - não verbal, não formalizado, porém tácito - faz com que esse fenômeno se perpetue no tempo, "pois formas de exclusão e de manutenção de privilégios nos mais diferentes tipos de instituições são similares e sistematicamente negadas ou silenciadas" (Bento, 2022, local. 126). Essas alianças conscientes (ou não), intencionais (ou não) e intergrupais negam e silenciam o problema racial além de interditarem a presença dos negros nos espaços do poder.

Segundo Bento (2022) o pacto da cumplicidade ou pacto da branquitude possui um componente narcísico de autopreservação, e esse sentimento de ameaça e medo está na essência do preconceito e de que como o "outro" é visto. A fim de justificar as desigualdades e a discriminação, questões éticas, morais e democráticas são abordadas a partir de uma perspectiva racional, neutra e objetiva. Porém, a neutralidade e objetividade "não são características de sociedades marcadas por preconceito e discriminação". (Bento, 2022, local. 697).

O racismo é muito mais que uma atitude, naturaliza as diferenças entre os grupos fruto da crença de que existem elementos essenciais que os distinguem e se apresenta de múltiplas formas (Lima; Vala, 2004). O racismo está associado "às questões de poder na sociedade, às disputas existentes entre grupos formados na sociedade, portanto começaram a utilizar uma abordagem mais estrutural do racismo" (Barreto, 2017, p. 6). Para Ribeiro (2019) o racismo deve ser abordado a partir de um debate estrutural, por meio de uma perspectiva histórica, iniciando pela relação entre escravização, racismo e suas consequências. Jones (1973, p. 105) afirma ainda que o racismo é o resultado do preconceito racial, "através

do exercício de poder contra um grupo racial definido como inferior, por indivíduos e instituições, com o apoio intencional ou não, de toda a cultura".

O racismo é visto como um processo de hierarquização, exclusão e discriminação contra indivíduos ou categorias sociais inteiras, definidas como distintas de algum marcador físico externo, real ou imaginário, sendo este último ressignificado como marcadores culturais definidores de padrões de comportamento. Nesse processo as condições de subalternidade e de privilégio se reproduzem no âmbito da política, da economia e das relações cotidianas (Almeida, 2019). De acordo com Fanon (2018, p. 78-79), o racismo é um elemento cultural, "assim há culturas com racismo e culturas sem racismo". No caso do racismo brasileiro, os marcadores físicos externos são características fenotípicas, como cor da pele, formato do rosto, tipo de cabelo; por sua vez, marcadores culturais, são os diferentes estereótipos estabelecidos como parte desse ambiente sociocultural, bem como as diferentes manifestações populares relacionadas simultaneamente a ideias de classe e raça (Lima; Vala, 2004; Mendonça, 2017).

O racismo é considerado uma "forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam" (Almeida, 2019, p. 22). Para Cunha Jr. (2022, p. 110) o racismo é "[...] um sistema de dominação elaborada cientificamente, como um sistema ideológico, que é disseminado de forma pedagógica e estruturada".

A discussão em torno dos aspectos que mediam o racismo propõe a compreensão da concepção de interseccionalidade cunhado por Crenshaw (1989) e o qual foi antecipado por Gonzalez e Hasenbalg (1982) ao articularem as concepções de racismo e sexismo, opressões e conexões, dominação e exploração, ao mesmo tempo que refletiram sobre a diferença das mulheres, negras e indígenas no Brasil, tendo em vista que carregam consigo as marcas da exploração econômica, da subordinação racial e sexual e da estruturação das relações sociais desiguais. Essa perspectiva gera um processo triplo de discriminação: raça, classe e gênero. Segundo Moraes (2020, p. 269), esse debate sobre a sobreposição dessas múltiplas dimensões da opressão "evidencia que as relações raciais são intrínsecas as relações de gênero".

O conceito de interseccionalidade cunhado por Crenshaw (1989) sugere que em determinadas situações, há uma interseção entre diferentes identidades sociais, e quando isso ocorre, a discriminação assume características singulares. Segundo Euclides (2017), ao compreender os sujeitos em sua totalidade, não há dissociação entre gênero, raça e classe, uma vez que são percebidos a todo momento a partir do todo quer seja de maneira como são vistos pelo viés racial, quer pelo viés de gênero, ou dos grupos econômicos dos quais fazem parte. Essa percepção do todo constitui o sujeito enquanto identidades individuais e profissionais.

De acordo com Crenshaw (1989), em contextos específicos, diferentes categorias como sexo, gênero, raça, sexualidade, religião e classe se intersectam e interagem, gerando um sistema de opressão que revela a sobreposição de múltiplas formas de discriminação. A proposta de trabalhar com essas categorias (classe, gênero, raça dentre outros), é oferecer, ferramentas analíticas para apreender as articulações de múltiplas diferenças e desigual-

dades. Trata-se de dar visibilidade e compreender a multiplicidade de categorizações que condicionam ou distinguem os indivíduos na sociedade (Crenshaw, 1989).

A luta contra o racismo é um compromisso político que deve ser assumido por sujeitos brancos e negros, pois "[...] para termos uma sociedade mais justa e igualitária, temos que mobilizar todas as identidades de raça branca e negra para refletir sobre raça e racismo e fazer um trabalho crítico no contexto escolar e em todas as disciplinas do currículo escolar" (Ferreira, 2014, p. 250). O letramento racial remete à racialização das relações nas quais se estabelece direitos e lugares diferentes para brancos e negros, legitimando a superioridade do branco. E para que ocorra a desconstrução do racismo é necessário que os sujeitos brancos se percebam racializados e adquiram letramento racial (Schucman, 2021).

O letramento racial se apresenta como uma ferramenta que busca reeducar os indivíduos a partir de uma perspectiva antirracista repensando a raça como um instrumento de controle social, geográfico e econômico. Considerando os fundamentos trazidos por Schucman (2021, p. 12) a partir dos estudos de Twine (2006, p. 344), espera-se que uma ação voltada para o letramento racial aborde temáticas relacionadas a tese da democracia racial e seus efeitos na sociedade, desigualdade social e racial, racismo e suas múltiplas formas de manifestação, branquitude e seus pactos bem como os efeitos psicossociais do racismo.

Diante do exposto, é fundamental que as pessoas reflitam sobre as relações étnico-raciais adquirindo um letramento racial. O letramento racial poderá transformar a sociedade tornando-a menos excludente e racista com ações que promovam a verdadeira inclusão e equidade desses grupos historicamente marginalizados e subalternizados. A aquisição do letramento racial promoverá a mudança de posicionamento tão almejada.

3. Proposta Didática Desenvolvida

O projeto de intervenção pedagógica seguiu uma proposta didática que foi executada considerando o contexto de sala de aula, a temática, o tempo e as características dos alunos. O público-alvo da proposta foram os alunos da disciplina "Planejamento Estratégico" da 2ª fase do Curso Superior de Tecnologia em Processos Gerenciais de uma Faculdade localizada em Florianópolis, Santa Catarina, Brasil.

Primeiramente, apresentou-se aos estudantes as razões e os motivos que estimularam a realização desta intervenção pedagógica, o objetivo, a importância da participação e a metodologia utilizada para realizar esta proposta didática.

A proposta didática foi dividida em 5 momentos. No primeiro momento, expôs-se o conteúdo sobre relações étnico-raciais, explanando sobre a importância da temática na atualidade brasileira com o objetivo de situar os estudantes no contexto da aula. A duração desse momento foi de 1 hora e 30 minutos.

No segundo momento, foi entregue para cada aluno um formulário a ser preenchido com o título "Diagnóstico Individual", com o objetivo de fazer um levantamento diagnóstico em sala de aula sobre o conhecimento do público-alvo sobre a temática proposta. A duração desse momento foi de 30 minutos. No cabeçalho do formulário "Diagnóstico Individual" constava as informações descritas na Figura 1.

FIGURA 1. Cabeçalho Diagnóstico Individual

DIAGNÓSTICO INDIVIDUAL

Esse diagnóstico estratégico com o objetivo de "apresentar uma discussão sobre relações étnico-raciais na atualidade brasileira, com o objetivo de reeducar os alunos em uma perspectiva antirracista, ou seja, promovendo um letramento racial" assegura o sigilo das informações coletadas e garante, também, a preservação da identidade e da privacidade dos alunos envolvidos. Ao responder essas indagações o respondente autoriza a divulgação desses resultados e suas respectivas conclusões, em forma de relato de experiência, preservando o sigilo e a ética. É importante observar que tal autorização está em consonância com a resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde.

( ) Declaro que fui informado sobre todos os procedimentos da pesquisa e, que recebi de forma clara e objetiva todas as explicações pertinentes ao projeto e, que todos os dados a meu respeito serão sigilosos.

( ) Tenho 18 anos ou mais e aceito participar da pesquisa.

Escolaridade: ( ) Ensino Fundamental ( ) Ensino Médio ( ) Ensino Técnico ( ) Ensino Superior ( ) Pós-Graduação

Gênero: ( ) Masculino ( ) Feminino ( ) Outro

Autodeclaração racial: ( ) branco ( ) preto ( ) pardo ( ) indígena ( ) amarelo

Fonte: elaborada pela autora (2023).

Em seguida, o formulário apresentava 3 indagações a serem respondidas, individualmente, pelos alunos: (1) O que você entende sobre relações étnico-raciais?; (2) Em sua opinião, o que é racismo e como ele se manifesta?; e (3) Cite formas de combater o racismo. Posteriormente, a docente recolheu os formulários preenchidos e organizou a turma em equipes entre 3 e 4 alunos cada, de maneira aleatória.

A seguir, no terceiro momento, foi entregue um formulário para cada equipe com o título "Diagnóstico Coletivo". Solicitou-se que os alunos compartilhassem suas respostas, bem como, escutassem com atenção a resposta dos colegas. Em seguida, pediu-se que as equipes elaborassem respostas, a partir da explanação e diálogos nos grupos, considerando as respostas de todos os colegas da equipe. A duração desse momento foi de 30 minutos. No cabeçalho do formulário "Diagnóstico Coletivo" constava as informações descritas na Figura 2.

As indagações constantes no formulário "Diagnóstico Coletivo" eram as mesmas do "Diagnóstico Individual", esperava-se com isso que as equipes apresentassem respostas mais elaboradas e mais precisas porque tiveram tempo para refletir, debater e estimular o desenvolvimento das habilidades de comunicação e o pensamento crítico. Além disso, levou-se em consideração o processo de "compartilhar, escutar e criar".

No quarto momento, expôs-se o conteúdo sobre relações étnico-raciais com o objetivo de aprofundar alguns aspectos essenciais sobre a temática. Levou-se em consideração as

FIGURA 2. Cabeçalho Diagnóstico Coletivo

DIAGNÓSTICO COLETIVO

Esse diagnóstico estratégico com o objetivo de "apresentar uma discussão sobre relações étnico-raciais na atualidade brasileira, com o objetivo de reeducar os alunos em uma perspectiva antirracista, ou seja, promovendo um letramento racial" assegura o sigilo das informações coletadas e garante, também, a preservação da identidade e da privacidade dos alunos envolvidos. Ao responder essas indagações o respondente autoriza a divulgação desses resultados e suas respectivas conclusões, em forma de relato de experiência, preservando o sigilo e a ética. É importante observar que tal autorização está em consonância com a resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde.

( ) Declaramos que fomos informados sobre todos os procedimentos da pesquisa e, que recebemos de forma clara e objetiva todas as explicações pertinentes ao projeto e, que todos os dados a nosso respeito serão sigilosos.

( ) Temos 18 anos ou mais e aceitamos participar da pesquisa.

Fonte: elaborada pela autora (2023).

respostas das indagações escritas pelos alunos e as dúvidas colocadas nos debates pelas equipes. Esse momento durou 2 aulas de 3 horas e 30 minutos cada. O conteúdo programático da exposição do conteúdo baseou-se nos seguintes tópicos:

- Ser negro no Brasil.
- (Mito) da democracia racial.
- Meritocracia, branquitude e pacto narcísico.
- Racismo e suas múltiplas formas.
- Impactos destes fenômenos na sociedade e nos processos gerenciais.
- Alternativas/caminhos possíveis para mudar essa realidade.

Durante toda a exposição privilegiou-se a interação e o diálogo estudante-estudante e estudante-professora, bem como suas vivências/experiências pessoais e profissionais. Além disso, utilizou-se recursos de ensinos diversos, a saber:

- Imagem "A Redenção de Cam" — pintura a óleo sobre tela realizada pelo artista espanhol Modesto Brocos, em 1895 — o qual ilustra a política de embranquecimento e o próprio ideal de branqueamento no imaginário social;
- Registro da família do Gilberto Gil, onde tem filhos, netos, genros e noras e ilustra a diversidade racial presente em uma única família;
- Vídeo "O Jogo do Privilégio Branco ", que demonstra como a desigualdade racial é uma desvantagem em todos os aspectos da vida das pessoas negras;
- Imagens de desembargadores, ministros, formandos de medicina, administração e engenharia, trabalhadores da limpeza urbana, funcionários de

empresa de tecnologia que ilustram a ausência de pessoas negras dentro dos espaços de poder, decisão, de prestígio, além de manter o imaginário social de que pessoas negras só servem para ocupar posições inferiores e de subalternidade;

- Gráficos que apresentam os principais desafios e prioridades da área de Gestão de Pessoas;
- Gráfico que ilustra a distribuição do pessoal nas empresas/cargos por cor ou raça; e
- Vídeo "Ninguém nasce racista. Continue Criança" Que apresenta uma experiência realizada com crianças de diversas idades as quais deveriam simular uma situação de racismo que ocorre no cotidiano.

Todos esses recursos serviram para complementar a exposição verbal por parte da docente bem como estimular a participação dos estudantes. Ao apresentar os recursos os alunos eram estimulados a compartilhar suas percepções e reflexões em relação a temática.

No quinto momento, os alunos receberam um formulário com o título "*Feedback* Individual" onde constava as seguintes indagações acerca da proposta pedagógica aplicada: (1) Qual sua percepção sobre as aulas de relações étnico-raciais na atualidade brasileira?; (2) Quais seus novos aprendizados a partir das aulas?; e (3) Sobre as atividades desenvolvidas, qual sua opinião?. Esse momento durou 30 minutos.

Apesar da proposta didática ter sido dividida em 5 momentos, entende-se que a compreensão da temática não se esgota dessa forma. Assim, ao final da proposta didática a docente indicou alguns materiais complementares para auxiliar na assimilação do conteúdo por parte dos alunos. Os materiais indicados foram:

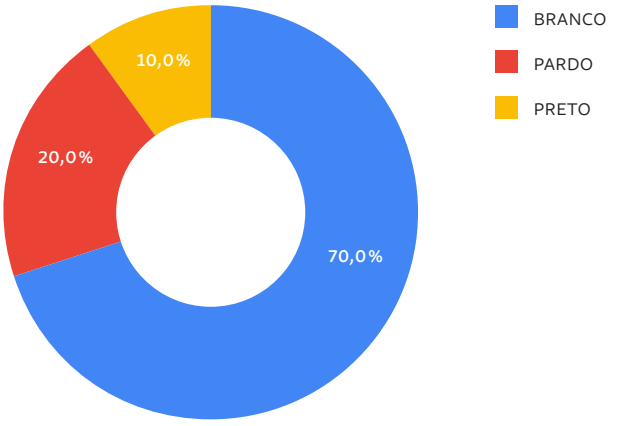
- Pequeno Manual Antirracista, de Djamila Ribeiro;
- O pacto da branquitude, de Cida Bento;
- Racismo Estrutural, de Silvio Luiz de Almeida;
- Filme: Medida Provisória (2022);
- Série: Olhos que Condenam (2019).

A partir disso, um canal de comunicação foi criado (Grupo do WhatsApp) para que as dúvidas, reflexões, inquietações pudessem ser compartilhados entre os estudantes. Um canal aberto, sem relação de hierarquia, sem caráter de obrigatoriedade, um espaço de senso e consenso, mas, principalmente, de partilha.

4. Resultados Alcançados: Impacto da Intervenção Pedagógica

Partindo para a parte de análise final da intervenção pedagógica na perspectiva do letramento racial, observa-se que ao expor o conteúdo sobre relações étnico-raciais com o objetivo de situar os estudantes no contexto da aula os estudantes demonstraram interesse na temática. A docente teve o cuidado de reforçar que a sala de aula era um espaço de ensino-aprendizagem, no qual, dúvidas e reflexões são naturalmente comuns.

GRÁFICO 1. Classificação racial dos estudantes



Fonte: elaborada pela autora (2023).

Participaram da proposta didática todos os alunos da turma, 10 (dez alunos), dos quais: 7 (sete) se autodeclaravam como brancos, 2 (dois) autodeclarados pardos e 1 (um) autodeclarado preto, conforme o Gráfico 1.

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2022, 42,8% dos brasileiros se declararam como brancos, 45,3% como pardos e 10,6% como pretos. Já em Santa Catarina, locus de realização dessa proposta de intervenção pedagógica, em 2021 81,5% da população se declararam como brancos, 14,7% como pardos e 3,4% como pretos (Portal G1, 2023). Diante disso, observa-se que a classificação racial dos estudantes que participaram da intervenção reflete a população branca do estado de Santa Catarina, porém a população negra não representa a sociedade brasileira, a qual corresponde a maioria.

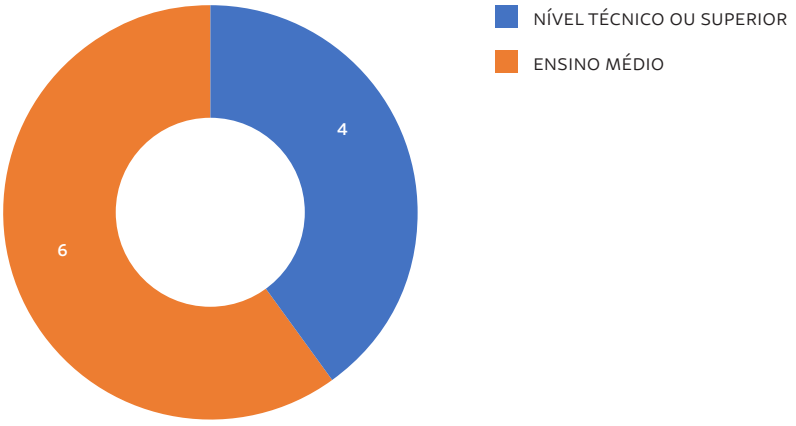
Observa-se que em 2001, antes do advento das políticas afirmativas, 68,5% dos estudantes que frequentavam o ensino superior público se autodeclaravam brancos ou amarelos, enquanto apenas 31,5% dos estudantes eram negros ou indígenas. Já em 2021, os estudantes negros e indígenas se tornaram maioria, somando 52,4%, enquanto os estudantes brancos e amarelos somam 47,6% (Campos, 2022). Contudo, ainda não é possível visualizar uma proporção de estudantes negros e indígenas igual a presente na população brasileira, bem como não é possível afirmar que as oportunidades foram equalizadas.

Dos 10 (dez) alunos, 4 (quatro) possuem nível técnico ou superior, enquanto o restante possui ensino médio completo, conforme pode ser observado no Gráfico 2.

De acordo com o Gráfico 3, 8 (oito) alunos se consideram do gênero masculino e 2 (dois) do gênero feminino.

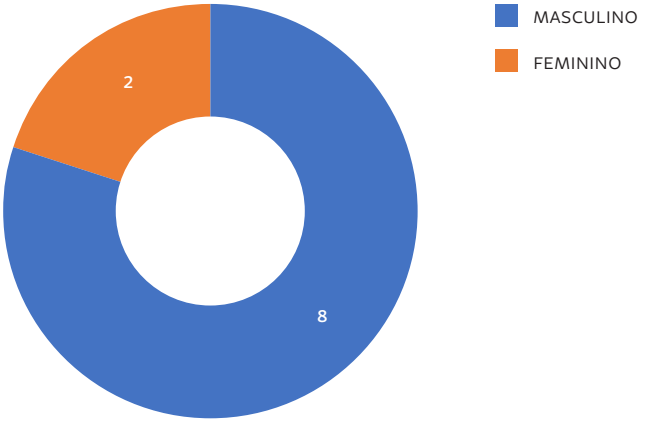
Embora o número de participantes possa ser considerado pequeno em termos quantitativos, ressalta-se que em estudos desta natureza, a validade está relacionada à experiência, sendo mais relevante para o contexto do estudo do que a quantidade de participantes (Rey, 2005), ou seja, não depende necessariamente de um grande número de participantes para

GRÁFICO 2. Nível de escolaridade dos alunos



Fonte: elaborada pela autora (2023).

GRÁFICO 3. Gênero dos alunos



Fonte: elaborada pela autora (2023).

gerar *insights* valiosos (Patton, 2002). Além disso, em propostas de intervenções pedagógicas que visem abordar experiências e vivências consideradas sensíveis, o foco está na profundidade da experiência e na riqueza dos dados qualitativos obtidos (Kemmis & McTaggart, 2005). Nesse contexto, a participação de todos os alunos da turma proporcionou um ambiente seguro para o compartilhamento dos ensinamentos e aprendizagens, além de uma análise aprofundada das dinâmicas de grupo e das transformações individuais.

Ao apresentar as indagações a serem respondidas individualmente pelos estudantes observou-se um desconhecimento por parte de alguns, a falta de argumentação crítica por parte de outros, ou até mesmo, discursos pautados no senso comum.

Com base nessas indagações é possível compreender que há um desconhecimento ou confusão conceitual por parte da maioria dos estudantes no que se refere as relações étnico-raciais. Em 2003, o Governo Federal, pela Lei n.º 10.639/2003 estabeleceu a obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileiras e africanas nas escolas públicas e privadas do ensino fundamental e médio. Em seguida, o Conselho Nacional de Educação, aprovou as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileiras e Africanas, bem como detalhou os direitos e as obrigações dos entes federados ante a implementação da referida lei, pelo Parecer do CNE/CP 03/2004 e da Resolução CNE/CP 01/2004, respectivamente.

Essa legislação surge para nos apresentar que a cultura e a história afrodescendente têm muitos saberes e fazeres que compõem a construção dessa sociedade. Esses conhecimentos que foram apagados, são fundamentais para a compreensão do país. Essas legislações enquanto ferramentas de deslocamento da narrativa única buscam romper com essas práticas de silenciamento.

A expressão "relações étnico-raciais" que passou a ser utilizado no Brasil e merece destaque determina que as relações raciais estabelecidas, vão além das características fenotípicas (cabelos, olhos, lábios, cor da pele etc), mas correspondem também à raiz cultural baseada na história afro-brasileira que difere em visão de mundo, valores e princípios da origem europeia. E para compreender as relações étnico-raciais e suas manifestações, faz-se importante abordar de que forma se constituiu a cultura e história afro-brasileira.

Em relação ao racismo, observa-se que os estudantes conceituaram de forma superficial ou baseada no senso comum. Consideraram-no como crime sem aprofundar em aspectos relacionados a constituição histórico, social e cultural, exercício de poder, uma ideologia de superioridade de uma raça sobre a outra, prática sistemática, algo legitimado e naturalizado. Sentiu-se falta também de um olhar para a branquitude e os pactos que à mantém, bem como a interseccionalidade e as múltiplas formas de manifestação do racismo existentes. Em relação as formas de combater o racismo observam-se um olhar para o processo de educação e promoção de iniciativas, práticas e políticas públicas.

Ao apresentar as indagações a serem respondidas coletivamente pelos estudantes observou-se uma dificuldade em aprofundar as respostas, faltando um argumento crítico-reflexivo. Em relação as indagações presentes, as reflexões versaram em geral sobre os mesmos aspectos já trazidos nas respostas individuais. Não teve uma ampliação da visão dos estudantes e tampouco um favorecimento da capacidade de argumentação.

No entanto, durante a intervenção foi possível observar que por meio da exposição verbal o estudante refletiu sobre o conteúdo, debateu e compartilhou suas ideias. Uma hipótese para o não amadurecimento das respostas no diagnóstico coletivo talvez seja pela dificuldade em "colocar no papel" as discussões verbais. Foi possível observar também que os alunos trocaram e confrontaram ideias, especialmente quanto às formas de combater o racismo. Enquanto uns sugerem que a solução seja a morte outros acreditam que a mudança deva ocorrer pela educação.

Apesar da tensão existente sobre a temática, os alunos se sentiram confortáveis compartilhando suas ideias com o grupo pois estavam em um ambiente entre colegas de classe, e se a resposta estiver errada, o sentimento de erro será compartilhado, o que facilitou a

apropriação do conhecimento e ainda a forma como lidaram com os erros. Esse sentimento de lugar seguro permitiu que os alunos compartilhassem vivencias e experiências envolvendo o racismo, tanto por situações envolvendo amigos e familiares quanto por ações e comentários proferidos quando crianças.

No decorrer da explanação do conteúdo (quarto momento) a docente pode introduzir alguns temas importantes bem como rever pontos que não foram bem assimilados pelos alunos.

Em relação ao ser negro no Brasil alunos tiraram dúvidas sobre raça/cor no Brasil de acordo com os critérios adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Um ponto que ensejou bastante discussão foi a concepção de raça como marcador social. Os estudantes tinham o entendimento de raça apenas a partir da visão da biologia. Após esclarecimentos compreenderam a diferença e de que forma a raça atua ocasionado desigualdades.

Outro debate foi em torno do mito da democracia racial e de que forma esse discurso inferiorizava o negro, perpetuava estereótipos racistas e reforçava discriminações e desigualdades raciais. Inicialmente, alguns alunos acreditavam nessa tese justificando-a pela meritocracia. Após a apresentação do vídeo sobre o "jogo do privilégio branco " foi possível promover um momento de reflexão. E certezas passaram a ser dúvidas.

Abordou-se também sobre os privilégios e vantagens que os brancos obtêm em uma estrutura social racistas: privilégios materiais e simbólicos. Assim como, os pactos de autopreservação, invisibilidade, distanciamento e silenciamento do outro.

Imagens de empresas privadas e públicas, assim como recortes de notícias de jornais exemplificaram de que forma o racismo institucional se apresenta nesses espaços, bem como o "teste de imagem " demonstrando que o processo de recrutamento e seleção das organizações não é neutro tampouco objetivo. Neste momento, os estudantes compartilharam situações que já presenciaram ou vivenciaram em seus ambientes de trabalho relacionados ao racismo institucional e estrutural. Negação sem justificativa em entrevistas de emprego, comentários racistas, ausência de líderes negros, discursos de enegrecer a empresa entre outros. Um momento de troca. Durante esse momento a docente enfatizou que atualmente não há legislações que constem informações que excluam as pessoas em razão da sua raça ou etnia, no entanto, na prática essa legislação é racializada. A lei não racializa na teoria, mas racializa na prática. Por isso, algumas empresas contam com práticas informais que dificultam o acesso às funções de comando e regras, processos, normas e ferramentas que preferem e fortalecem os "iguais", ou seja, que mantém o controle racial por parte dos brancos.

Ao final, foram apontados caminhos/alternativas para combater o racismo e mudar essa realidade, tais como: reconhecimento que o acesso a oportunidade e recursos é diferente, desenvolvimento de uma cultura antirracista, criação de programas de liderança só para negros, equiparação de salários, programas que ampliem a diversidade e equidade etc.

Quanto ao *feedback*, os alunos demonstraram a importância dessa proposta didática. A percepção que tiveram sobre as aulas foi positiva. Registraram que o tema foi abordado de forma lúcida e didática. Que os vídeos e imagens auxiliaram no processo de apreensão do conteúdo. Que aprenderam sobre concepções que antes não tiveram a oportunidade, como:

raça, racismo estrutural e institucional, branquitude e pacto narcísico. Além disso, comentaram que transformaram alguns pensamentos e argumentos que inferiorizava o negro e reforçava a desigualdade, como o sistema meritocrático. E que as aulas despertaram o interesse para ler e pesquisar mais sobre o assunto a fim de realmente assumirem uma postura antirracista e um letramento racial.

O canal de comunicação criado (Grupo do WhatsApp) é um espaço "vivo" de dúvidas, reflexões, inquietações compartilhadas entre os estudantes. Aproveitaram para indicar filmes como: 12 anos de escravidão (2013) e Histórias Cruzadas (2011). E indicaram os episódios do *podcast* 'Mano a Mano' do *rapper*, compositor, empresário e apresentador brasileiro Mano Brown.

5. Considerações Finais

A partir do projeto de intervenção pedagógica realizada no âmbito de um curso de pós-graduação lato sensu em formação pedagógica em educação profissional e tecnológica foi possível apresentar uma reflexão sobre relações étnico-raciais na atualidade brasileira para os alunos da disciplina "Planejamento Estratégico" do Curso Superior de Tecnologia em Processos Gerenciais de uma Faculdade localizada em Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. A experiência demonstrou que não é fácil educar na perspectiva de um letramento racial. Há necessidade de perceber os seus privilégios, refletir, desconstruir conceitos arraigados que o tempo todo minam os discursos hegemônicos.

Ao final da proposta didática foi possível observar uma ampliação da visão dos estudantes e ainda um favorecimento da capacidade de argumentação referente a temática das relações étnico-raciais. Por meio da participação, os estudantes conseguiram esclarecer e aprofundar os conhecimentos por meio da exposição verbal. Ao compartilhar suas experiências e vivências, ao escutar o compartilhamento dos colegas e ao criar sua capacidade argumentativa e de entendimento os alunos refletiram e debateram sobre o conteúdo e puderam adquirir um letramento racial.

No entanto, a aplicação de uma intervenção talvez não seja suficiente para a (re) construção de um letramento racial, pois cada sujeito possui um tempo para compreender, aprender, e isso precisou ser considerado na análise realizada. Foi perceptível a contribuição com boas reflexões, mas somente um projeto, a longo prazo, poderá realmente produzir melhores resultados.

A intervenção teve a função de provocar uma reflexão sobre as relações étnico-raciais na atualidade brasileira, alguns fizeram um movimento que demonstra ser o primeiro passo em direção à ressignificação de percepções cobertas de deturpações e estereótipos, outros foram além, demonstrando mudança de posicionamento.

Esta proposta, que teve uma intervenção na perspectiva do letramento racial, não teve a pretensão de conseguir mudar de uma hora para outra o imaginário das pessoas sobre a população negra, mas sim provocar uma reflexão sobre o racismo, seu impacto na sociedade e de que forma essas atitudes e pensamentos desumanizam e discriminam uma população pela simples cor da pele.

É importante reconhecer que as relações étnico-raciais é um tema sensível e complexo, que demanda uma abordagem cuidadosa e ética. O número reduzido de participantes

permitiu um acompanhamento mais próximo e personalizado de cada um, facilitando a criação de um ambiente seguro para discussões abertas e reflexões profundas (Sue, 2015). Ademais, conforme argumentado por Stake (1995), estudos com amostras pequenas podem oferecer contribuições significativas ao campo, especialmente quando abordam temas pouco explorados ou em contextos específicos. A robustez científica, neste caso, deriva da riqueza descritiva e da análise aprofundada das experiências compartilhadas, mais do que da amplitude numérica dos participantes.

Reconhece-se que os resultados obtidos são específicos ao contexto estudado e não pretendem ser generalizáveis a todas as situações que envolvam relações étnco-raciais e letramento racial. No entanto, as experiências, aprendizados e reflexões gerados por esta proposta pedagógica oferecem *insights* valiosos que podem auxiliar práticas pedagógicas e futuras pesquisas na área.

A sugestão é de que propostas futuras levem em consideração o processo de formação de professores e que o letramento racial seja trabalhado tanto com os educadores quanto com as equipes multidisciplinares das instituições acadêmicas. Deve haver uma travessia de desconstrução e deslocamento formativo desses profissionais: um processo de desaprender e reaprender.

Agradecimentos

Esta pesquisa foi financiada em parte pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — Brasil (CAPES) — Código Financeiro 001, e pela Fundação de Âmparo à Pesquisa e Inovação de Santa Catarina (FAPESC) – CP n.º 48/2021.

Referências

Almeida, S. L. de. (2019). Racismo estrutural. Sueli Carneiro, Jandaíra. (Feminismos plurais).

Barbosa, M. C. C. (2021). Permanência de estudantes no ensino superior: uma análise a partir das pertenças raciais [Mestrado, Universidade de Fortaleza]. Biblioteca Central da Universidade de Fortaleza.

Barbosa, M. S. (2006). Guerreiro Ramos: o personalismo negro. *Tempo Social, 18*(2), 217-228. https://doi.org/10.1590/S0103-20702006000200011

Bariani, E. (2008). Niger Sum: Guerreiro Ramos, o problema do negro e a sociologia do preconceito. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais.*

Barreto, P. (2017). Racismo Individual e Institucional. Projeto Raça, Desenvolvimento e Desigualdade Social. http://www.erudito.fea.usp.br/PortalFEA/Repositorio/1181/Documentos/transcricao_port_3_1_1.pdf

Barth, F. (2000). *O guru, o iniciador e outras variações antropológicas.* Contra Capa Livraria.

Bastide, R., & Fernandes, F. (1959). *Brancos e negros em São Paulo: ensaio sociológico sobre aspectos da formação, manifestações atuais e efeitos do preconceito de cor na sociedade paulistana (Vol. 305).* Nacional.

Bento, M. A. da S. (2002). Pactos narcísicos no racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público [Tese de doutorado, Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo]. http://doi.org/10.11606/T.47.2019.tde-18062019-181514

Bourdieu, P. (1994a). Esboço de uma teoria prática. In R. Ortiz (Org.), Pierre Bourdieu. Ática.

Bourdieu, P. (1994b). Gostos de classes e estilos de vida. In R. Ortiz (Org.), Pierre Bourdieu. Ática.

Bourdieu, P. (2004). *O Poder Simbólico (7a ed.)*. Bertrand Brasil.

Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (2008). *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Vozes.

Brasil. (2010). Lei n.º 12.288, de 20 de julho de 2010. *Estatuto da Igualdade Racial*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm

Brasil. Ministério da Educação. (2004). Resolução CNE/CP N.º 01 de 17 de junho de 2004. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais. (2011). *Adolescentes e jovens para a educação entre pares: raça e etnias*. Ministério da Saúde.

Braúna, C. J. D., Souza, D. da S., & Andrade Sobrinha, Z. M. L. (2022). Letramento racial crítico: ações para construção de uma educação antirracista. *Ensino em Perspectivas, 3*(1). https://revistas.uece.br/index.php/ensinoemperspectivas/article/view/8869/8156

Campos, L. A. (s.d.). A diversificação racial e econômica do ensino superior público brasileiro depois das cotas. Recuperado de https://gemaa.iesp.uerj.br/ensaios/a-diversificacao-racial-e-economica-do-ensino-superior-publico-brasileiro-depois-das-cotas/

Cashmore, E. (2000). *Dicionário de relações étnicas e raciais*. Selo Negro.

Chaves, E. S. (2003). Nina Rodrigues: sua interpretação do evolucionismo social e da psicologia das massas nos primórdios da psicologia social brasileira. *Psicologia Em Estudo, 8*(2), 29-37. https://doi.org/10.1590/s1413-73722003000200004

Crenshaw, K. W. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum, 1989*(1), 538-554.

Cunha Junior, H. A. (2022). História dos afrodescendentes: disciplina do curso de pedagogia da Universidade Estadual do Ceará. *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico (Online), 21*(232), 99-113. https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/57870

Euclides, M. S. (2017). Mulheres negras, doutoras, teóricas e professoras universitárias: desafios e conquistas [Doutorado, Universidade Federal do Ceará]. Universidade Federal do Ceará/Centro de Humanidades.

Fanon, F. (2008). *Pele negra, máscaras brancas*. EDUFBA.

Fanon, F. (2018). Racismo e Cultura. *Revista Convergência Crítica, 13*, 78-90. https://periodicos.uff.br/convergenciacritica/article/view/38512

Feres, J. (2015). A atualidade do pensamento de Guerreiro Ramos: branquidade e nação. *Caderno CRH, 28*(73), 111-125. https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000100008

Ferreira, A. de J. (2014). Teoria racial crítica e letramento racial crítico: narrativas e contranarrativas de identidade racial de professores de línguas. *Revista da ABPN, 6*(14), 236-263. https://smeduquedecaxias.rj.gov.br/smeportal/wp-content/uploads/2020/07/teoria-racial-cr%c3%8dtica-e-letramento-racial-cr%c3%8dtico.pdf

Ferreira, R. F., & Camargo, A. C. (2013). Preconceito, exclusão e identidade do afrodescendente. In R. F. Ferreira & I. S. Carvalho (Eds.), *Processos de Exclusão na Sociedade Contemporânea* (pp. 173-197). EDUFMA.

Frankenburg, R. (1993). *White women, race matters: The social construction of whiteness*. Routledge.

Gonzalez, L., & Hasenbalg, C. (1982). *Lugar de negro*. Editora Marco Zero.

Guimarães, A. S. A. (1999). *Racismo e antirracismo no Brasil (3rd ed.)*. Editora 34.

Guimarães, A. S. A. (2002). *Classes, raças e democracia*. Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo, Ed. 34.

Ianni, O. (1987). *Raças e classes no Brasil*. Editora Brasiliense.

Jesus, J. (2018). As relações étnico-raciais na formação inicial dos licenciandos de ciências biológicas, química e física da Universidade Estadual de Santa Cruz – Bahia [Mestrado em Educa-

ção em Ciências e Matemática, Universidade Estadual de Santa Cruz]. Universidade Estadual de Santa Cruz.

Jones, J. M. (1973). *Racismo e Preconceito*. Editora da USP.

Kemmis, S., & McTaggart, R. (2005). Participatory action research: Communicative action and the public sphere. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research* (3rd ed., pp. 559-603). Sage Publications.

Lima, M. E. O., & Vala, J. (2004). As Novas Formas de Expressão do Preconceito e do Racismo. *Estudos de Psicologia (Natal), 9*(3), 401-411. https://doi.org/10.1590/S1413-294X2004000300002

Maio, M. C. (1997). A história do Projeto Unesco. Estudos raciais e ciências sociais no Brasil. Tese de Doutorado em Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro, 345 p.

Marques, A. J. (2010). Políticas públicas e gestão da educação para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana: percepções de gestores e gestoras do ministério da educação – MEC [Mestrado em Educação, Universidade de Brasília]. BCE UNB.

Mbembe, A. (2014). *Crítica da Razão Negra*. Antígona.

Mendes, M. M. (2012). Raça e racismo: controvérsias e ambiguidades. *Vivência: Revista de Antropologia, 1*(39), 101-123.

Mendonça, F. W. O. (2017). Implicações Psicossociais do Preconceito e do Racismo em Estudantes Africanos da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira [Mestrado em Psicologia, Universidade Federal do Ceará]. Biblioteca de Ciências Humanas da UFC.

Moraes, E. L. (2020). A interseccionalidade: Um estudo sobre a resistência das mulheres negras à opressão de gênero, de raça e de classe. *Letras & Letras, 36*(1), 261-276. https://doi.org/10.14393/LL63-v36n1-2020-14

Müller, T. M. P., & Cardoso, L. (2017). *Branquitude: estudos sobre a identidade branca no Brasil*. Appris Editora e Livraria Eireli-ME.

Munanga, K. (1999). *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil*. Vozes.

Munanga, K. (2003). Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia. Palestra proferida no 3.º Seminário Nacional Relações Raciais e Educação-PENESB-RJ.

Munanga, K. (2012). *Negritude – usos e sentidos*. Autêntica Editora.

Nascimento, B. (2021). *Uma história feita por mãos negras: relações raciais, quilombos e movimentos*. Zahar.

Nunes, S. S. (2010). Racismo contra negros: um estudo sobre o preconceito sutil. Tese de Doutorado, Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo. doi:10.11606/T.47.2010.tde-27072010-082636

Oliveira, C. L. P., & Barreto, P. C. S. (2003). Percepção do racismo no Rio de Janeiro. *Estudos Afro-Asiáticos, 25*(2), 183-213. https://doi.org/10.1590/S0101-546X2003000200001

Oliveira, F. (2004). Ser negro no Brasil: alcances e limites. *Estudos Avançados, 18*, 57-60.

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods* (3rd ed.). Sage Publications.

Pena, S. D. J. (2008). *Humanidade sem raças?* Publifolha.

Portal G1. (2023). População que se declara preta sobe para 10,6 % em 2022, diz IBGE. Recuperado de https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/06/16/populacao-que-se-declara-preta-sobe-para-106percent-em-2022-diz-ibge.ghtml

Queiroz, D. M. (2001). Raça, Gênero e Educação Superior. Tese de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Educação, UFBA. Recuperado de http://www.redeacaoafirmativa.ceao.ufba.br/uploads/ufba_tese_2001_DMQueiroz.pdf

Ramos, A. G. (1954). O problema do negro na sociologia brasileira. *Cadernos do Nosso Tempo, 2*.

Ramos, A. G. (1955). *Patologia social do branco brasileiro*. Jornal do Comércio.

Ramos, A. G. (1957). *Introdução crítica à sociologia brasileira*. Editorial Andes.

Rey, F. L. G. (2005). *Pesquisa qualitativa e subjetiva*. Pioneira Thompson.

Ribeiro, D. (2019). *Pequeno Manual Antirracista*. Companhia das Letras.

Santos, F. C., Silva, G. M., & Santos, N. E. (2022). Escola Branca: um olhar sobre o racismo estrutural em práticas educacionais. In N. E. dos Santos (Org.), *Construindo uma educação antirracista: reflexões, afetos e experiências*. Editora CRV.

Schucman, L. V. (2021). *Entre o branco e a branquitude: letramento racial e formas de desconstrução do racismo*. Portuguese Literary & Cultural Studies.

Silva, M. A. L., & Soares, R. L. S. (2011). Reflexões sobre os conceitos de raça e etnia. *Entrelaçando–revista eletrônica de cultura e educação, 2*(4), 99-115.

Soares, M. (2004). *Letramento: um tema em três gêneros*. Autêntica.

Soares, M. (2004a). Alfabetização e Letramento, Caminhos e Descaminhos. *Revista Pátio, 8*(29), 20.

Souza, N. S. (1983). *Tornar-se Negro (2a ed.)*. Graal.

Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Sage Publications.

Sue, D. W. (2015). *Race talk and the conspiracy of silence: Understanding and facilitating difficult dialogues on race*. John Wiley & Sons.

Tfouni, L. V. (1995). *Letramento e Alfabetização*. Cortez.

Twine, F. W. (2004). A White Side of Black Britain: The Concept of Racial Literacy. *Ethnic and Racial Studies, 27*(6), 878-907.

Twine, F. W., & Gallagher, C. (2007). The Future of Whiteness: A Map of the 'Third Wave'. *Ethnic and Racial Studies, 31*(1), 1-21.

Twine, F. W., & Steinbugler, A. (2006). The Gap Between Whites and Whiteness: Interracial Intimacy and Racial Literacy. *Du Bois Review, 3*(2), 341-363.

Veyne, P. (1983). *O inventário das diferenças: a história e sociologia*. Brasiliense.

Viana, S. S. S. (2019). Conhecer para respeitar: um grande desafio para banir a desigualdade e a discriminação do cotidiano escolar. *Filosofia Ciência e Vida, 10*(146), 34-39.

24.

Gestão de Recursos Humanos e a Preparação para a Reforma: De que Modo as Organizações podem Contribuir?

Bruno Pereira de Andrade Rebelo
Iscte – Instituto Universitário de Lisboa | CIES Centro de Investigação e Estudos de Sociologia

José Ramos Pires Manso
Universidade da Beira Interior | NECE Research Center for Business Sciences

RESUMO

O ciclo de vida de um trabalhador deve ser gerido de forma estratégica desde a sua entrada numa organização até à sua desvinculação laboral. No caso dos indivíduos que vão passar à reforma, a revisão da literatura aponta para a escassez ao nível das pesquisas nessa transição. Este artigo tem como principal objetivo compreender o papel que a gestão de recursos humanos pode assumir num processo de preparação para a reforma. Com base numa metodologia qualitativa realizaram-se entrevistas a trabalhadores e pessoas reformadas ou em situação de pré-reforma. Apesar dos entrevistados não terem participado em processos de preparação para a reforma, nas organizações onde trabalham ou desempenharam a sua atividade profissional, foi possível captar, através das suas respostas, um conjunto de práticas que estes consideram relevantes num processo dessa natureza, e que podem resultar em benefícios para os indivíduos, para as organizações e para a sociedade.

Palavras-chave: Gestão de Recursos Humanos, Organizações, Trabalho, Reforma.

ABSTRACT

The life cycle of an employee needs to be managed strategically from the moment they join an organization until they leave it. In the case of individuals nearing retirement, the literature review points to a paucity of research on this transition. The main objective of this article is to understand the role that human resource management can play in a process of preparing for retirement. Based on a qualitative methodology, interviews were conducted with employees and retired or pre-retired individuals. Although the interviewees had not participated in retirement preparation processes in the organizations where they work or have worked, it was possible to capture, through their responses, a set of practices that they consider relevant in a process of this nature, and that can result in benefits for individuals, organizations and society.

Keywords: Human Resources Management, Organizations, Work, Retirement.

1. Introdução

O trabalho ocupa um lugar central no percurso de vida dos indivíduos por ser um elemento estruturante do ciclo das atividades diárias. Nesse sentido, representa uma ocupação orientada para objetivos que contribui para organizar o tempo, constitui uma fonte de rendimento, possibilita o desenvolvimento de capacidades e de relações interpessoais, o acesso a um determinado estatuto e a criação de uma identidade pessoal (Giddens, 2000, p. 372-373).

Numa sociedade muito orientada para o trabalho, a atividade profissional representa o adquirir de um estatuto e uma forma de participação social, isto é, assume um papel relevante na definição e no desenvolvimento da identidade, pelo que a transição para a reforma poderá ser encarada por alguns indivíduos como uma perda de lugar na sociedade (Fonseca, 2004, p. 402). No entanto, os indivíduos desempenham diversos papéis sociais que contribuem para a sua identidade, sendo que o trabalho é dos mais relevantes, mas não tem de ser necessariamente o único com essa importância na vida de uma pessoa, podendo existir uma continuidade de outros interesses ou atividades, como se existisse uma ponte entre o antes e o pós-reforma (Atchley, 1971). Assim, alterações na relação do indivíduo com o contexto do trabalho (como a passagem à reforma), poderão refletir-se em modificações no quotidiano dos indivíduos (Fonseca, 2012, p. 78). O envelhecimento demográfico, e respetivo aumento do número de pessoas reformadas, é um dos reflexos das transformações etárias da população, designadamente da diminuição da taxa de natalidade e do aumento da esperança de vida. Com efeito, previsivelmente, o período da reforma tenderá a ser vivido durante mais anos, tendo implicações em diversas dimensões da vida quotidiana, nomeadamente na esfera familiar, nas relações sociais, na saúde, na ocupação do tempo e na vertente económica.

Segundo Wermel (1960), diversas entidades podem intervir na preparação para a reforma, contribuindo para o ajustamento aos respetivos impactos, nomeadamente as organizações públicas e privadas, as escolas, os sindicatos, e as organizações da comunidade. No entanto, destaca que o papel do empregador é mais direto comparativamente às restantes entidades. O autor sublinha que uma pessoa pode ser membro ou não dessas entidades (ex. pertencer a uma organização comunitária ou a um sindicato), contudo, será sempre um trabalhador de uma empresa, cujo momento da sua reforma poderá ser determinado

pela política da entidade empregadora. Considerando esta relação, o empregador deverá ter uma especial atenção com os trabalhadores relativamente à adaptação à reforma (Wermel, 1960, p. 37).

De acordo com França (2010), o desafio do envelhecimento consistirá em manter os trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho e, simultaneamente, a facilitar a transição e a adaptação dos que se desejam reformar (França, 2010, p. 53). As recomendações europeias no âmbito das políticas de recursos humanos para a gestão da idade e do envelhecimento ativo também parecem ir nesse sentido. O Relatório sobre a primeira Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, decorrida em Viena, no ano de 1982, defendia que os países deveriam adotar medidas para facilitar a transição para a reforma, flexibilizando a idade de acesso ou diminuindo gradualmente o número de horas de trabalho semanais, à medida que uma pessoa se aproxima da reforma (UN, 1982, p. 23).

Numa conceção de promoção do envelhecimento ativo, na sequência da segunda Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, decorrida em Madrid, no ano de 2002, foi elaborado um plano de ação para dar resposta às oportunidades e desafios do envelhecimento da população. O plano centra-se em três áreas, concretamente na promoção da saúde e bem-estar na velhice; na criação de um ambiente inclusivo onde as pessoas idosas possam evidenciar as suas capacidades; e no contributo que as pessoas mais velhas podem aportar à sociedade (ONU, 2003). Relativamente a esta última área, além do apoio ao nível familiar e de participação na comunidade, é recomendado que as práticas de gestão de recursos humanos atendam às características das pessoas que estão numa idade próxima da reforma, ajustando as condições de trabalho e proporcionando oportunidades de desenvolvimento com o objetivo de os indivíduos manterem os seus perfis de competências atualizados para o desempenho da sua atividade profissional, bem como adotar-se modalidades de trabalho baseadas na reforma flexível onde as pessoas possam combinar uma atividade profissional remunerada com outras atividades (ex. voluntariado) (ONU, 2003, p. 13-29).

Nesse mesmo ano (2002), a Organização Mundial de Saúde definiu o conceito de Envelhecimento Ativo como "o processo de otimização das oportunidades para a saúde, participação e segurança, para melhorar a qualidade de vida das pessoas que envelhecem" (WHO, 2002, p. 12). Face à crescente tendência de envelhecimento na Europa, em 2012 foi celebrado o Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre Gerações em que se pretendia sensibilizar para o contributo socioeconómico das pessoas mais velhas na sociedade.

De acordo com o Relatório Healthy Ageing – A Challenge for Europe, do Swedish National Institute of Public Health (2006), são escassas as pesquisas centradas na transição do trabalho para a reforma, nomeadamente na sua preparação, apesar de se considerar que essas intervenções antecipatórias poderão ter efeitos positivos (Swedish National Institute of Public Health, 2006, p. 68). Conforme o Guia para a Promoção do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre Gerações no Contexto Empresarial, a preparação para a reforma deve ser entendida pela gestão de recursos humanos como um importante vetor de atuação, na medida em que se reveste de um contributo relevante para o envelhecimento ativo (Grace, 2013, p. 41-42). França (2010) considera que apesar de as organizações não serem responsáveis pela vida das pessoas, podem facilitar uma reflexão prévia da reforma

com o intuito de conhecer as atitudes face a esta nova fase, defendendo o desenvolvimento de programas de preparação para a reforma (França, 2010, p. 53). Esta atenção direcionada para o trabalhador contribui para melhorar a sua experiência na organização, que deve ser tida em conta em todo o seu percurso, ou seja, desde o momento do recrutamento até à sua passagem à reforma, processo que também tem implicações para a própria organização (ex. na transmissão de conhecimento), motivo pelo qual a gestão de recursos humanos deve gerir estrategicamente essa transição. Por conseguinte, o principal objetivo deste estudo consiste em compreender o papel que as organizações, através da gestão de recursos humanos, podem assumir num processo de preparação dos trabalhadores para a reforma.[1]

2. Quadro Teórico

2.1 A Gestão de Recursos Humanos

A missão e os objetivos da função de gestão de recursos humanos têm evoluído com as alterações sucessivas da envolvente e da estrutura das próprias organizações (Camara, Guerra & Rodrigues, 2001, p. 48). Desde a década de 1980, a função de gestão de recursos humanos tem exercido uma influência mais estratégica nas organizações, reconhecendo o papel fundamental que os trabalhadores têm para uma empresa ter sucesso no mercado em que opera (Deadrick & Stone, 2014, p. 193-195). Nesse sentido surge a designação de "gestão de recursos humanos", em detrimento da noção de "gestão de pessoal" que possuía um caráter mais administrativo, assente em tarefas como o processamento de salários e a contratação de pessoal (Sousa et al., 2006, p. 10).

Conforme Rego et al. (2020), nas organizações em que o modelo de serviço de pessoal servia de quadro orientador, as tarefas desenvolvidas pelos profissionais desta área eram essencialmente de natureza operacional, estando essa função, de certa forma, alheada das áreas de negócio das empresas. O reconhecimento quanto à contribuição das pessoas para o desempenho organizacional, bem como a mudança ao nível das práticas desenvolvidas que foram dando corpo a essa importância, permitiram alargar o perímetro de ação da gestão de recursos humanos, aproximando-a da gestão de topo, e assim conferir um papel mais relevante do Gestor de Recursos Humanos (Rego et al., 2020, p. 72-73), cuja crescente influência tem contribuído para a designação de "Business Partner" (Ramlall, 2003, p. 48).

Neste seguimento, além das tarefas de índole administrativa, a gestão de recursos humanos encarrega-se da resolução de problemas que têm implicações no presente e no futuro, tanto para os indivíduos, como para as organizações (Sousa et al., 2006, p. 13). Há diversas práticas de recursos humanos que conferem essa relevância estratégica nas organizações, como por exemplo o recrutamento e seleção, o acolhimento e integração, a formação e desenvolvimento, a avaliação de desempenho, a gestão de benefícios e bem-estar dos colaboradores, bem como a responsabilidade social.

O impacto positivo das práticas de recursos humanos contribui para a melhoria do desempenho organizacional e para a satisfação dos colaboradores, conforme aferido na pesquisa de Gürbüz (2009, p. 118). No entanto, a influência positiva das práticas de recursos

1. O presente artigo resulta da pesquisa realizada no âmbito de um Pós-Doutoramento em Gestão e Economia realizado na Universidade da Beira Interior, Covilhã, no período de fevereiro de 2022 a maio de 2023.

humanos é potenciada quando estas estão interligadas (Neves & Gonçalves, 2015, p. 43). Uma componente relevante de uma estratégia de recursos humanos passa por compreender de forma clara as transições da força de trabalho, ou seja, as entradas, as mobilidades e as saídas da organização (Adams & Rau, 2012, p. 119). Tendo em conta o ciclo de vida do trabalhador, torna-se indispensável acompanhar a sua experiência vivida na empresa, desde o momento da sua integração até à sua saída. Por esse motivo, é importante as organizações disponibilizarem um conjunto de benefícios que contribuam para as necessidades e consequente satisfação dos trabalhadores. Segundo Armstrong & Taylor (2014), os benefícios consistem em acordos feitos pelas entidades empregadoras com o objetivo de melhorar o bem-estar dos seus trabalhadores, podendo abranger um seguro de saúde, férias extra ou uma contribuição para um fundo com vista a ser um ajuda complementar para a pensão de reforma (Armstrong & Taylor, 2014, p. 381). Essa política direcionada para o bem-estar dos colaboradores contribui para que estes se sintam envolvidos, reforçando o comprometimento organizacional, o que terá reflexo na imagem que transmitem para o exterior desta, potenciando o branding da organização.

Numa perspetiva construtiva da gestão de saídas e transição para a reforma, Naegele & Walker (2006) defendem que as boas práticas, como a redução gradual da jornada de trabalho ou a disponibilidade para prestar aconselhamento a pessoas reformadas, trazem benefícios para os ex-funcionários, mas também para as organizações, como por exemplo a melhoria do ambiente interno e da imagem corporativa no exterior, ou uma maior facilidade de encontrar sucessores e familiarizá-los com o trabalho a desempenhar. Para o efeito, os autores sublinham a necessidade de existir no seio da organização uma atitude positiva relativamente ao envelhecimento (Naegele & Walker, 2006, p. 21-22).

Uma das principais preocupações num processo de gestão de saídas, nomeadamente numa situação de reforma de um trabalhador, está relacionada com a retenção de conhecimento. Martins (2018) distingue entre conhecimento tácito, que é mais pessoal e pouco visível, como é o caso do conhecimento subjetivo, e que está mais enraizado na experiência, ações, rotina, valores e emoções dos indivíduos; e o conhecimento explícito, que pode ser expresso em linguagem sistemática e formal, partilhado na forma de dados, manuais, e processado, transmitido e acumulado de modo relativamente fáceis (Martins, 2018, p. 20). DeLong (2004) sublinha que a retenção do conhecimento é um desafio complexo que implica a interligação com outras práticas de recursos humanos, como por exemplo ao nível da gestão de carreira, de programas de reforma faseados e de planos de sucessão (DeLong, 2004, p. 7).

2.2 A Preparação para a Reforma

A reforma é um processo que decorre ao longo do tempo, iniciando bem antes e continuando muito depois desse acontecimento que é a reforma (Adams & Rau, 2011, p. 180). Sendo um processo que conduz a diversas mudanças (ex. ao nível económico, social e familiar), as quais os indivíduos procuram gerar respostas adaptativas, cada pessoa perceciona a reforma de maneira distinta, devido ao seu percurso de vida (Estacio, 2013, p. 104). Desde cedo que os jovens são preparados para o mercado de trabalho, mas relativamente à reforma não se tem dado a mesma importância (Simões, 2006, p. 90). Moragas (2004) con-

sidera que não se atribuiu a mesma importância à reforma porque a esperança de vida não era tão longínqua como no presente. O autor acrescenta que, devido ao prolongamento da escolaridade, à insegurança laboral, e ao desemprego, as carreiras profissionais tendem a ser mais curtas comparativamente às gerações anteriores. Essas transformações sociais conduzem à necessidade de repensar o papel dos atuais reformados, de forma a proporcionar um envelhecimento ativo (Moragas, 2004, p. 452-453).

Devido à interdependência de conteúdos do passado, do presente e do futuro, o tema da reforma interessa a qualquer idade, sendo necessário conhecer as atitudes dos trabalhadores perante a reforma com o objetivo de se delinearem estratégias que proporcionem o bem-estar dos indivíduos (França, 2010, p. 50). Nesse sentido, os responsáveis de recursos humanos devem ter políticas de gestão da idade que ajudem os trabalhadores a estarem conscientes dos seus recursos e do apoio social que vão ter para uma adaptação mais favorável à reforma (Chiesa & Sarchielli, 2008, p. 382). Assim, para responder aos desafios e incertezas que a reforma acarreta, torna-se fundamental existir uma orientação que permita abordar de uma forma positiva esta nova realidade e possibilite uma mudança mais gradual (Estacio, 2013, p. 104). Proporcionar uma transição mais harmoniosa permite aos trabalhadores integrar o tempo disponível na rotina do quotidiano, contribuindo para preservar a identidade e os objetivos de vida (Fonseca, 2012, p. 81). Por conseguinte, as organizações têm a responsabilidade social de ajudar os trabalhadores a lidar com esse processo (Estacio, 2013, p. 105), desenvolvendo a preparação para este evento vital (Fernández-Ballesteros et al., 2007, p. 130-131).

Adams & Rau (2011) defendem que a natureza da preparação para a reforma é influenciada pelo quadro de vida dos indivíduos, mas também pelo ambiente externo mais amplo, como por exemplo as regras em vigor relativamente à reforma, a situação económica e a sustentabilidade da segurança social (Adams & Rau, 2011). No que diz respeito ao contexto organizacional, para se implementar um programa de preparação para a reforma é necessário ter em conta a estrutura da organização, nomeadamente a sua dimensão, o número de colaboradores, a dispersão geográfica e o orçamento disponível. Além disso, é necessário diagnosticar o número de pessoas próximo da reforma e o interesse dos indivíduos em passarem ou não à reforma quando cumprirem as condições de acesso (Saveia, 2016, p. 222). O diagnóstico pode ser feito através de entrevistas, questionários e grupos focais (França, 2010, p. 54) e tem como principal objetivo adequar o programa de preparação às necessidades e expetativas das pessoas que vão participar nesse processo (Saveia, 2016, p. 223).

Cabe sobretudo à gestão de recursos humanos conduzir este processo, mas noutras organizações pode fazer sentido envolver a área da responsabilidade social ou recorrer a uma entidade externa (Grace, 2013, p. 42), sendo este um processo a ser disponibilizado pelas empresas, cuja adesão pelos trabalhadores deverá ser de livre vontade (França & Soares, 2009, p. 749). Na preparação para a reforma é sugerida a colaboração de outros intervenientes de organizações, como associações de reformados, sindicatos, municípios e universidades. O envolvimento destas organizações permite uma participação ativa, cuja experiência contribui para mitigar possíveis problemas que a reforma ocasione, além de favorecer novas relações sociais e o associativismo, e de aumentar as oportunidades de as

pessoas contribuírem com os seus conhecimentos para a comunidade (Sirlin, 2007, p. 67-71).

Considerando as pesquisas de França et al. (2019), Saveia (2016) e Moragas (2004), o desenvolvimento de conteúdos formativos tende a ser a prática mais comum num processo de preparação para a reforma. De uma forma geral, os módulos cobrem áreas como recursos económicos; saúde; relações sociais e familiares; e temáticas relacionadas com as vertentes de educação, cultura e lazer (Mendizabal, 1993, p. 57). A heterogeneidade das pessoas que estão numa fase de transição para a reforma significa que esses programas podem representar apenas o primeiro passo do processo de preparação (Atchley, 1976, p. 34). Por isso, considerando que o objetivo passa por permitir uma transição gradual dos indivíduos, através da construção de novos hábitos que contribuam para uma adaptação progressiva, o processo de preparação para a reforma é uma estratégia de gestão de recursos humanos que envolve também outras práticas de intervenção, como por exemplo ao nível de horários de trabalho (ex. promoção de horários flexíveis) ou das funções desempenhadas (ex. plano de trabalho personalizado para gerir as expetativas e desejos) (Grace, 2013, p. 42-43). No final do processo de preparação para a reforma, a realização de um balanço por todos os intervenientes (ex. representantes da organização, dinamizadores e participantes) pode contribuir para melhorar as práticas organizacionais nesta área (García, 2006, p. 81).

3. Metodologia

Nesta investigação adotou-se uma metodologia qualitativa, mediante a realização de entrevistas, com o objetivo de se compreender o papel que as organizações, nomeadamente através da gestão de recursos humanos, podem assumir na preparação para a reforma. No período de maio de 2022 a fevereiro de 2023 foram realizadas 11 entrevistas a trabalhadores e pessoas reformadas ou em situação de pré-reforma. Esse número foi considerado suficiente para descrever e compreender a diversidade das perceções dos entrevistados até ao ponto de saturação da informação, ou seja, até ao momento em que a informação recolhida não acrescenta nada de significativamente novo acerca de um tema (Costa, 1986, p. 142).

A seleção dos entrevistados foi intencional, na medida em que se escolheram indivíduos que considerassem importante o facto de as organizações dinamizarem processos de preparação para a reforma. Nesse sentido, um critério pertinente para selecionar os entrevistados foi exercerem ou terem desempenhado funções em organizações com este tipo de serviço. Visou-se ainda que uma parte dos entrevistados tivesse atividade na área de gestão de recursos humanos, de modo a que essa experiência de terreno pudesse constituir uma mais-valia para os resultados a alcançar. Além disso, considerou-se que a amostra deveria ser constituída por um maior número de pessoas em situação de reforma. Esse critério deveu-se ao facto de essas pessoas terem passado pela experiência da atividade profissional e de estarem atualmente na reforma, podendo desse modo efetuar um processo reflexivo mais integrado acerca das práticas de gestão de recursos humanos que poderiam ter impacto nas suas vidas.

Na condução das entrevistas utilizou-se um guião composto por um conjunto de questões que visaram captar a trajetória pessoal; o enquadramento profissional; a perceção sobre a reforma e as respetivas práticas que as organizações podiam desenvolver no âmbito da

preparação para a reforma. No que concerne ao labor analítico, num primeiro momento os discursos dos entrevistados foram transpostos para grelhas compostas com as dimensões do estudo. De seguida procedeu-se à análise individual e comparativa dos casos. Por último selecionaram-se os excertos mais relevantes para os objetivos da pesquisa.

A amostra foi constituída por 11 pessoas, 6 do género feminino e 5 do género masculino, com idades compreendidas entre os 30 e os 81 anos, à data da recolha dos dados, sendo que 3 enquadram-se nas faixas etária dos 30 anos aos 40 anos (em exercício profissional), 1 posiciona-se no grupo etário dos 50 anos (em situação de pré-reforma), 6 no escalão etário dos 60 anos e 1 na faixa etária dos 80 anos (em situação de reforma). Os nomes dos entrevistados apresentados são fictícios, de forma a preservar o anonimato. Relativamente ao nível de escolaridade, com base nos graus de equivalência atuais, 8 pessoas concluíram o ensino superior, e 3 completaram o ensino básico. No que concerne à situação perante o trabalho, 3 entrevistados encontram-se em exercício profissional, 1 está na pré-reforma e 7 estão reformados. Tendo em conta a trajetória profissional dos indivíduos procurou-se contemplar uma diversidade de funções exercidas pelos entrevistados. A título de exemplo, incluiu-se na amostra entrevistados com experiência na área de Recursos Humanos e na área Técnica, e abrangeu-se diversos setores de atividade, como por exemplo a Banca e as Telecomunicações no setor privado, e entidades do setor público, como por exemplo na área dos Transportes e do Ensino Superior, sendo todas organizações de grande dimensão.

4. Resultados

4.1 Gestão de Recursos Humanos e a Preparação para a Reforma

Nenhum dos entrevistados foi envolvido num processo de preparação para a reforma nas organizações onde exercem ou exerceram atividade profissional. No entanto, através das suas narrativas, captou-se um conjunto de práticas que estes consideram fundamentais serem desenvolvidas e que se distribuem por: (1) Diagnóstico; (2) Adequação das condições de trabalho; (3) Parcerias com entidades de âmbito desportivo e sociocultural; (4) Apoio psicossocial; (5) Curso de preparação para a reforma; (6) Transferência de conhecimento; (7) Avaliação. Importa referir que estas práticas não têm um caráter sequencial, podendo ser implementadas e articuladas conforme a realidade de cada organização.

(1) Diagnóstico

Alguns entrevistados consideram que a implementação de um programa de preparação para a reforma deve começar por um diagnóstico. Essa análise tem como objetivo aferir junto das pessoas, que aderem voluntariamente ao programa, se pretendem ir diretamente para a reforma ou passar por um período de transição (ex. pré-reforma), bem como as suas áreas de interesse, de modo a desenvolver-se iniciativas ou ferramentas que permitam aos futuros reformados manterem-se ativos, ajustando assim o programa às suas expetativas e necessidades, tal como defendido por Saveia (2016, p. 222-223).

> [...] Podiam ver se as pessoas estão interessadas em ir diretamente para a reforma ou se estão interessadas em passar por um período de transição. (Sofia, Reformada)

> [...] Fazia-se o levantamento das motivações das pessoas enquanto estavam a trabalhar para depois quando a pessoa saísse em pré-reforma ou reforma já ter uma orientação. Ajudar as pessoas a descobrir as motivações e dar ferramentas para isso. [...] (Sandra, Pré-reforma)

Nesse diagnóstico, Vanda considera que os Recursos Humanos (RH) também podem desmistificar o que é o processo de preparação para a reforma, de modo a facilitar a recolha da informação e a adesão ao programa.

> Para as pessoas poderem aderir voluntariamente devia haver uma comunicação global, mas também uma participação por parte dos RH, no sentido de desmistificar o que é esse processo [...]. (Vanda, Trabalhadora)

Considerando que o diagnóstico pode levantar temas muito particulares dos indivíduos, os entrevistados, nomeadamente os que se encontram em exercício profissional, consideram que essa auscultação pode ser feita através de entrevistas pela equipa de Recursos Humanos, ou mediante a colaboração de Consultoras externas. As entrevistas são uma das técnicas preconizadas por França (2010, p. 54) na realização do diagnóstico organizacional.

> [...] esse diagnóstico poderá ser feito através de entrevistas [...], tentando perceber o modo como a pessoa está naquele momento, com as suas condicionantes ao nível físico, psicológico [...] a participação no programa deve ser opcional. (André, Trabalhador)

> [...] além da Gestão de Recursos Humanos pode fazer sentido haver Consultoras nessa área, como há para o *Coaching*. (...) a metodologia deve ser individual, porque cada pessoa é diferente. [...]. (Beatriz, Trabalhadora)

(2) Adequação das condições de trabalho

Uma das recomendações emanadas do plano de ação da segunda Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, reporta-se à necessidade de as práticas de gestão de recursos humanos atenderem às características das pessoas que estão numa idade próxima da reforma, adaptando as condições de trabalho (ONU, 2003, p. 13-29). Há entrevistados que consideram que a preparação para a reforma pode abranger a redução do horário, o ajustamento de responsabilidades organizacionais e a atribuição de benefícios, tal como preconizado pelo Guia para a Promoção do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre Gerações no Contexto Empresarial (Grace, 2013, p. 42).

> [...] a empresa podia proporcionar trabalhos melhorados ou reduzir o horário meio-dia. As pessoas podiam escolher de manhã ou de tarde. [...]. (Henrique, Reformado)

> [...] é preciso adequar o trabalho às pessoas com alguma idade, ao invés de ter mais responsabilidades. [...]. Por exemplo, progressivamente podiam aumentar os dias de férias. [...]. (Alice, Reformada)

Inclusive, para Alice, se tivesse sido colocada a hipótese de uma redução da carga horária, mesmo com uma harmonização do salário, ou uma mudança de funções, isso poderia ter contribuído para se manter a trabalhar.

> [...] Se me tivessem proposto uma redução de horário, mesmo com redução de salário, podia manter-me a trabalhar no Banco, mesmo que fosse para outra função. A partir dos 50 ou 55 anos, as empresas têm de perceber como é que a pessoa se sentiria melhor na empresa, continuando a ser válida. [...].
>
> (Alice, Reformada)

Ainda no âmbito da adequação das condições de trabalho, uma das entrevistadas mencionou a possibilidade de as pessoas reformadas continuarem a trabalhar na mesma empresa a tempo parcial, o que resultaria em vantagens para ambas as partes.

> A pessoa enquanto está reformada podia ser útil e fazer um part-time na mesma empresa. A pessoa ia ganhar mais qualquer coisa e sentia-se útil e a transição não era tão drástica. Para a empresa seria bom porque já conhecia o seu trabalhador, seria uma mais-valia. (Laura, Reformada)

(3) Parcerias com entidades de âmbito desportivo e sociocultural

Na opinião de alguns entrevistados, as parcerias com clubes desportivos, associações de reformados ou paróquias, seria uma oportunidade de os trabalhadores terem contacto com a comunidade e não sentirem uma quebra na passagem à reforma, quer no âmbito da ocupação do tempo, quer das relações sociais. Por conseguinte, este tipo de parcerias pode contribuir para os indivíduos terem ocupações ancoradas em objetivos, permitindo uma transição mais harmoniosa para a reforma (Fonseca, 2012, p. 81).

> [...] As empresas podem fazer pontes com associações da empresa, como os clubes ou então com a comunidade, como as paróquias [...]. (André, Trabalhador)

> Se houvesse uma interligação com os grupos desportivos [...]. Os RH estão muito habituados a lidar com as pessoas e por isso são quem estão mais bem preparados para fazer essa gestão [...]. (Sofia, Reformada)

> [...] Esta empresa tem um clube em que muitos dos reformados participam nos passeios (...). E tem uma associação que tem trabalhos manuais, organizam convívios, sempre é uma forma de incentivar os mais seniores a conviverem entre si. A empresa podia informar os trabalhadores com maior detalhe sobre as atividades do clube e da associação [...]. (Sandra, Pré-reforma)

João destaca que o trabalho é uma atividade feita num coletivo, e que por isso as empresas deviam desenvolver parcerias com o objetivo dos futuros reformados não se sentirem isolados. Conclui que esse aspeto é importante para a saúde mental das pessoas idosas.

> [...] O trabalho no coletivo é importante. Por isso, as empresas podem desenvolver uma atuação no âmbito da vida social das pessoas para quando saírem da empresa não se sentirem isoladas, fechadas em casa. As empresas podem fazer parcerias com associações de reformados que podiam ter atividades culturais ou passeios [...]. Para a saúde mental das pessoas idosas é muito importante [...]. (João, Reformado)

(4) Apoio psicossocial

Para alguns entrevistados, o apoio psicossocial é um aspeto que deve ser tido em consideração quando as pessoas se encontram ao serviço, numa perspetiva de aferir a motivação no desempenho da sua função e uma possível necessidade de mudança, mas igualmente quando as pessoas se encontram reformadas, prestando apoio psicológico.

> [...] Uma avaliação psicológica a partir dos 50 ou 55 anos para ver como está a pessoa, até porque a empresa não tem interesse em ter um funcionário desmotivado. Perceber o que a pessoa queria, por exemplo outro serviço, uma redução de horário até para ter outras atividades remuneradas. (Alice, Reformada)

> [...] A empresa estar disponível para atender as pessoas. Haver um acompanhamento psicológico, mesmo já estando reformadas. (João, Reformado)

O comentário de André é elucidativo quanto à importância de ser disponibilizado apoio psicossocial, quer na fase final da carreira profissional, de modo a prevenir uma possível desmotivação ou ansiedade sobre o que é a reforma, quer no momento em que os indivíduos se encontram reformados, para evitar situações de depressão.

> [...] Como dou formação, lido com muitas pessoas e às vezes vejo a desmotivação das que estão já no fim da carreira, mas também ficam ansiosas de começar algo que não sabem o que é [...]. (André, Trabalhador)

(5) Curso de preparação para a reforma

Uma das entrevistadas, que depois de reformada participou num curso de preparação para a reforma desenvolvido por um sindicato, considera que esta formação pode ser dinamizada pelas empresas ou em parceria com os sindicatos, sendo estas algumas das entidades que, segundo Wermel (1960), podem intervir no âmbito do planeamento da reforma. Quando o curso fosse desenvolvido pelas empresas a formação poderia ser feita online, ao próprio ritmo dos trabalhadores e num horário pós-laboral, o que iria contribuir para reduzir os custos para as organizações.

> Os RH poderiam falar com as pessoas e fazer um curso de preparação para a reforma, que podia ser online para ver se estão preparadas [...]. O curso estaria lançado no computador e cada pessoa faria ao seu ritmo. [...] seria pós-laboral e teria um custo menor para a empresa. (Sofia, Reformada)

O objetivo do curso seria o de estimular a reflexão sobre o que é a reforma, que foi uma necessidade sentida quando se encontrou nessa situação. Apesar de dar a sugestão da formação poder ser feita em formato online, partilha que o presencial é mais benéfico devido à interação, apesar de reconhecer que assim as empresas têm um custo acrescido.

> [...] Consciencializar sobre a reforma. Antes de eu ir para a reforma não sabia o que era. Quando é presencial há uma troca de impressões com outros elementos, porque estão em grupo e há um *feedback* direto, mas aí já tem um custo para a empresa, porque tem de se pagar a um funcionário e decorre em horário laboral. (Sofia, Reformada)

(6) Transferência de conhecimento

Alguns entrevistados mencionam a importância da transmissão de conhecimento dos trabalhadores que se vão reformar, sendo uma prática que, segundo as suas perceções, parece não ser devidamente acautelada pelas organizações.

> [...] Vejo pela minha empresa pessoas que chegam à situação de reforma, vão-se embora e há muito conhecimento que não é transmitido. (Beatriz, Trabalhadora)

David, que trabalhava na área técnica, nomeadamente na manutenção de equipamentos e conservação de instalações elétricas, tendo em conta o seu grau de conhecimento, refere que apesar da saída da empresa ter sido por sua iniciativa não houve a preocupação por parte da organização em assegurar a transferência de conhecimento, o que resultou numa elevada rotatividade entre as pessoas que mais tarde o foram substituir.

> [...] há uma coisa que acontece muito nas empresas, é que se vai um indivíduo embora e depois ninguém sabe o que é que ele faz [...]. Para o meu lugar houve uns três que "caíram" no cargo e foram-se embora, rescindiram todos, foi num espaço de 6 meses a 1 ano, porque não estavam preparados. Deviam ter garantido uma transmissão de conhecimento [...]. (David, Reformado)

Essa passagem de conhecimento poderia ser feita através de um processo de mentoria. Simultaneamente, esse processo permitiria aos mentores sentirem-se reconhecidos por serem detentores de saberes que necessitam de ser transmitidos para se evitar a perda de conhecimento.

> [...] O acolhimento pode ser feito pelos RH e depois as pessoas mais seniores a acompanhar com mais tempo, o que permitia passar parte do potencial. [...] por exemplo na relação com os clientes, [...] isso podia ser numa fase de transição para a reforma... eu optaria por uma situação dessas [...]. (Sofia, Reformada)

> [...] perceber se existe interesse "Quer ser mentor? Inscreva-se aqui". [...] seriam convidadas a serem mentoras de um conjunto de pessoas que pudessem vir a agarrar algumas tarefas ou a função toda dessas pessoas [...]. (Vanda, Trabalhadora)

Relativamente à mentoria, de acordo com diversas pesquisas (Ghosh & Reio, 2013; Underhill, 2006), são diversos os benefícios que podem resultar desse processo, quer para os mentorados (ex. segurança emocional e o acesso mais facilitado à rede de contactos), quer para os mentores (ex. satisfação no trabalho e comprometimento organizacional).

(7) Avaliação

Alguns entrevistados mencionam ser importante existir uma avaliação do processo de preparação para a reforma. Os entrevistados propõem contactar as pessoas e, inclusive, promover uma reunião para recolher informação sobre a experiência da reforma, bem como eventuais sugestões facultadas pelos indivíduos. Dessa forma, ao escutar a experiência das pessoas reformadas, consegue-se efetuar um balanço das práticas organizacionais desenvolvidas com o objetivo de introduzir melhorias no processo para os futuros reformados, tal como sugerido por García (2006, p. 81).

> Poder haver um acompanhamento dos RH, fazendo reuniões com as pessoas reformadas para as ouvir, perceber o que estão a vivenciar e o que têm a propor, porque isso não existe [...]. (Sofia, Reformada)

> [...] ver como é que o processo está a decorrer [...] analisar as melhores práticas e a relação custo-benefício [...]. (Beatriz, Trabalhadora)

> [...] quando a pessoa está reformada fazer um *follow-up*, porque os profissionais de RH que fazem esse acompanhamento vão retirar informações importantes para aquilo que é a preparação de outros colegas... digamos que estamos a criar uma ponte e temos de ligar ambos os lados da ponte. (André, Trabalhador)

Além de auscultar as pessoas reformadas, Vanda sublinha que a avaliação do processo também passa por escutar as opiniões das pessoas que asseguraram uma possível substituição do trabalhador, bem como do departamento que ficou sem o colaborador.

> [...] Mas o processo pode não se medir apenas lá fora, também se pode medir do lado da organização que passou por este processo, por exemplo com as pessoas que o substituíram ou com a Direção que ficou sem ele. [...]. (Vanda, Trabalhadora)

Com o objetivo de facilitar a apreensão das sete práticas organizacionais propõe-se uma arrumação destas em três grupos. O primeiro é de natureza metodológica e diz respeito ao (1) Diagnóstico e à (7) Avaliação, fundamentais para a implementação do programa de preparação para a reforma, na medida que dizem respeito ao levantamento de necessidades e à sua avaliação com o objetivo de otimizar o processo. O segundo, designado de bem-estar organizacional, agrega a (2) Adequação das condições de trabalho, as (3) Parcerias com entidades de âmbito desportivo e sociocultural e o (4) Apoio psicossocial. O terceiro grupo reúne as práticas referentes ao conhecimento que é transmitido para os futuros reformados, nomeadamente o (5) Curso de preparação para a reforma, bem como aquele que é transferido dos futuros reformados para os trabalhadores que permanecem na organização, ou seja, a (6) Transferência de conhecimento.

4.2 Benefícios das Práticas Organizacionais de Preparação para a Reforma

Este item convidou os entrevistados a mencionarem quais os benefícios que um programa de preparação para a reforma pode trazer para os indivíduos, para as organizações e, de um modo geral, para a sociedade.

Indivíduos

No que concerne aos benefícios para as pessoas, o facto de a empresa dinamizar um programa de preparação para a reforma tem a vantagem de os indivíduos sentirem que existe um investimento no seu bem-estar futuro.

> [...] as pessoas percebem que a empresa está a investir nelas, que há uma estrutura que acompanha na preparação e no *follow-up*. Isso evita que se sintam inúteis [...]. (André, Trabalhador)

> [...] o funcionário sentia-se mais protegido, mais alegre, no sentido de alguém se preocupar com ele. (David, Reformado)

Esse planeamento possibilita uma transição gradual para a reforma através do contacto com novas realidades, como por exemplo as universidades seniores, o voluntariado ou a participação em iniciativas das juntas de freguesia.

> [...] a pessoa tem uma rotina e depois deixa de a ter. Por isso pode haver uma preparação para a pessoa continuar ativa de outras formas, inclusive através de universidades seniores, do voluntariado, da participação em iniciativas das juntas de freguesia [...]. (Vanda, Trabalhadora)

Por conseguinte, na opinião de alguns entrevistados, a preparação para a reforma contribui para a saúde e qualidade de vida das pessoas.

> Eu vejo colegas que vão para casa, ficam sem fazer nada e entram em depressão. Se a pessoa tivesse um planeamento estruturado sobre o que ia fazer já não caía em depressão [...] A empresa podia ajudar na organização do tempo, em encontrar atividades que fossem aliciantes para as pessoas, isso também se repercute na saúde e na qualidade de vida [...]. (Sandra, Pré-reforma)

Organizações

Ao zelar pela qualidade de vida dos trabalhadores, designadamente na perspetiva de se sentirem acompanhados numa fase de transição para a reforma, essa política de responsabilidade social gera maior satisfação e produtividade dos colaboradores, contribuindo para reduzir o absentismo.

> [...] as pessoas mais bem preparadas provavelmente sentiam-se mais felizes e trabalhavam com maior positividade. (Sofia, Reformada)

> Essas políticas têm incidência no bem-estar dos colaboradores e assim todos ficam a ganhar. [...] A pessoa não irá a tantas consultas, não haverá tanto absentismo [...]. (Beatriz, Trabalhadora)

Com um programa de preparação para a reforma alguns entrevistados mencionam que as organizações iriam beneficiar de uma imagem positiva, na medida que tinham em conta a relação humana. Essa imagem contribui para a atração e retenção de talento, bem como para o marketing, sendo uma vantagem competitiva para o desenvolvimento das organizações.

> [...] a sensação de quem trabalha nas empresas é que somos um número e ao dar isso (preparação para a reforma) estabeleciam alguma relação humana, [...] era uma possibilidade de dar uma outra imagem, de os trabalhadores verem a empresa como tendo preocupação social. (Sofia, Reformada)

> Um programa de preparação pode ajudar as pessoas a sentirem-se respeitadas, porque olha-se para a velhice dos seus funcionários. [...]. As pessoas quando querem escolher uma empresa escolhem aquela que tem uma melhor imagem no mercado. (João, Reformado)

> [...] quero acreditar que as empresas no futuro que não tenham políticas de envelhecimento ativo não consigam reter talento, porque as pessoas dizem "eu não quero chegar ao fim da minha vida e depois não saber para onde é que vou e o que é que eu vou fazer". Se houver empresas que tenham essas políticas, estou em crer que é uma forma de captação de talento. (Beatriz, Trabalhadora)

> [...] pode contribuir para o branding, ser bom para o negócio, para atrair pessoas e fazer publicidade daquilo que são as boas práticas das empresas. O branding faz com que a empresa tenha um potencial adicional à imagem, quer seja em responsabilidade social, quer na perspetiva do desenvolvimento do negócio [...]. (André, Trabalhador)

Sociedade

Os entrevistados defendem que a preparação para a reforma contribui para as pessoas ficarem mais ativas e saudáveis. Nesse sentido reduz as probabilidades de isolamento, porque visa contribuir para a integração social das pessoas reformadas. Assim, os indivíduos têm maior qualidade de vida e são propensos a contribuírem para a economia, quer como consumidores, quer ao nível de atividades como o voluntariado, tendo efeitos na sua saúde.

> [...] temos seniores mais felizes, mais integrados na sociedade. (Sandra, Pré-reforma)

> Era bom essencialmente para a sociedade, porque quando uma pessoa está doente a sociedade vai pagar hospitais. (David, Reformado)

> Se tivermos as pessoas felizes e empenhadas no seu futuro isso vai ter influência em todos os campos da sociedade [...]. Ao início podemos estar a ver custos, mas é um investimento na sociedade. Se não houver tanta a gente a recorrer ao Serviço Nacional de Saúde, as despesas diminuem. (Beatriz, Trabalhadora)

No fundo, o desenvolvimento de um processo de preparação para a reforma resulta em múltiplas vantagens que, tendo o foco nos colaboradores, traduzem-se num maior envolvimento e satisfação destes, potenciando o desempenho organizacional. Numa perspetiva mais ampla, isto é, societal, o alcance deste tipo de práticas de recursos humanos contribui para dar resposta aos princípios do envelhecimento ativo (ONU, 2003; WHO, 2002).

De forma a sistematizar os potenciais benefícios para os indivíduos, para as organizações e para a sociedade, apresenta-se a Tabela 1.

TABELA 1. Potenciais benefícios das práticas organizacionais de preparação para a reforma

INDIVÍDUOS	ORGANIZAÇÕES	SOCIEDADE
Investimento no bem-estar futuro (dinamização do programa e acompanhamento durante a reforma).	Maior satisfação e produtividade dos trabalhadores, e possível redução de absentismo.	Pessoas mais integradas sentem-se mais participativas e saudáveis.
Transição gradual (realização de atividades e participação na sociedade), contribuindo para preservar a identidade social.	Imagem positiva da Organização pela gestão cuidada da experiência do trabalhador.	Possível diminuição de despesas com o Serviço Nacional de Saúde.
Contribui para a saúde e qualidade de vida das pessoas.	Contribui para a atração e retenção de talento, sendo uma vantagem competitiva.	Maior dinamização da economia enquanto consumidores.

Fonte: Elaboração própria, através dos dados da pesquisa.

5. Conclusão

O trabalho, enquanto elemento central na vida das pessoas, gera sentimentos de pertença relativamente às organizações, quer no domínio das atividades realizadas, quer nas relações interpessoais desenvolvidas, quer ainda pelo reconhecimento e estatuto social. Indissociável do trabalho é a reforma que, devido ao aumento da longevidade humana, é experienciada durante um período cada vez mais extenso, razão pela qual a sua preparação nessa transição é fundamental para a qualidade de vida das pessoas à medida que envelhecem.

Nesta pesquisa verificámos que os indivíduos não foram envolvidos em processos de preparação para a reforma nas organizações onde tinham ligação profissional. Tal deveu-se ao facto de as mesmas não terem esse tipo de práticas. Contudo aferimos que os entrevistados valorizam um conjunto de práticas que, se fossem implementadas, poderiam traduzir-se em benefícios para os indivíduos, para as organizações e para a sociedade. Conforme referimos, as práticas não têm um caráter sequencial, podendo ser implementadas de forma isolada ou complementar tendo em conta as características de cada organização. Com o objetivo de facilitar a apreensão das sete práticas captadas organizámos as mesmas em três grupos. O primeiro de natureza metodológica, o segundo designado de bem-estar organizacional, e o terceiro relacionado com o conhecimento.

Devido à perceção dos benefícios gerados pela preparação para a reforma, concluímos que os efeitos destas práticas podem ir muito além das organizações, pelo que a intervenção da gestão de recursos humanos na condução desse processo é um motor para a responsabilidade social interna e externa. A ausência ou escassez destas práticas organizacionais podem estar relacionadas com o desconhecimento dos seus benefícios, motivo pelo qual é necessário o desenvolvimento de outros estudos, como por exemplo o diagnóstico dos fatores que se tornam obstáculos à preparação para a reforma.

Importa ter presente as limitações da pesquisa, nomeadamente o facto de o número de entrevistas realizadas não permitir a generalização dos resultados. No entanto considera-se a sua utilidade para o desenvolvimento de práticas de preparação para a reforma nas organizações e, sobretudo, para estimular a criação de políticas públicas nesta área, numa ótica de planeamento do bem-estar futuro dos cidadãos.

Referências

Adams, G. A., & Rau, B. L. (2012). Aging, Retirement and Human Resources Management: A Strategic Approach. In Mo Wang (Ed.), *The Oxford Handbook of Retirement* (pp. 117-135). Oxford University Press.

Adams, G. A., & Rau, B. L. (2011). Putting Off Tomorrow to Do What You Want Today: Planning for retirement, *American Psychologist, 66*(3), 180-192. https://doi.org/10.1037/a0022131

Armstrong, M., & Taylor, S. (2014). *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice* (pp. 369-390). Kogan Page Limited.

Atchley, R. C. (1976). *The Sociology of Retirement* (pp. 22-38). Schenkman Publishing Company.

Atchley, R. C. (1971). Retirement and Leisure participation: Continuity or Crisis?, *The Gerontologist, 11*(1), 13-17. https://doi.org/10.1093/geront/11.1_Part_1.13

Camara, P. B., Guerra, P. B., & Rodrigues J. V. (2001). *Humanator 2001 Recursos Humanos e Sucesso Empresarial* (pp. 32-82). Publicações Dom Quixote.

Chiesa, R., & Sarchielli, G. (2008). Prepararse para la jubilación: el papel del apoyo social en la gestión de la ansiedade, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones, 24*(3), 365-388. https://doi.org/10.4321/s1576-59622008000300006

Costa, A. F. da. (1986). A pesquisa de terreno em Sociologia. In A. S. Silva e J. M. Pinto (orgs.), *Metodologia das Ciências Sociais* (pp. 132-148). Edições Afrontamento.

Deadrick, D. L., & Stone, D. L. (2014). Human resource management: Past, present, and future, *Human Resource Management Review, 24*(3), 193-195. https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2014.03.002

Delong, D. W. (2004). *Lost Knowledge: Confronting the Threat of an Aging Workforce* (pp. 3-8). Oxford University Press.

Estacio, M. E. G. (2013). Preparación para la jubilación: diseño de un programa de acompañamiento psicológico, *Visión Gerencial, 1*, 103-122. https://www.redalyc.org/pdf/4655/465545895003.pdf

Fernández-Ballesteros, R., Fresneda, R. M., Martinez, J. I., & Zamarrón, M. D. (2007). *Qué es la psicologia de la vejez* (pp. 127-142). Editorial Biblioteca Nueva.

Fonseca, A. M. (2012). Do trabalho à reforma: quando os dias parecem mais longos, Sociologia, *Número temático: Envelhecimento demográfico*, 75-95. https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/10582.pdf

Fonseca, A. M. (2004). Uma abordagem psicológica da "passagem à reforma" – Desenvolvimento, Envelhecimento, Transição e Adaptação, Tese de Doutoramento em Ciências Biomédicas, Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar, Universidade do Porto, Porto.

França, L. H. F. P., Leite, S. V., Simões, F. P., Garcia, T., & Ataliba, P. (2019). Análise dos Programas de Preparação para Aposentadoria (PPA) desenvolvidos por instituições públicas brasileiras, *Revista Kairós-Gerontologia, 22*(1), 59-80. https://doi.org/10.23925/2176-901X.2019v22i1p59-80

França, L. H. F. P. (2010). Preparação para a Reforma: Responsabilidade individual e colectiva, *Psychologica, 53*, 47-66. https://doi.org/10.14195/1647-8606_53_3

França, L. H. F. P, & Soares, D. H. P. (2009). *Preparação para a Aposentadoria como parte da Educação ao Longo da Vida, 29*(4), 738-751. https://doi.org/10.1590/S1414-98932009000400007

García, L. B. (2006). Promoción del Envejecimiento Activo. Reflexiones para el desarrollo de programas de preparación y de adaptación a la jubilación, In Joaquín Giró Miranda (coord.), *Envejecimiento activo, envejecimiento en positivo* (pp. 65-88). Universidad de La Rioja.

Giddens, A. (2000). *Sociologia* (pp. 371-406). Fundação Calouste Gulbenkian.

Grace. (2013). *Guia para a Promoção do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre Gerações no Contexto Empresarial* (pp. 37-58).

Ghosh, R, & Reio, T. G. (2013). Career benefits associated with mentoring for mentors: A meta-analysis, *Journal of Vocational Behavior, 83*(1), 106-116. https://doi.org/10.1016/j.jvb.2013.03.011

Gurbuz, S. (2009). The effect of high performance HR practices on employees' job satisfaction, *Istanbul University Journal of the School of Business Administration, 38*(2), 110-123. ISSN: 1303-1732.

Martins, J. M. (2018). *Gestão do Conhecimento – Criação e transferência de conhecimento,* 2.ª edição (pp. 15-28). Edições Sílabo.

Mendizabal, M. R. L. (1993). La preparación a la jubilación: nueva ocupación del tiempo, *Revista Complutense de Educación, 4*(1), 53-67. ISSN 1130-2496.

Moragas, R. M. (2004). Preparación para la jubilación. In R. Fernández-Ballesteros (dir.), *Gerontología Social* (pp. 453-471). Ediciones Pirámide.

Naegele, G., & Walker, A. (2006). *A guide to good practice in age management* (pp. 7-25). Office for Official Publications of the European Communities.

Neves, J., & Gonçalves, S. (2015). GRH em Portugal: evolução concetual, investigação e aplicação. In A. I. Ferreira, L. F. Martinez, F. G. Nunes y H. Duarte (coords.), *Gestão de Recursos Humanos para Gestores* (pp. 39-68). RH Editora.

Organización de las Naciones Unidas (2003). Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (pp. 13-41).

Ramlall, S. J. (2003). Enhancing The Effectiveness Of HR Through The Integration Of IT, *Journal of Business & Economics Research, 1*(10), 47-56. https://doi.org/10.19030/jber.v1i10.3060

Rego, A., Cunha, M. P., Gomes, J. F. S., Cunha, R. C., Cardoso, C., & Marques, C. A. (2020). *Manual de Gestão de Pessoas e do Capital Humano* (pp. 63-77). .ª edição. Edições Sílabo.

Saveia, J. M. (2016). Programa de Preparação para a Reforma: um relato da experiência de organizações angolanas, Atas do XVI Encontro Nacional de Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho: Futuros do Trabalho: Políticas, Estratégias e Prospetiva, pp. 217-232, realizado a 27 e 28 de novembro de 2015, na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

Simões, A. (2006). *A Nova Velhice: Um Novo Público a Educar* (pp. 75-102). Âmbar.

Sirlin, C. (2007). La Jubilación como situación de cambio: La preparación para la jubilación como acción estratégica para su abordaje, Comentarios de Seguridad Social, Banco de Previsión Social.

Sousa, M. J., Duarte, T., Sanches, P. G., & Gomes, J. (2006). *Gestão de Recursos Humanos: Métodos e Práticas* (pp. 6-16). Lidel – Edições Técnicas, Lda.

Swedish National Institute of Public Health. (2006). *Healthy Ageing – A Challenge for Europe* (pp. 63-68). Sweden.

Underhill, C. M. (2006). The effectiveness of mentoring programs in corporate settings: A meta-analytical review of the literature, *Journal of Vocational Behavior, 68*(2), 292-307. https://doi.org/10.1016/j.jvb.2005.05.003

United Nations. (1982). Report of the World Assembly on Aging (pp. 14-35). New York.

Wermel, M. T. (1960). The Role of Management in Retirement Preparation Programs, *The Journal of Insurance, 27*(2), 37-43. https://www.jstor.org/stable/250621

World Health Organization. (2002). *Active Ageing: A Policy Framework* (pp. 12-18). Geneva.

25.

Impactos das Políticas de Gestão de Pessoas sobre o Comprometimento Organizacional: Um Estudo com Servidores de um Instituto Federal Brasileiro

Daniel dos Reis Pedrosa
Centro Universitário Unihorizontes e Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Marina de Almeida Cruz
Centro Universitário Unihorizontes

Kely César Martins Paiva
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

RESUMO

Este estudo investiga o impacto das políticas e práticas de gestão de pessoas sobre o comprometimento organizacional de servidores públicos de um instituto federal brasileiro. A pesquisa de campo, descritiva e exploratória, de abordagem quantitativa, teve como método de coleta de dados um questionário eletrônico, respondido por 323 respondentes (17,46% da população). Os dados foram tratados estatisticamente por meio de análises fatoriais exploratórias e de modelagem de equações estruturais. A maioria dos respondentes apresentou elevados níveis de concordância com as políticas de Recrutamento e Seleção (5,42), porém medianos quanto ao Envolvimento (4,38) e baixo quanto ao Comprometimento (4,96). Quanto aos impactos, Recrutamento e Seleção influencia Avaliação de Desempenho e Competências em 42%, que por sua vez influencia em 38% o Envolvimento; Recrutamento e Seleção também impacta em 30% a Remuneração e Recompensa e esta, por sua vez, influencia em 16% o Envolvimento e em 64% o Comprometimento.

Palavras-chave: comprometimento organizacional, políticas e práticas de gestão de pessoas, serviço público brasileiro.

ABSTRACT

This study investigates the impact of human resource management policies and practices on the organizational commitment of public employees at a Brazilian federal institute. The field research, descriptive and exploratory with a quantitative approach, utilized an electronic questionnaire as its data collection method, which was answered by 323 respondents (17.46% of the population). The data were statistically processed through exploratory factor analyses and structural equation modeling. The majority of respondents showed high levels of agreement with the Recruitment and Selection policies (5.42), however, they were moderate regarding Involvement (4.38) and low regarding Commitment (4.96). Regarding the impacts, Recruitment and Selection influences Performance Evaluation and Skills by 42%, which in turn affects Involvement by 38%; Recruitment and Selection also impacts Remuneration and Rewards by 30%, which, in turn, influences Involvement by 16% and Commitment by 64%.

Keywords: organizational commitment, human resource management policies and practices, Brazilian public service.

1. Introdução

No contexto atual das organizações, o ambiente altamente complexo tem alterado o cenário do mundo do trabalho, marcado por mudanças tecnológicas e novas abordagens de gestão, especialmente em termos de produtividade. Como efeito desse contexto, o processo de gerenciamento de recursos humanos passou por várias fases e mudanças (Gondim et al., 2013) e aparece uma nova concepção de gestão a partir das pessoas, considerado como um movimento coordenado e integrado de sistemas e subsistemas (Demo, 2011; Demo et al., 2012).

Destaca-se a importância das pessoas como impulsionadoras do desempenho organizacional, com destaque para o comprometimento em prol dos resultados esperados. Com isso, a gestão de pessoas passa a abarcar as dimensões comportamentais, relações de trabalho e técnicas de gestão de recursos humanos, que as operacionaliza (Paiva, 2019). Fica estabelecido, assim, um campo político e prático da gestão das pessoas como base para o ingresso, desenvolvimento e valorização, com o objetivo de alcançar as melhores práticas organizacionais (Carmo et al., 2018).

Importante ressaltar que Demo et al. (2012) e Scheible e Bastos (2013) apontam que a gestão de pessoas é capaz de aprofundar no campo humano e do comprometimento dos indivíduos com a organização e seus objetivos, fazendo com que o papel das políticas de gestão de pessoas seja ressaltado no desempenho dos indivíduos, além de aumentar o grau de comprometimento, produzindo uma vantagem competitiva que dificilmente pode ser imitada.

Sendo assim, a gestão de pessoas executada de forma adequada proporciona as políticas de atração, desenvolvimento, motivação e retenção (Demo et al., 2011; Harvey et al., 1996) e, por outro lado, demandam práticas voltadas para áreas como qualidade de vida, treinamento, avaliação, remuneração e ambiente de trabalho (Demo et al., 2011; Bergue, 2019; Paiva, 2019). Portanto, a gestão de pessoas assume um papel fundamental na estrutura organizacional, influenciando a formulação, implementação e avaliação de políticas para motivar, controlar e alcançar o desempenho esperado (Paiva, 2019).

Parte-se do pressuposto de que as políticas de gestão de pessoas são fortes preditores de comprometimento organizacional e que esse raciocínio preliminar demanda investigações sobre as políticas e práticas de gestão de pessoas, considerando os efeitos no desempenho e satisfação no trabalho (Demo et al., 2011; Demto et al., 2012; Demo et al. 2013; Weiber et al., 2022). O comprometimento é compreendido como um "estado psicológico positivo que caracteriza a relação do indivíduo com a organização e que impacta seu desempenho" (p. 79). Costa et al. (2019) enfatizam que o comprometimento dos indivíduos é um elemento importante para os gestores organizacionais, pois a instituição precisa garantir a permanência e retenção das pessoas, ao mesmo tempo em que busca fortalecer sua conexão dentro e fora da organização, considerando o contexto global e interconectado da atualidade.

Diante do exposto, a questão que norteou a investigação foi em que medida as políticas de gestão de pessoas influenciam o comprometimento organizacional de servidores públicos do Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG). Para responde-la buscou-se investigar a hipótese central de que as políticas e práticas de gestão de pessoas influenciam o comprometimento dos servidores públicos efetivos.

Considerando o contexto da pesquisa, em busca nas principais plataformas acadêmicas do Brasil, SCOPUS, SPELL e ANPAD, foram identificados diversos estudos que abrangem o comprometimento nas organizações públicas (Bastos et al., 1997; Bastos & Costa, 1998; Campos et al., 2009). Entretanto, pesquisas que conjuguem a avaliação da percepção das políticas e práticas de gestão de pessoas e o comprometimento são escassas ou demandam ampliação de escopo para bases internacionais devido ao contexto atual das organizações. No entanto, considerando as particularidades do serviços público brasileiro e em especial instituições de ensino, considera-se a escassez de estudos internacionais que conjuguem e se apliquem ao contexto do Brasil.

Dessa forma, o estudo apresenta-se como possibilidade de ampliação dos resultados obtidos até o momento, testando, avaliando e estabelecendo possíveis relações em um modelo integrado. Além dessa contribuição acadêmica, o estudo permite contribuir com a visão gerencial das instituições públicas em prol de melhorias em suas políticas e práticas de gestão de pessoas.

No próximo capítulo, será apresentado o referencial teórico que fundamenta as políticas e práticas de gestão de pessoas, bem como o comprometimento, culminando na proposição de relações em um modelo teórico integrado. Em seguida, serão detalhadas a metodologia, seguida pela apresentação e discussão dos resultados obtidos, e, por fim, as considerações finais e agendas de pesquisa.

2. Referencial Teórico

2.1 Políticas de gestão de pessoas

Até meados do século XX, a gestão de recursos humanos adotava uma abordagem tradicional, com foco em questões jurídicas e burocráticas, com uma visão tecnicista, evoluindo para uma abordagem sistêmica do trabalho, com maior ênfase no comportamento humano. Em termos históricos, observa-se que na década de 1990 ocorreu uma transição, ainda que em nível intra-organizacional, do modelo taylorista-fordista para um modelo de gestão de pessoas mais flexível, aberta para o cenário internacional, frente às demandas da

globalização e informatização, encaminhando para uma gestão de pessoas em nível estratégico (Cançado et al. 2006).

Bergue (2019) aborda esta questão ao enfatizar que compreender tal transição auxilia na articulação entre as políticas e práticas de gestão de pessoas que é requerida ao gerir pessoas, pois "assim pode ser compreendida a gestão de pessoas: heterogênea, interdependente, integrada e dinâmica. Ao mesmo tempo, uma multiplicidade de perspectivas formando um todo fluido e multifacetado, descrito a partir de diferentes e cambiantes interpretações" (Bergue, 2019, p.18).

Essa evolução impactou todos os tipos de organizações, sobretudo o setor público brasileiro no qual essa pesquisa está inserida. Ao final do século xx, observa-se uma abordagem mais estratégica e complexa, que articula os objetivos organizacionais com o comportamento humano na execução de suas tarefas em relação a esses objetivos (Cançado et al., 2006; Scheible & Bastos, 2013; Demo et al., 2018; Bergue, 2019; Nassar, 2021). Nesse sentido, a gestão de pessoas nas organizações tem sido apontada como um processo de gerenciamento de pessoas a partir de um sistema integrado e coordenado de políticas e práticas, com seus processos e subprocessos, tendo como componentes o recrutamento, treinamento, avaliação, remuneração, ambiente e qualidade de vida nas organizações (Demo et al., 2011; Bergue, 2019; Paiva, 2019), apontando-se as pessoas como fator preponderante no interior das políticas e práticas organizacionais (Demo et al., 2012; Barreto et al., 2011).

Tem-se a compreensão, portanto, de que gestão de pessoas é uma parte da dimensão gestão, ocupando seu lugar na estrutura organizacional, ativando a formulação, execução e avaliação das políticas de gestão de pessoas. Não esquecendo as atribuições inerentes aos diversos processos e sistemas internos, pois "gestão de pessoas é uma relação que envolve múltiplos atores, as lideranças e os demais membros das equipes, em todos os níveis e áreas da organização" (Bergue, 2019, p.13).

No contexto do setor público brasileiro, destaca-se o processo de modernização do Estado a partir de 1990, impulsionado por mudanças no arcabouço legal, introduzindo inovações e uma nova estrutura de gestão de pessoas, que permanece em vigor até os dias atuais (Brasil, 1990; Carmo et al., 2018; Bresser-Pereira, 1996). Bergue (2019) ressalta a crescente importância da área de gestão de pessoas na esfera pública brasileira, ocupando agora um papel central na estratégia organizacional. Observa-se uma transição significativa de uma abordagem departamental para uma postura mais integrada, que enfatiza a articulação entre técnicas, comportamento e relações de trabalho, visando aprimorar o desempenho das equipes e alcançar melhores resultados organizacionais.

Esta abordagem de gestão de pessoas contemporânea aproxima-se da concepção dos Sistemas de Trabalho de Alto Desempenho (STAD), conhecidas internacionalmente como High-Performance Work Systems (HPWS), que buscam a integração dos subsistemas a fim de alavancar as habilidades, o envolvimento e o comprometimento dos profissionais (Dorta-Afonso, et al., 2021; Delery & Doty, 1996). De acordo com Messersmith et al. (2011) os sistemas de trabalho de alto desempenho apontam para perguntas ainda não respondidas acerca dos efeitos das políticas de gestão de pessoas na atuação, envolvimento e comprometimento dos profissionais. Os autores consideram ainda que aproximar-se dessa discussão exige uma postura de abertura para uma espécie de "caixa-preta", o que revela a complexi-

dade da discussão e os desafios perante um tema que possibilita avançar na melhoria das políticas e práticas de gestão de pessoas.

Quanto à integração, Gondim et al. (2013) apontam que os sistemas de gestão de pessoas podem ser designados a partir das políticas de ingresso, desenvolvimento e valorização, abordando a vertente estratégica da gestão de pessoas no cenário atual das organizações. Costa et al. (2019) ressaltam que o ingresso e o desenvolvimento possuem relação próxima com a estratégia e a política de gestão de pessoas, as quais trarão a percepção da valorização do indivíduo, retroalimentando o ciclo por meio do comprometimento organizacional. No sistema de ingresso, visualizam-se as práticas de recrutamento, seleção, socialização (recepção e integração) e sua alocação nos setores e funções. Já o sistema de desenvolvimento abrange as políticas e ações de capacitação, treinamento, educação, aprendizagem, competências e acompanhamento do aprendizado. No campo da valorização verifica-se a aplicação da remuneração, recompensas simbólicas, plano de cargos e salários, planos de carreira, políticas de inclusão, preparação para aposentadoria, combate a práticas antiéticas.

Dessa forma, no âmbito teórico foram utilizados os conceitos apresentados no modelo de Demo et al. (2012) acerca das políticas e práticas de gestão de pessoas, que abarcam as dimensões o Recrutamento e Seleção, Treinamento, Desenvolvimento e Educação, Avaliação de Desempenho e Competências, Remuneração e Recompensas, Condições de trabalho e o Envolvimento. Neste ponto, faz-se pertinente distinguir políticas de práticas de gestão de pessoas. As políticas abarcam as regras, as normas estabelecidas e os protocolos internos, enquanto as práticas referem-se a como, efetivamente, tais dimensões são executadas, compreendidas no dia-a-dia dos trabalhadores (Demo et al., 2012).

Ao realizar uma análise das políticas de Gestão de Pessoas, Nassar (2021) destaca que a maneira como é conduzido o recrutamento e seleção pode influenciar a experiência do indivíduo durante sua vida funcional, desde que seja estabelecida uma relação de troca e intercâmbio de interesses e necessidades. Quanto ao treinamento e desenvolvimento, Marras (2000) destaca que o treinamento é um processo que ocorre em curto prazo para assimilação de aspectos culturais e também habilidades requeridas, como formação profissional, especialização e atualização.

No que concerne ao sistema de Avaliação de Desempenho e Competências, Marras (2000) aponta que está vinculado ao "ato ou efeito de cumprir ou executar determinada missão ou meta previamente traçada" (p.165) e sua abrangência se dá no campo dos resultados (quantitativos e qualitativos), do conhecimento (trajetória de formação e capacitação) e do comportamento (valores e atitudes esperados e praticados frente à cultura organizacional). Esse sistema condiciona-se a duas condições: o querer fazer, voltado para a motivação e o saber fazer que se conecta com as competências requeridas quanto a conhecimentos, habilidades e atitudes. Seu principal objetivo é permitir ao gestor ter uma medida do desempenho e resultado obtido perante as metas pactuadas em determinado período de tempo. Uma possível utilidade é traçar uma trajetória de desenvolvimento, por isso a importância da conjunção entre o treinamento, a motivação e as competências esperadas.

Ainda para Marras (2000), a política de Remuneração e Recompensas envolve estabelecer uma análise dos perfis dos cargos necessários na organização e também pela delimitação da função a ser exercida. Por se tratar de uma forma de recompensa pelo trabalho

exercido e valorização do perfil do indivíduo, esta política também encontra seu papel fundamental no sistema de gestão em prol dos resultados da organização.

As Condições de Trabalho podem ser entendidas como a área que enfatiza o cuidado com o ambiente de trabalho mantendo-o produtivo e preservando a vida humana, enquanto principal ativo da organização. Pressupõe a aplicação de legislação, quanto às normas de segurança e ergonomia e prevenção de adoecimento e acidentes. De acordo com Marras (2000) e Scheible e Bastos (2019), junto a esta política de condições de trabalho, também é possível visualizar a importância das relações trabalhistas, nas quais se desenvolvem as articulações para acordos coletivos, mediações e conflitos e, ainda as mudanças que ocorrem na organização.

A política de envolvimento ocupa uma parte fundamental das políticas, visto que abrange a criação de um ambiente favorável para o bem-estar e também o fortalecimento do vínculo estabelecido com a organização, tendo como suas principais práticas o reconhecimento, relacionamento, participação e comunicação. De acordo com Demo et al. (2012) e Demo (2003) o envolvimento propicia atitudes, comportamentos e também dá base para o comprometimento organizacional, além de satisfação, aumento da confiança na organização e, sobretudo, produz bem-estar. Costa et al. (2019) também destacam o aspecto de flexibilidade da política de envolvimento, favorecendo a resiliência dos indivíduos pesquisados, sendo indicada uma maior aplicação do setor público.

2.2 Comprometimento Organizacional

Acerca do comprometimento organizacional, os primeiros estudos deram-se com Mowday, Steers e Porter (1979; 1982), Mathieu e Zajac (1990) e o tema vem sendo amplamente investigado (Pinho et al., 2021). O tema se consolidou a partir do modelo tridimensional do comprometimento de Meyer e Allen (1991) que tinha como objetivo avaliar como se processa a permanência do indivíduo na organização, considerando o comprometimento em três faces, nas bases afetiva, normativa e de continuação. Estudos sistemáticos e revisões foram realizadas no Brasil, como os de Bastos (1993), Medeiros (2003), Demo (2003), Pinho et al. (2020) e Pinho et al. (2021), e no exterior, como o de Nassar (2021). No Brasil, destacam-se as revisões sistemáticas realizadas por Bastos et al. (1997), Medeiros et al. (2003), Demo (2003), Pinho et al. (2020) e Pinho et al. (2021), apresentando sua aplicação nos mais diversos tipos de organização, sobretudo no serviço público.

Todavia, na evolução do tema, o estudo de Rodrigues e Bastos (2010), apontaram para problemas conceituais e empíricos sobre as pesquisas de comprometimento organizacional considerado o modelo tridimensional. Rodrigues e Bastos (2010), apontaram que o modelo de Meyer e Allen (1991; 1997) apresenta inconsistências quanto ao seu objetivo, visto que a Gestão de Pessoas sofreu mudanças nas últimas décadas quanto às relações com os trabalhadores. Dessa forma, faz-se necessário empreender estudos sobre a diferença entre a permanência do indivíduo na organização e a noção de contribuição ativa para a organização. Com isso o modelo tridimensional (bases afetiva, normativa e de continuação) tem sido estudado em constructos unidimensionais de base afetiva, a partir do estudo de Bastos e Aguiar, (2015), a base normativa a partir da escala de consentimento, conforme pesquisa

de Silva e Bastos (2015) e a base instrumental por meio da escala de entrincheiramento, com base no estudo de Rodrigues e Bastos (2015).

Pinho (2021) empreendeu um mapeamento e análise das escalas de comprometimento organizacional em âmbito nacional e identificou que a maioria das pesquisas se baseia no modelo tridimensional, sendo comum a extrapolação desse cenário buscando outras dimensões e propostas unidimensionais do comprometimento organizacional. No sentido de esforços por compreender a dinâmica do comprometimento organizacional, Pedrosa e Cruz (2021; 2022) apresentaram um modelo integrado abarcando gestão de pessoas, comprometimento e liderança transformacional.

Há uma variedade de concepções em torno do tema do comprometimento. Entretanto, a partir da revisão de literatura realizada para a elaboração do modelo tridimensional, por Meyer e Allen (1997) localizaram que "todas as definições de comprometimento, em geral, fazem referência ao fato de que o comprometimento (a) é uma força estabilizadora ou obrigatória, que (b) dá direção ao comportamento (por exemplo, restringe sua liberdade, vincula a pessoa a um curso de ação)" (Meyer e Allen, 1997, p.301). Todavia, Cançado, Moraes e Silva (2006) ressaltam que não há um consenso sobre a concepção de comprometimento, portanto é preciso que as pesquisas apresentem com clareza o conceito a ser utilizado e o entendimento a ser empregado.

Por isso, para a consecução da pesquisa foi abordado o comprometimento como um "estado psicológico, uma força que liga o indivíduo a um curso de ação" (Bastos et al., 2013, p. 286) e, ainda, um "estado psicológico positivo que caracteriza a relação do indivíduo com a organização e que causa impacto em seu desempenho" (Bastos & Aguiar, 2015, p. 79). Com isso, no contexto da pesquisa, o vínculo dos servidores públicos foi avaliado, utilizando-se a escala de Bastos e Aguiar (2015) que abarca o comprometimento afetivo.

Diante do cenário de pesquisas, é possível perceber que os estudos sobre comprometimento organizacional colocam em evidência a perspectiva do indivíduo. De acordo com Simon e Coltre (2012), o comprometimento se expressa em seu comportamento junto à organização, com melhores taxas de assiduidade, um olhar mais positivo e promotor de mudanças, desempenho individual condizente com as necessidades e estratégias da organização, entre outros aspectos.

Observa-se que o comprometimento não integra diretamente o rol de sistemas de gestão de pessoas, mas aparece como um resultado, uma posição psicológica, expresso por comportamentos e ações empreendidas na organização (Bastos et al., 2013). Corroborando essa perspectiva, Scheible e Bastos (2013) destacam que a seleção de pessoal prepara, da mesma maneira, o campo para o comprometimento afetivo e normativo, pois ser escolhido entre os melhores pode gerar o senso de orgulho, o que ensejará cumprir seus objetivos. Os autores também entendem que o treinamento permite uma percepção de autoimportância no indivíduo, ao ter sua capacidade e habilidades aumentadas, bem como o comprometimento em ambas as dimensões (afetiva e normativa). Este raciocínio é corroborado também por Meyer e Allen (1997) que percebem o treinamento como uma das melhores estratégias para se desenvolver o comprometimento, já que este promove o processo de afiliação e a percepção de suporte do trabalhador em relação à organização.

Observando a dinâmica do setor público, Bergue (2019) destaca que o comprometimento pode estar vinculado com dedicação na geração de valor, que aparece como um diferencial da esfera pública em comparação com a competitividade proeminente do setor privado. Esse pressuposto alinha-se com a importância das pessoas, visto que "tudo nas organizações, em alguma medida, se processa por meio das pessoas" (Bergue, 2019, p. 13).

2.3 Articulação e integração entre políticas e práticas de gestão de pessoas e comprometimento

Este estudo teve como pressuposto central que as políticas e práticas de gestão de pessoas, compreendidas como conhecimento coordenado de ações e atores em prol do desempenho e resultados esperados, influenciam positivamente o comprometimento afetivo, verificado a partir da relação de vínculo do indivíduo com a organização por meio da postura de contribuição para o alcance dos objetivos.

Compõem tais políticas e práticas de gestão de pessoas os subsistemas integrados de Recrutamento e Seleção, Treinamento, Desenvolvimento e Educação, Avaliação de Desempenho e Competências, Remuneração e Recompensas, Condições de trabalho e o Envolvimento (Demo et al., 2012). Gondim et al. (2013) apontam que os sistemas podem ser designados a partir das políticas de ingresso, desenvolvimento e valorização, o que auxilia na integração. De outro lado, como mencionado anteriormente considera-se o comprometimento como um comportamento e um "estado psicológico positivo que caracteriza a relação do indivíduo com a organização e que causa impacto em seu desempenho" (Bastos; Aguiar, 2015, p. 79).

Sendo assim, o estudo buscou analisar se existem relações de influência positiva entre as políticas e práticas de gestão de pessoas e o comprometimento organizacional no contexto de servidores públicos de uma instituição federal de ensino. De acordo com Demo (2011) e Demo et al. (2012) e Demo et al. (2013), as políticas de gestão de pessoas são fortes preditores de comprometimento organizacional e satisfação no trabalho. Pesquisas recentes têm apontado para a influência e relações entre as políticas e práticas de gestão de pessoas e o comprometimento (Costa et al., 2019; Vital et al., 2020; Makapela & Mtshelwane; 2021).

Tais políticas e práticas de gestão de pessoas têm um efeito positivo no desempenho organizacional por meio das atitudes dos funcionários (satisfação, compromisso, motivação) e comportamentos do empregado (ausências, volume de negócios, disputas). Em síntese, as políticas de gestão de pessoas propiciam o desenvolvimento, valorização e retenção de talentos, promovendo também o comprometimento a partir de uma postura flexível e adaptativa para o alcance de objetivos (Demo et al., 2012).

A abordagem estratégica da gestão de pessoas no cenário atual das organizações da mesma forma deve ser considerada nessa influência e relação, com destaque para a integração dos sistema. Costa et al. (2019), ressaltam a importância da integração entre o ingresso e as políticas de desenvolvimento, as quais trarão o campo de práticas e percepção da valorização do indivíduo, retroalimentando o ciclo por meio do comprometimento organizacional.

Demo et al. (2012) e Scheible e Bastos (2013) apontaram, também, que a gestão de pessoas é capaz de produzir uma vantagem competitiva que dificilmente pode ser imitada. É

capaz, ainda, de aprofundar no campo humano e do comprometimento dos indivíduos com a organização e seus objetivos, fazendo com que o papel das políticas de gestão de pessoas seja ressaltado no desempenho dos indivíduos, além de aumentar o grau de comprometimento.

Considerando esse contexto, Demo et al. (2012) destacam que a maneira como é conduzido o Recrutamento e Seleção pode influenciar a experiência do indivíduo durante sua vida funcional, desde que seja estabelecida uma relação de troca e intercâmbio de interesses e necessidades, o que aponta para uma relação entre o desempenho e a remuneração e recompensas esperados. Corroborando essa perspectiva, Scheible e Bastos (2013) destacam que o recrutamento e a seleção de pessoal, realizada por profissionais competentes e imparciais, prepara o campo para um maior envolvimento, o que poderá ser percebido por um aumento no comprometimento afetivo, pois ser escolhido entre os melhores pode gerar o senso de orgulho, o que ensejará contribuir e cumprir com seus objetivos.

Cabe destacar também que os prêmios e reconhecimentos vinculados ao desempenho organizacional promovem tanto o comprometimento afetivo quanto a permanência. O primeiro promove um sentimento de ser valorizado e o segundo uma sensação de vantagem percebida (Scheible; Bastos, 2013). Todavia, os autores destacam que tal relação de troca deve ser estabelecida desde o recrutamento e seleção.

Sobre o treinamento, as contribuições de Scheible e Bastos (2013) e Meyer e Allen (1997) sugerem que esta prática influencia direta e indiretamente o comprometimento, como mencionado anteriormente. Note-se que o treinamento também pode subsidiar efeitos positivos na percepção de condições de trabalho com valores organizacionais mais institucionalizados e sensação de segurança pode implicar reciprocidade e envolvimento, gerando efeitos, por consequência no comprometimento.

Quanto às condições de trabalho, Scheible e Bastos (2013) destacam que a descentralização/autogestão tende a contribuir positivamente para o comprometimento e influenciam positivamente o envolvimento, pois promovem e dão visibilidade à participação na tomada de decisões, reforçando o comprometimento. Assim, o compartilhamento e troca de informações pode ter um efeito positivo no comprometimento, pois a organização usa as informações para influenciar e orientar as atitudes desejadas (Scheible & Bastos, 2013).

Demo (2003) apresenta em sua revisão sistemática Mathieu e Zajac (1990) apresentam que entre os antecedentes, correlatos e consequentes do comprometimento, destacam-se como antecedentes a inovação, comunicação e a liderança participativa. Em relação aos correlatos, verificaram relações positivas com a motivação, o envolvimento e a satisfação. Quanto aos consequentes, existe uma relação negativa entre a intenção de sair da empresa e a vontade de manter o vínculo, destacando a fidelização e nas pesquisas brasileiras como entrincheiramento (Rodrigues & Bastos, 2012).

Sendo assim, apresenta-se a hipótese central do estudo no contexto de servidores públicos de uma instituição federal de ensino: as políticas e práticas de gestão de pessoas influenciam positivamente o comprometimento organizacional dos servidores públicos federais. Dessa hipótese central depreende-se as hipóteses que foram testadas na Modelagem de Equações Estruturais, sendo como primeira hipótese que o Recrutamento e Seleção afeta diretamente a Avaliação de Desempenho (H1). Verificou-se ainda que este construto

afeta a Remuneração e Recompensa (H2) e também o Envolvimento (H3). Já a Remuneração e Recompensa (H4) e a Avaliação de Desempenho (H5) impactam, cada um, o Envolvimento. Observa-se, ainda que o Envolvimento (H6) e a Remuneração e Recompensa (H7) afetam diretamente o Comprometimento.

Sendo assim, passa-se à apresentação da metodologia e resultados obtidos.

3. Metodologia

A presente pesquisa caracterizou-se como descritiva e exploratória (Hair Júnior et al., 2009; Collis & Hussey, 2005; Gil, 2008), buscando analisar as características de uma população, estabelecendo as relações existentes entre os itens das escalas estudadas. O âmbito da pesquisa se deu em uma única organização, utilizando-se de metodologia quantitativa, por meio de aplicação de questionário (Creswell, 2007), em que os dados obtidos são numéricos e, posteriormente, tratados e submetidos a testes e análises estatísticas. A pesquisa teve como objetivo verificar se as políticas e as práticas de gestão de pessoas influenciam o comprometimento dos servidores públicos efetivos do Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG).

O contexto da pesquisa teve como abrangência um instituto federal de educação, ciência e tecnologia brasileiro, localizado em Minas Gerais. Os Institutos Federais são autarquias federais, criadas a partir da fusão de instituições federais de ensino técnico, por meio da Lei 11.892/2008 (Brasil, 2008), que compõem a Rede Federal com outras 40 instituições da mesma natureza, com foco na interiorização do ensino (MEC, 2024). O caso de fusão dos Institutos Federais foi objeto de pesquisas em que estudaram a visão de gestores e servidores quanto à mudança organizacional, sobretudo a influência da liderança exercida pelos gestores, com foco nos comportamentos de resistência ou cooperação nesse processo de mudança e reestruturação da instituição (Almada & Borges, 2015; Almada & Policarpo, 2016; Policarpo et al., 2018).

Têm como premissa a oferta de educação profissional e tecnológica, considerando a verticalização entre o ensino médio, técnico e superior, formando e qualificando cidadãos para a atuação profissional nos diversos setores da economia, observando o arranjo produtivo local e o desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional (Brasil, 2008). Para a consecução desses objetivos as instituições contam com uma estrutura multicampi e, no caso da instituição estudada, são 17 unidades no interior de Minas Gerais e a Reitoria localizada em Belo Horizonte. Seu quadro de pessoal era composto no momento da pesquisa por 1850 servidores docentes e técnicos administrativos na data da pesquisa.

O presente estudo foi aprovado pelo Conselho de Ética por meio da Plataforma Brasil (Protocolo n.º CAAE: 63843222.5.0000.5105, Parecer de aprovação n.º 5.729.163) e contou com a coleta de dados por meio de questionário eletrônico utilizando o Google Formulários, enviado por e-mail a todos os 1850 servidores da instituição, com foco nos docentes e técnicos administrativos, com preenchimento voluntário, entre os meses de novembro a dezembro de 2022.

Foi utilizada a escala desenvolvida por Demo et al. (2012), conhecida como Escala de Percepção de Políticas de Gestão de Pessoas (PPMPS), com 40 itens, visando abarcar a influência das políticas de gestão de pessoas no contexto estudado. A escala foi originalmente

aplicada como ampliação das únicas escalas localizadas acerca de Práticas de Trabalho de Alto Desempenho, realizada por Husselid (1995) e o avanço da Escala de Percepção de Políticas de Gestão de Pessoas (PPMPS) desenvolvida e validada por Demo (2008).

A escala de Demo et al. (2012) apresenta relação com os objetivos da pesquisa e com o cenário de gestão de pessoas. Conceitualmente abrange a percepção de Recrutamento e Seleção, Treinamento, Desenvolvimento e Educação, Avaliação de Desempenho e Competências, Remuneração e Recompensas, Condições de trabalho e o Envolvimento na organização. O instrumento foi validado no contexto de diferentes organizações, com amostra a partir de profissionais desde o nível operacional até gestão no âmbito do varejo, educação, setor público e bancário. Portanto, o uso da escala possibilitou analisar a percepção dos subsistemas, considerando sua especificidade teórica, aplicabilidade e validade. E, no contexto do vínculo dos servidores públicos, utilizou-se a escala Comprometimento Afetivo, validada por Bastos e Aguiar (2015) com 12 itens. Trata-se de uma escala de único construto, que avalia o comprometimento, conforme compreendido por Bastos e Aguiar (2015).

O questionário com 61 afirmativas foi estruturado em quatro partes, sendo o Termo de Compromisso de Sigilo; Políticas de Gestão de Pessoas; Comprometimento; Dados Demográficos; podendo o respondente indicar ao final o seu e-mail para receber o resultado da pesquisa. Para cada uma das afirmativas foram apresentadas as opções sendo 1 – Discordo totalmente e 7 – Concordo totalmente respostas, com base na escala de tipo Likert com 7 pontos (Feijó et al., 2020).

A amostra final foi constituída pelo total de questionários respondidos pelos servidores efetivos da instituição e, conforme Gil (2008), a amostra representa as características desta população, sendo escolhida de forma não probabilística, porém pelo critério de acessibilidade e conveniência, tendo a participação de 323 respondentes, representando 17,46% da população considerada. O cálculo amostral foi definido com base em Hair Júnior et al. (2009) de que para cada variável aplicada é esperado que se tenha de 5 a 10 respondentes. Considerando que o questionário possuía 61 afirmativas, esperava-se um retorno mínimo de 310 respondentes, o que possibilitou a realização da análise fatorial exploratória das escalas utilizadas no estudo e modelagem de equações estruturais.

A análise dos dados foi realizada considerando a estatísticas uni e multivariada. Primeiramente, os dados foram tabulados no Excel e posteriormente analisados os sistemas SPSS (versão 22.0) e SmartPLS (versão 4.0). A Análise Fatorial Exploratória (AFE) foi realizada com o objetivo de agrupar os itens (Hair Júnior et al., 2009) para o público específico abordado na pesquisa (servidores do IFMG), promovendo maior acurácia no passo seguinte, a Modelagem de Equações Estruturais (MEE), que visou as múltiplas relações de causalidade e dependência entre os itens. Ao final, foi apresentado um modelo estrutural para explicar o conjunto de interações (Hair Júnior et al., 2009) a partir das possíveis relações de causalidades apuradas pelos testes estatísticos, confirmando ou refutando as hipóteses da pesquisa (Brei et al., 2006; Kline, 2011).

Convém explicitar que, conforme visto anteriormente, como a primeira dimensão do modelo que se caracteriza como uma política de gestão de pessoas é o Recrutamento e Seleção, propôs-se como primeira hipótese que o Recrutamento e Seleção afeta diretamente a Avalição de Desempenho (H1). Verificou-se ainda que este construto afeta a Remuneração

e Recompensa (H2) e também o Envolvimento (H3). Já a Remuneração e Recompensa (H4) e a Avaliação de Desempenho (H5) impactam, cada um, o Envolvimento. Observa-se, ainda que o Envolvimento (H6) e a Remuneração e Recompensa (H7) afetam diretamente o Comprometimento.

Tendo sido relatados o percurso metodológico e as análises empreendidas, seguem-se a apresentação e a descrição do perfil dos respondentes, a Análise Fatorial Exploratória (AFE) das escalas utilizadas, a Modelagem de equações estruturais (MEE) e, por fim, a discussão dos resultados da análise fatorial exploratória e a modelagem estrutural.

4. Análise dos Resultados

Nesta seção estão apresentados os resultados obtidos na pesquisa dos dados demográficos obtidos, a Análise Fatorial Exploratória (AFE) das escalas utilizadas e a Modelagem de Equações Estruturais (SEM).

Antecipadamente às análises de AFE e MEE, realizou-se a identificação do perfil dos participantes da pesquisa. A população da pesquisa teve 1.850 servidores ativos, sendo 1.074 do gênero masculino e 776 do gênero feminino. Já na amostra obtida na pesquisa, com 323 respondentes, 156 pessoas se identificaram como sendo do gênero masculino, o que representa 48,30 % da amostra, e 166 pessoas indicaram o gênero feminino, perfazendo um percentual de 51,39 % da amostra. Houve apenas 1 respondente que não quis identificar seu gênero.

Com relação à idade, a predominância se deu entre as idades de 30 a 46 anos, representando 67,80 % da amostra. No que concerne ao estado civil dos respondentes, há uma predominância de servidores casados com 62,85 % da amostra, em contraposição a 22,60 % de solteiros. No que diz respeito ao tempo de atuação no IFMG, há uma predominância para o período de 5 a 10 anos, apresentando 42,11 % da amostra, porém é possível observar uma abrangência de 82,97 % considerando de 1 a 15 anos de atuação na instituição.

Considerando que as carreiras dos servidores do IFMG abrangem Técnicos Administrativos e Docentes, na pesquisa houve uma participação de 70,90 % de técnicos e 29,10 % de docentes. Quanto ao quadro de gestores, a ocupação de cargos de direção (CD) apresentou um percentual de 13,62 % e função gratificada (FG) teve um percentual de 22,91 %. Todavia, predominaram os respondentes sem ocupação de cargo de direção ou função gratificada, com 63,47 %.

Quanto à escolaridade, predomina a formação de Mestrado com 40,56 %, em seguida tem-se a formação em nível de Pós-graduação Lato Sensu com 33,75 %, e em terceiro nível tem-se o percentual de 15,48 % para Doutorado. A formação em Graduação representa 7,43 % e o Pós-doutorado 2,79 % da amostra.

Descrito o perfil da amostra, passou-se às análises estatísticas.

A análise fatorial do construto de Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas. Aplicando-se o critério de comunalidade, devem permanecer os itens com valor acima de 0,5 (Hair Junior et al. 2009). Assim, de 40 itens iniciais, apenas 22 foram validadas, com comunalidades variando entre 0,509 e 0,871.

A partir do critério de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) o valor obtido foi de 0,940, apresentando grau adequado de eficácia. O teste de esfericidade de Bartlett apresentou um valor de

estatística qui-quadrada de 6711,804 que representa uma adequabilidade amostral "muito boa" a partir da matriz de dados, a observação da significância estatística e da variância extraída e, principalmente, o Alfa de Cronbach (HAIR JÚNIOR et al., 2009; FIELD, 2009). A variância total acumulada apresentou percentual de 64,78% para 4 construtos validados, a saber: Recrutamento e Seleção; Envolvimento; Avaliação de Desempenho e Competências; e Remuneração e Recompensas.

Essas 4 dimensões permaneceram na escala e atingiram níveis satisfatórios de confiabilidade, mensurados pelo Alfa de Cronbach cujos valores aceitáveis são acima de 0,7 (Field, 2009; Hair Júnior et al., 2009; Mesquita, 2010; Malhotra, 2012), ou seja: Envolvimento α=0,944, Remuneração e Recompensa α=0,734, Recrutamento e Seleção α=0,726 e Avaliação de Desempenho e Competências α=0,832.

Já a análise fatorial do construto de comprometimento, avaliado a partir da escala apresentada por Bastos e Aguiar (2015), apontou redução de 3 itens dos 12 originalmente validados, por apresentarem valores inferiores a 0,5; neste caso, as comunalidades variaram entre 0,524 e 0,719.

A partir dos itens que foram mantidos na escala, visualizou-se uma Medida Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) de adequação de amostragem de 0,910. Para o teste de esfericidade de Bartlett o resultado estatístico apresentou um resultado de valor qui-quadrado de 2151,94. A análise da variância foi de 65,1%, e um Alfa de Cronbach de 0,932, valores considerados satisfatórios para ambos os resultados (Hair Júnior et al., 2009).

A análise descritiva dos construtos teve como objetivo fornecer os dados resultantes da pesquisa, a partir dos itens e constructos validados pela Análise Fatorial Exploratória (AFE). Estes resultados podem ser utilizados como diagnóstico gerencial e são indicados por Demo et al. (2012) e Bastos e Aguiar (2015). A análise das médias em cada constructo, considerou a escala de tipo Likert de 7 pontos utilizada para a avaliação da percepção, sendo: 1 – Discordo totalmente e 7 – Concordo totalmente.

Quanto à política de Recrutamento e Seleção, esta recebeu a melhor avaliação de percepção entre todos os constructos, com média de 5,42. Destacou a média da variável GPRS05, que trata da divulgação dos processos seletivos, seguida da variável GPRS01 que se refere à percepção de que a condução do recrutamento e seleção é exercida por pessoas capacitadas e imparciais. Os resultados apontam que a política de recrutamento e seleção é de suma importância por ser a porta de entrada para a instituição e, conforme destacam Demo et al. (2012) e Scheible e Bastos (2013), o recrutamento bem realizado, com transparência e imparcialidade, com base em análise das competências, pode contribuir para o envolvimento e comprometimento no trabalho.

Acerca da percepção da política de Envolvimento, esta apresentou uma média de 4,38, sendo que tal percepção pode indicar a necessidade de um reforço de divulgação quanto às políticas de envolvimento na instituição. Entretanto, destacou-se a avaliação da variável GPEV03 com média de 5,23 e que avalia que "a organização onde eu trabalho me trata com respeito e atenção". Esta avaliação positiva indica que o relacionamento e a participação têm sido articulados na instituição, como salienta Demo et al. (2012). Por outro lado, cabe um ponto de atenção para a avaliação da variável GPEV01, que trata da adaptação dos servidores nas equipes, com média de 3,70, e da variável GPEV04, que aborda o interesse da institui-

ção em conhecer as necessidades e expectativas dos servidores, com média de 3,83. Estas duas medidas apontam para uma necessidade de um programa de Recepção e integração dos servidores e também um acompanhamento das equipes, o que pode estar relacionado com o resultado da percepção da avaliação de desempenho no IFMG.

Para o constructo de Avaliação de Desempenho e Competências, destacou-se a imparcialidade aproximando-se de uma concordância, com média de 4,70, ressaltando-se a avaliação do processo de avaliação de desempenho periódico, com média de 5,85, ao passo que o processo de retorno e discussão dos resultados da avaliação recebeu média de 3,87, o que aponta para uma atenção quanto a essa etapa do processo, de suma importância. Como destaca Demo et al. (2012), para que a articulação entre o que é esperado do servidor e seu desempenho contribuam para os resultados da instituição. Outra variável que merece atenção refere-se à avaliação de desempenho com base em competências para subsidiar o plano de desenvolvimento de pessoas, que recebeu média de 3,50 e que pode ter relação com a exclusão do construto de treinamento e desenvolvimento.

Com relação ao construto Remuneração e Recompensa, a avaliação alcançou uma média de 4,06. Cabe o destaque para a variável GPRR01 com média de 4,60 e que abrange a avaliação sobre a remuneração compatível com o mercado relativo à função exercida e também com as competências. Por outro lado, a avaliação sobre a remuneração baseada em resultados teve média de 2,58, o que pode ser avaliado sob o ponto de vista da legislação, que estabelece os níveis e padrões de vencimento nas carreiras, não sendo possível aumentos ou remuneração diferenciada com base nos resultados. Conforme aponta Bergue (2019), o grande propósito das instituições públicas tem sido a geração de valor para a sociedade, em contraponto com a competitividade esperada na iniciativa privada. Todavia, a gestão pública tem caminhado para uma medida de produtividade dos serviços públicos, porém o tema enseja debates e articulações para sua implementação.

No que diz respeito ao comprometimento, a avaliação dos servidores alcançou, praticamente uma concordância, com uma média de 4,96. Destacam positivamente a avaliação da variável COMP10 que traz a percepção de que os servidores se interessam pelo destino da instituição, com média de 6,08, seguida da variável COMP01, em que avaliaram o quanto sentem orgulho e divulgam que atuam nesta organização, com média de 5,70, o que representa o cerne do comprometimento, em nível afetivo. Conforme Bastos e Aguiar (2015), uma boa percepção de comprometimento pode predizer um melhor desempenho e esforço extra para o alcance dos objetivos organizacionais.

Diante desses resultados, passou-se à Modelagem de Equações Estruturais (MEE), com objetivo de validar e apresentar um modelo que explicasse o conjunto de interações entre os constructos, a partir das possíveis relações de causalidades apuradas pelos testes estatísticos, confirmando ou refutando as hipóteses da pesquisa, identificando possíveis relações de causalidade (Hair Júnior et al., 2009), partindo-se do modelo conceitual já apresentado.

Para tanto, seguiu-se as recomendações de Ringle et al. (2014). Nesta primeira etapa da MEE, foram verificados os modelos de mensuração por meio da validade convergente dos construtos validados na análise fatorial exploratória, utilizando-se das medidas das Variâncias Médias Extraídas (AVE >0,50), Confiabilidade Composta (CC>0,70) e Alfa de Cronbach (AC>0,70) com resultados. Sendo assim, para que haja um valor explicativo, os

indicadores e AVE devem conter resultados de variância e grau de aceitação da validade convergente acima de 0,50 (AVE >0,50). Ao final da modelagem obteve-se um total de 28 itens observados (VO). Estes testes visam verificar se a amostra apresenta vieses ou se o conjunto de respostas são confiáveis (Henseler et al., 2009) e o resultado pode ser verificado na Tabela 1.

TABELA 1. Valores de Variância média extraída (AVE), Alfa de Cronbach e Confiabilidade composta

CONSTRUCTOS	N.º DE ITENS	VARIÂNCIA MÉDIA EXTRAÍDA (AVE)	ALFA DE CRONBACH (AC)	CONFIABILIDADE COMPOSTA (CC)
Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas				
Avaliação de Desempenho	2	0,640	0,718	0,842
Envolvimento	12	0,615	0,943	0,950
Recrutamento e Seleção	3	0,647	0,726	0,846
Remuneração e Recompensa	2	0,854	0,833	0,921
Comprometimento	9	0,650	0,933	0,943

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Observando a AVE dos construtos acima de 0,5 é possível afirmar que os constructos apresentam a correlação necessária para medir o modelo, ou seja, há uma relação entre os indicadores e os conceitos elencados. Quanto ao AC e a CC, que trazem uma medida de confiabilidade dos itens, verifica-se que os valores foram satisfatórios, sendo desejáveis para as ciências sociais valores mínimos acima de 0,70. Ao analisar os dados obtidos, verifica-se que a amostra está livre de vieses e que a confiabilidade do modelo foi confirmada conforme aponta Hair Junior et al., (2009) e Ringle et al. (2014).

De posse destes resultados, analisou-se a validade discriminante, utilizando-se o critério de Fornell e Larcker (1981) e as cargas cruzadas do modelo, utilizando-se o critério de Chin (1998). Esses dois parâmetros visam examinar a distinção existente entre os constructos e o quanto cada um deles é capaz de captar e explicar o fenômeno.

Sendo assim, a próxima etapa de avaliação do MEE consiste em averiguar a Validade Discriminante (VD) do modelo. De acordo com Hair Júnior et al. (2009), este indicador aponta a independência entre os constructos. A VD então foi analisada utilizando-se o critério de cargas cruzadas (Cross Loading), com base em Chin (1998), bem como o critério das raízes quadradas das AVE's, baseado em Fornell e Larcker (1981). Para Chin (1998), devem ser analisadas nas cargas cruzadas os itens com cargas fatoriais de maior valor. A Tabela 2 demonstra os valores destacados:

TABELA 2. Teste de Validade Discriminante com critério de cargas cruzadas (CHIN, 1998)

VALIDADE DISCRIMINANTE (CHIN)	COMPROMETI-MENTO	AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	ENVOLVIMENTO	REMUNERAÇÃO E RECOMPENSA	RECRUTAMENTO E SELEÇÃO
COMP01	787	355	557	341	389
COMP02	825	338	589	349	351
COMP03	793	374	560	271	317
COMP04	845	453	659	346	365
COMP05	851	452	600	272	360
COMP06	811	369	547	261	290
COMP07	811	255	494	310	237
COMP08	792	238	430	285	184
COMP11	736	374	603	270	299
GPAD02	332	778	409	233	420
GPAD03	411	836	503	119	296
GPAD04	332	783	442	122	287
GPCT01	583	450	768	290	388
GPEV01	486	468	707	216	442
GPEV02	583	468	825	289	478
GPEV03	531	407	767	260	453
GPEV04	584	518	812	286	442
GPEV05	578	442	850	276	487
GPEV06	492	436	716	212	393
GPEV07	540	460	771	300	382
GPEV08	517	432	791	252	415
GPEV09	583	421	831	279	432
GPEV11	532	342	728	283	381
GPEV12	582	457	826	302	448
GPRR01	292	128	255	902	252
GPRR02	389	227	371	946	298
GPRS01	261	307	404	243	760
GPRS02	323	336	406	262	814
GPRS03	354	368	503	222	837

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Dessa forma, verifica-se que o modelo teórico desta pesquisa atingiu os valores necessários para as cargas cruzadas esperadas, conforme critério de Chin (1998), bem como de acordo com o destaque dos itens em cada constructo.

Em seguida, verificou-se o critério de Fornell e Lacker (1981), que compara as raízes quadradas das AVE's, sendo que devem ser maiores em relação aos demais constructos. A Tabela 3 apresenta os valores obtidos.

A partir dessa análise, passou-se à análise do modelo estrutural por meio dos indicados de Pearson (R2), Valores de Validade Preditiva (Q2) e a mensuração do tamanho dos efeitos (f2), conforme se vê na Tabela 4:

TABELA 3. Valores pelo critério de Fornell e Lacker (1981)

CONSTRUCTOS	AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	COMPROMETIMENTO	ENVOLVIMENTO	RECRUTAMENTO E SELEÇÃO	REMUNERAÇÃO E RECOMPENSA
Avaliação de Desempenho	800				
Comprometimento	450	806			
Envolvimento	565	702	784		
Recrutamento e Seleção	420	392	548	804	
Remuneração e Recompensa	199	374	346	300	924

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

TABELA 4. Indicadores de Pearson (R2), Validade Preditiva (Q2) e tamanho dos efeitos (f2)

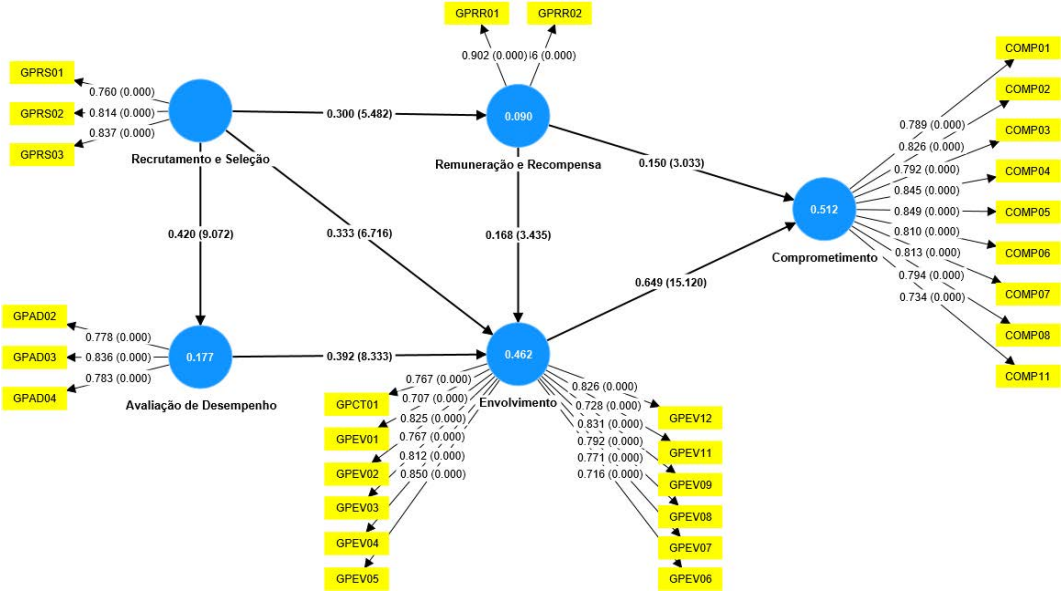
CONSTRUCTOS	R2	Q^2	F^2
Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas			
Recrutamento e Seleção	0	0	0,293
Envolvimento	0,461	0,278	0,551
Remuneração e Recompensa	0,09	0,72	0,48
Avaliação de Desempenho	0,177	0,108	0,28
Comprometimento	0,512	0,322	0,561

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Ao analisar os valores de R2, observando em que medida os itens endógenos apresentam variância capaz de explicar o modelo estrutural, verifica-se a qualidade do modelo e com base nas indicações de Cohen (1988), pois é indicado para a área de ciências sociais e comportamentais valores de R2 nas seguintes proporções: R2 de 2% e 13%: efeito pequeno; R2 de 13% a 26%: efeito médio, e R2 acima de 26%: efeito grande. Nesse sentido, o comprometimento e o envolvimento têm um grande efeito (0,511 e 0,477), seguido de um efeito médio para a avaliação de desempenho com 0,177 e um efeito pequeno para a remuneração e recompensa com 0,090. Observa-se que o constructo Recrutamento e Seleção, por ser um construto exógeno, não possui valores de R2.

A apuração da Validade Preditiva (Q2) e a mensuração do tamanho dos efeitos (f2) tem por objetivo verificar o quanto o modelo aproxima-se da proposição inicial. Quanto a Q2, este deve ser maior que zero conforme Hair Junior et al. (2009). Portanto, a partir dos valores obtidos de Q2, o modelo se aproxima da teoria apresentada, pois seus valores são maiores que zero. Quanto ao critério de mensuração do tamanho dos efeitos (f2), de acordo com Ringle et al. (2014), os valores de f2 demonstram a relevância do construto para o modelo estrutural e considera-se como valores limites de interpretação: 0,02 (pequeno), 0,15 (médio) e 0,35 (grande, como pequenos, médios e grandes) (Hair Júnior et al., 2009). Para os valores de (f2), a mensuração do tamanho dos efeitos do modelo demonstra que os constructos de Avaliação de Desempenho e Recrutamento e Seleção apresentam efeitos médios e Comprometimento, Envolvimento e Remuneração e Recompensa apresentam valores grandes. Diante dos resultados de Q2 e f2, é possível interpretar que os cinco constructos são importantes para o modelo estrutural e o modelo apresenta um ajuste geral adequado ao esperado. Tais relações podem ser observado na Figura 1, a seguir.

FIGURA 1. Modelo estrutural final das políticas e práticas de gestão de pessoas e do comprometimento



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Para finalizar a modelagem de equações estruturais, apresenta-se o diagrama de caminhos, em que é possível observar a relação de causa e efeito entre os constructos, bem como suas influências no modelo (Ringle et al., 2014). A Tabela 5 apresenta as relações observadas no modelo final, os valores do Coeficiente de Caminho e do Teste T do modelo final ajustado, em que observa-se o valor do teste t nos intervalos entre -1,96 a 1,96, admitindo-se que o coeficiente é significativo em um determinado nível de significância.

Diante dos resultados obtidos, é possível avaliar que a hipótese central foi confirmada de que existem relações de influência positiva entre as políticas e práticas de gestão de pessoas e o comprometimento organizacional.

TABELA 5. Valores dos Resultados dos testes de Coeficientes de Caminho do modelo ajustado e hipóteses confirmadas

CONSTRUCTOS	COEFICIENTES DE CAMINHO	TESTE T DE STUDENT	HIPÓTESES CONFIRMADAS
Recrutamento e Seleção → Avaliação de Desempenho	0,420	9.072	H1
Recrutamento e Seleção → Remuneração e Recompensa	0,300	5.482	H2
Recrutamento e Seleção → Envolvimento	0,333	6.716	H3
Remuneração e Recompensa → Envolvimento	0,168	3.435	H4
Avaliação de Desempenho → Envolvimento	0,392	8.333	H5
Envolvimento → Comprometimento	0,649	15.120	H6
Remuneração e Recompensa → Comprometimento	0,150	3.033	H7

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

5. Discussão dos Resultados

Como foi verificado na literatura, as políticas de gestão de pessoas são passíveis de influenciar e prever com efetividade atitudes e comportamentos, pois precisam estar alinhadas com a estratégia organizacional, apontando para os itens de suas políticas e subsistemas e também do comprometimento organizacional (Demo et al., 2012; Bastos, 1994; Costa et al., 2019; Scheible & Bastos, 2013, Bastos & Aguiar, 2015). Nesse sentido, alinhar as políticas de Gestão de Pessoas com o comprometimento apresenta-se como um procedimento cada vez mais necessário e preponderante para o alcance de melhores resultados nas organizações, principalmente na esfera pública.

Ao avaliar o modelo estrutural final da Figura 2 e os valores dos coeficientes de caminho da Tabela 4, ressalta-se que o modelo estrutural final tem como constructo exógeno o Recrutamento e Seleção, iniciando o modelo. Vale ressaltar que o recrutamento e sele-

ção no serviço público possuem legislações e diretrizes consolidadas, como o Decreto n.º 9.739/2019 (Brasil, 2019), a Comissão Concurso Público nomeada pelo gestor do órgão, Comissões Locais para organização e seleção e caracteriza-se também por ser um processo amplamente divulgado e acompanhado pela sociedade, o que demanda o envolvimento direto de alguns servidores no processo, sobretudo da Gestão de Pessoas com participação, decisão e avaliação.

Demo et al. (2012) enfatizam que essa participação e envolvimento no Recrutamento e Seleção indicam uma boa imagem organizacional e são mais atrativas. Nassar (2021) ainda ressalta que a maneira como é conduzido o recrutamento e seleção pode influenciar a experiência do indivíduo durante sua vida funcional, desde que seja estabelecida uma relação de troca e intercâmbio de interesses e necessidades. Corroborando tal perspectiva, Scheible e Bastos (2013) destacam que a seleção de pessoal também prepara o campo para o comprometimento afetivo e normativo, pois ser escolhido entre os melhores pode gerar o senso de orgulho, o que ensejará cumprir com seus objetivos. Um dos caminhos de influência possíveis de se observar acerca do Recrutamento e Seleção é exercido sobre a Avaliação de Desempenho que, por sua vez, influencia o Envolvimento e finaliza com a influência sobre o Comprometimento com percentuais significativos. No que tange à Avaliação de Desempenho e Competências, esta pode ser influenciada em 42% a partir do aumento da percepção da política de Recrutamento e Seleção.

Por seu turno, a Avaliação de Desempenho e Competências influencia 38% no Envolvimento. Acerca da Avaliação de Desempenho, observa-se no serviço público um reforço quanto ao marco legal de sua aplicação para que seja aferido o desempenho e que a progressão na carreira seja concedida. No contexto do IFMG localiza-se uma Resolução específica sobre o tema, estabelecendo as diretrizes e instrumentos e a ferramenta de reunião de retorno como forma de alinhar os pontos de desenvolvimento do servidor avaliado. Essa prática pode ser vista como uma forma de alinhar a Avaliação de Desempenho ao Envolvimento do servidor, com influência no comprometimento na ordem 64%, e também a Remuneração e Recompensa influencia 15% o Comprometimento. Observa-se também que a política de Recrutamento e Seleção pode influenciar diretamente as políticas de Remuneração e Recompensa, aumentando em 30% e no Envolvimento com 33%.

Esta relação entre o Recrutamento e Seleção influenciando a Avaliação de Desempenho e Competências, o Envolvimento e a Remuneração e Recompensa, podem ser corroborados a partir dos estudos de Costa et al. (2019), os quais ressaltam a importância da integração entre o ingresso e as políticas e práticas de envolvimento e desenvolvimento, e que trarão o campo de percepção da valorização do indivíduo, retroalimentando o ciclo por meio do comprometimento organizacional. Tal ciclo caracteriza a confiança dos integrantes da organização no processo seletivo, pois permaneceram no modelo os itens que versavam sobre lisura, transparência e competências de quem conduz o processo, o que abrange um efeito direto na Avaliação de Desempenho e Envolvimento na instituição pública.

Cabe destacar que o modelo estrutural indicou que as políticas de Envolvimento podem influenciar em 65% o Comprometimento, corroborando as indicações de Bastos (2003), Scheible e Bastos (2019) e Makapela e Mtshelwane (2021) em que se verifica que investir em políticas de gestão impulsiona a melhoria do ambiente e, consequentemente, afeta o

comprometimento organizacional. Visualiza-se no modelo estrutural final a importância do construto Envolvimento, tendo em vista que este sofre influência direta de todas as políticas, além de ser um fator central do modelo.

Esta característica mediadora do Envolvimento, corrobora os argumentos de Demo et al. (2012) e Uysal (2012), de que há uma integração entre os subsistemas ou políticas de gestão de pessoas, havendo influências diretas e indiretas, podendo ser observada no contexto do serviço público, como: a conduta ética, o estímulo à participação nas decisões, o estímulo ao respeito entre os pares e atendimento de qualidade ao prestar um serviço, e, ainda, as trocas de informações e decisões entre chefias e equipe. Observa-se, também, que o processo decisório interno é passível de comissões consultivas e deliberativas, além das políticas de participação nas decisões por meio de Grupos de Trabalho (GT) implementados pelo IFMG.

A pesquisa sobre ética e participação democrática no serviço público de Mendes e Andrade Júnior (2010) indicam que apesar de ser verificado a importância de tais temas, neste campo de análise ainda cabem avanços para a articulação entre a prática e a teoria nas instituições. Também é observado nos estudos de Silveira et al. (2013) e Strueckera e Hoffmann (2017), que a prática democrática e o envolvimento encontram-se muitas vezes dificultados por processos rígidos e centralizados, autoridade excessiva e até presença masculina excessiva na gestão.

Também foi verificado na pesquisa de Demo et al. (2019) no serviço público, que o Envolvimento é um importante construto no modelo estrutural. Destaca-se a flexibilidade desta política e seu gerenciamento como viável, visto que as instituições públicas apresentam dificuldades para a execução das demais políticas devido ao atendimento a leis e decretos que propiciam um ordenamento diretivo e aplicável, desconsiderando muitas vezes o contexto local. A partir de análise de documentos institucionais disponível no site da instituição, verifica-se pelas políticas de gestão de pessoas atuais do IFMG, que seu aspecto de gestão descentralizada e processos decisórios por meio de Grupos de Trabalho podem estar favorecendo a demarcação do constructo Envolvimento como influência intermediária para as demais políticas de gestão de pessoas.

Tendo estabelecido as discussões sobre os resultados, a próxima seção tratará das considerações finais da pesquisa.

6. Conclusões

A presente pesquisa teve como objetivo verificar se as políticas e as práticas de gestão de pessoas influenciam o comprometimento dos servidores públicos efetivos do Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG). A participação na pesquisa foi voluntária, conforme aprovação do projeto de pesquisa pelo Conselho de Ética e Pesquisa (CEP), por meio da Plataforma Brasil (Protocolo n.º CAAE: 63843222.5.0000.5105, Parecer de aprovação n.º 5.729.163).

O referencial teórico elucidou como as políticas e práticas de gestão de pessoas têm sido marcadas por profundas mudanças e transformações, surgindo um novo cenário que exige das organizações uma nova posição. No serviço público, estas mudanças merecem destaque e atenção por parte dos gestores, considerando os novos rumos quanto à gestão estratégica de pessoas que tem sido implementada nas últimas décadas. Bergue (2019) enfatiza

a característica de geração de valor como diferencial da esfera pública em contraponto à competitividade marcante da iniciativa privada.

A pesquisa foi desenvolvida contando com um modelo teórico integrado a partir das escalas de Demo et al. (2012) e Bastos e Aguiar (2015). Como metodologia, foi realizada uma pesquisa do tipo descritiva e exploratória, de abordagem quantitativa com método de coleta de dados por questionário eletrônico. Teve como população os servidores efetivos docentes e técnicos administrativos do IFMG e alcançou uma amostra de 323 respondentes, o que possibilitou a realização da análise fatorial exploratória e da modelagem de equações estruturais.

O modelo inicial contava com 6 constructos da Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas. A partir da Análise Fatorial Exploratória (AFE) foram validados 4 constructos Recrutamento e Seleção, Envolvimento, Avaliação de Desempenho e Competências e Remuneração e Recompensas além do construto de Comprometimento, somando-se 28 itens observados. A exclusão de constructos e itens relevantes na teoria de gestão de pessoas indicam que novos estudos são necessários, considerando outros contextos e fatores.

Conforme apontado na introdução deste artigo, não foram localizados na literatura brasileira, disponível nas bases SCOPUS, SPELL e ANPAD, resultados de pesquisa quantitativa que envolvam as relações entre políticas e práticas de gestão de pessoas e comprometimento, especialmente no âmbito da esfera pública brasileira, permeada por particularidades especialmente considerando-se instituições de ensino técnico e tecnológico. Corroborando a proposta de Demo et al. (2012), a avaliação das políticas de gestão de pessoas nesse contexto de estudo possibilita uma melhor compreensão do fenômeno, considerando a relação existente entre as políticas e os resultados esperados, podendo ser observados por meio do comprometimento, de base afetiva.

Entretanto, os resultados obtidos nesta pesquisa apresentam importantes contribuições para compreender a influência das políticas de gestão de pessoas no comprometimento sobretudo no contexto do serviço público, pois se ateve a um segmento e tipo de instituição pública que abrange a esfera do ensino, considerando sua característica específica de prestação de serviços, missão e valores, com abrangência nacional e política pública. Essa é a grande contribuição de natureza teórica do estudo, identificando possíveis relações de causalidade entre políticas e prática de gestão de pessoas e o comprometimento, cuja compreensão no cerne das práticas de gestão de pessoas do IFMG podem representar oportunidades de melhoria. Portanto, sua aplicabilidade é de natureza aplicada, considerando-se a natureza e especificidades do serviço público brasileiro.

Destaca-se nesta pesquisa que o Recrutamento e Seleção apareceu como elemento exógeno ao modelo estrutural, o que corrobora os estudos de Demo et al. (2012) e Scheible e Bastos (2013), destacando a característica de articulação com as demais políticas de gestão de pessoas para selecionar os profissionais mais habilitados para o trabalho, havendo influência no comprometimento. Destaca-se, nesse ponto, a contribuição prática da pesquisa ao localizar o Recrutamento e Seleção como antecedente primeiro do sistema de políticas e práticas de gestão de pessoas e, posteriormente, seu impacto no comprometimento. Considerando-se que o recrutamento e seleção nas instituições públicas brasileiras é realizado por Concurso Público de provas e títulos, que tem como princípios a imparcialidade, trans-

parência e isonomia, este apontamento teórico possui uma importância substancial na prática de gestão de pessoas, podendo se tornar mais efetiva junto aos demais subsistemas de gestão de pessoas. Tal achado empírico se coaduna com uma discussão atual no Brasil quanto ao concurso público unificado, que tem como objetivo promover uma seleção de servidores em âmbito nacional, por meio de um único concurso que contemple as qualificações necessárias para o desempenho no setor público.

Nesse sentido, a partir das análises e resultados, pode-se concluir que existe influência das políticas de gestão de pessoas no comprometimento, em nível afetivo, dos servidores do IFMG, destacando-se a prevalência do Recrutamento e Seleção como marcador inicial do processo de gestão de pessoas, passando pela influência direta das políticas de gestão de pessoas na política de Envolvimento, e influenciando o comprometimento dos servidores. Isto indica a importância do aspecto de integração entre os sistemas de gestão de pessoas: ingresso, desenvolvimento e valorização que, segundo Demo et al. (2012) e Uysal (2012), há uma relação interna entre os subsistemas ou políticas, havendo influências diretas e indiretas entre estes, o que pode ser observado no modelo estrutural utilizado na presente pesquisa.

Outra contribuição de perspectiva teórica se refere ao estudo da relação entre políticas e práticas de gestão de pessoas e comprometimento no âmbito do serviço público, visto que esta relação tem sido pouco estudada, conforme agendas de pesquisas apontadas por Demo et al. (2012) e Weiber et al. (2022). Conforme estes autores, a pesquisa empreendida adiciona novas tendências e perspectivas em políticas e práticas de Gestão de Pessoas. No campo metodológico, os resultados de uma investigação quantitativa em que se utiliza escalas já validadas em contextos distintos, possibilita um avanço de tais medidas e ainda apresenta um modelo capaz de ser reproduzido em outros estudos que intentem estudar o fenômeno da gestão de pessoas e do comprometimento organizacional.

O estudo também traz contribuições de âmbito gerencial, ressaltando a importância das relações sistêmicas das políticas de gestão de pessoas no serviço público para o alcance das estratégias organizacionais. Evidencia-se a importância do Envolvimento na consecução do comprometimento organizacional no contexto de uma gestão pública de cunho mais estratégico e traz subsídios para a tomada de decisão dos gestores da instituição, corroborando os resultados obtidos por Scheible e Bastos (2013).

Enquanto limitações, a pesquisa empreendida explorou o contexto de uma instituição pública de ensino, o IFMG, não podendo generalizar seus resultados para outros tipos de instituições públicas. Nesse sentido, pesquisas que abordem diferentes tipos de instituição pública e também comparações entre instituições públicas e privadas do mesmo ramo seria favorável para a análise das relações propostas. O presente estudo também não se debruçou sobre as relações entre as variáveis demográficas dos respondentes, como os aspectos funcionais, escolaridade ou posição gerencial e sua relação com a gestão de pessoas e comprometimento. Dessa forma, sugere-se que pesquisas futuras investiguem possíveis relações e influências entre esses constructos.

Um ponto de destaque foi a eliminação do constructo de Treinamento, Desenvolvimento e Educação durante a Análise Fatorial Exploratória, ainda que esteja proposto no modelo inicial de Demo et al. (2012) e firmado como um subsistema de gestão de pessoas

(Scheible & Bastos, 2013; Makapela & Mtshelwane, 2021). Sugere-se que pesquisas sobre o Treinamento, Desenvolvimento e Educação, explorando seus antecedentes e consequentes, sobretudo no âmbito público considerando as dificuldades de execução da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), bem como o desafio de realizar a capacitação dos servidores públicos. Soma-se a esse tópico, a gestão por Competências, vinculada à PNDP, que ainda pode ser vista como um ponto frágil no serviço público, conforme apontam as pesquisas de Alcântara e Pereira (2015) apontam para resultados em que a PNDP carece de mais aprofundamentos, divulgação e participação dentro dos órgãos públicos.

Por fim, como agenda de estudos futuros aponta-se o estudo das Políticas de Gestão de Pessoas, por meio de pesquisas qualitativas, buscando investigar as práticas e o posicionamento dos gestores. Este aprofundamento conjuga-se com a necessidade de compreensão dos sentidos e significados das políticas de gestão de pessoas visando o comprometimento na organização.

Referências

Alcântara, S. M., & Pereira, J. R. (2015). Desenvolvimento de pessoal no serviço público federal: uma análise à luz da Teoria do Novo Serviço Público. XV Colóquio Internacional De Gestão Universitária – CIGU Desafios da Gestão Universitária no Século xxi. Mar del Plata – Argentina 2, 3 e 4 de dezembro de 2015.

Barreto, L. M. T., Silva, M. P., Fischer, A. L., Albuquerque, L. G, & Amorim, W. A. C. (2011). Temas Emergentes Em Gestão De Pessoas: Uma Análise Da Produção Acadêmica. *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria, 4*(2), 215-232. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273419420003

Bastos, A. V. B. (1993). Comprometimento organizacional: um balanço dos resultados e desafios que cercam essa tradição de pesquisa. *Revista de Administração de Empresas, 33*(3), 52-64. https://doi.org/10.1590/S0034-75901993000300005

Bastos, A. V. B. (1994). O Conceito de Comprometimento - Sua natureza e papel nas explicações do comportamento humano no trabalho. *Organizações & Sociedade, 1*(2), 77-106. https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10229

Bastos, A. V. B., Brandão, M. G. A., & Pinho, A. P. M. (1997). Comprometimento organizacional: uma análise do conceito expresso por servidores universitários no cotidiano de trabalho. *Revista de Administração Contemporânea, 1*(2), 97-120. https://doi.org/10.1590/S1415-65551997000200006

Bastos, A. V. B., & Costa, P. R. (1998). Os vínculos do trabalhador com a organização e o Sindicato: padrões de comprometimento e valores relativos ao trabalho. *Organização e Sociedade, 5*(13), 87–105. https://doi.org/10.1590/S1984-92301998000300004

Bastos, A.V.B., & Aguiar, C.V.N. (2015). Comprometimento Organizacional. In: Ferramentas de diagnóstico para organizações e trabalho: um olhar a partir da Psicologia, *Artmed, 5*, 78-91.

Bastos, A. V. B., Rodrigues, A. C. de A., Moscon, D. C. B., Silva, E. E. da C. e, & Pinho, A. P. M. (2013). Comprometimento no trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas. In *O trabalho e as organizações: atuações a partir da psicologia, 10*, 279-310. Artmed.

Bergue, S. T. (2019). Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público. 1.ed. ENAP. https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4283/1/7_Livro_Gest%C3%A30%20de%20pessoas%20lideran%C3%A7a%20e%20compet%C3%AAncias%20para%20o%20setor%20p%C3%BAblico.pdf

Brasil (1990). Lei n.º 8.112, de 11 De Dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm.

Brasil (2008). Lei n.º 11.892, de 29 de Dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm.

Brasil (2019). Decreto n.º 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm.

Brei, V. A., & Liberali Neto, G. (2006). O uso da técnica de modelagem em equações estruturais na área de marketing: um estudo comparativo entre publicações no Brasil e no exterior. *Revista de Administração Contemporânea, 10*(4), 131-151. https://doi.org/10.1590/S1415-65552006000400007

Bresser-Pereira, L. C. (1996). 'Da administração pública burocrática à gerencial', Revista do Serviço Público, 120(1). 7-40. https://repositorio.enap.gov.br/

Campos, J. G. F, Leite, N. R. P., Tavares, B. P. & Prestes, J. (2009). Componente do comprometimento organizacional no setor público. *Revista Pretexto, 10*(2), 9-26. https://doi.org/10.21714/pretexto.v10i2.482

Cançado, V. L., Moraes, L. F. R. D. & Silva, E. M. D. (2006). Comprometimento Organizacional e Práticas de Gestão de Recursos Humanos: O caso da Empresa X/SA. RAM. *Revista de Administração Mackenzie, 7*(3). https://doi.org/10.1590/1678-69712006/administracao.v7n3p11-37

Carmo, L. J. O., Assis, L. B. de, Martins, M. G., Saldanha, C. C. T., & Gomes, P. A. (2018). Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. *Revista do Serviço Público, [S. l.], 69*(2), 164-192. https://doi.org/10.21874/rsp.v69i2.1759

Chin, W. W. (1998). The partial least squares approach for structural equation modeling. In Modern methods for business research. London: Lawrence Erlbaum Associates.

Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. 2 ed. Psychology Press.

Collis, J, & Hussey, R. (2005). *Pesquisa em administração: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. 2.ed. Bookman.

Costa, A. C., Demo, G. & Paschoal, T. (2019). Políticas e Práticas de Gestão de Pessoas produzem servidores públicos resilientes? Evidência da Validação de um Modelo Estrutural e de Modelos de Mensuração. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios, 21*(1), 70-85. https://www.scielo.br/j/rbgn/a/C9kHyVnFBKTtSLmJbFwnQTz/?format=pdf&lang=pt

Delery, J. E., & Doty, D. H. (1996). Modes of Theorizing in Strategic Human Resource Management: Tests of Universalistic, Contingency, and Configurational Performance Predictions. *Acad. Manag. J., 39*(4), 802-835. https://doi.org/10.2307/256713

Demo, G. (2003). Comprometimento no trabalho: uma síntese do estado da arte e uma revisão da produção nacional. *Rev. Psicol., Organ. Trab., Florianópolis, 3*(2), 185-213. http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-66572003000200008&lng=pt&tlng=pt.

Demo, G. (2008). Desenvolvimento e validação da Escala de Percepção de Políticas de Gestão de Pessoas (EPPGP). RAM. *Revista De Administração Mackenzie, 9*(6), 77-101. https://doi.org/10.1590/S1678-69712008000600005

Demo, G., Fogaça, N., & Costa, A.C. (2018). Políticas e práticas de gestão de pessoas nas organizações: cenário da produção nacional de primeira linha e agenda de pesquisa. *Cadernos EBAPE.BR [online]. 16*(2), 250-263. https://doi.org/10.1590/1679-395159073

Demo, G., Fogaça, N., Nunes, I., Edrei, L., & Francischeto, L.. (2011). Políticas de gestão de pessoas no novo milênio: cenário dos estudos publicados nos periódicos da área de Administração entre 2000 e 2010. RAM. *Revista De Administração Mackenzie, 12*(5), 15-42. https://doi.org/10.1590/S1678-69712011000500002

Demo, G., Martins, P. R., & Roure, P. (2013). Políticas de gestão de pessoas, comprometimento organizacional e satisfação no trabalho na livraria cultura. *Revista Alcance-Eletrônica, 20*(2), 237-254. https://periodicos.univali.br/index.php/ra/article/view/3987

Demo, G., Neiva, E. R., Nunes, I., & Rozzett, K. (2012). Human resources management policies and practices scale (HRMPPS): exploratory and confirmatory factor analysis. *BAR – Brazilian Administration Review [online], 9*(4), 395-420. https://doi.org/10.1590/S1807-76922012005000006

Dorta-Afonso, D., González-de-la-Rosa, M., García-Rodríguez, F.J., & Romero-Domínguez. L. (2021). Effects of High-Performance Work Systems (HPWS) on Hospitality Employees' Outcomes through Their Organizational Commitment, Motivation, and Job Satisfaction. *Sustainability, 13*(6), 3226. https://doi.org/10.3390/su13063226

Feijó, A. M., Vicente, E. F. R & Petri, S. M. (2020). O uso das escalas Likert nas pesquisas de contabilidade. *Revista Gestão Organizacional, 13*(1), 27-41. http://dx.doi.org/10.22277/rgo.v13i1.5112

Field, A. (2009). *Descobrindo a estatística usando o SPSS*. Artmed.

Fornell, C., & Larcker, D. F. (1981). Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error. *Journal of marketing research, 18*(1), 39-50. https://doi.org/10.2307/3151312

Gil, A. C. (2008). Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas.

Gondim, S. M. G., Souza, J. J., & Peixoto, A. L. A. (2013). Gestão de Pessoas. In *O trabalho e as organizações: atuações a partir da Psicologia, 12*, 343-375. Artmed. https://doi.org/10.1590/1413-73722407316

Hair Junior, F. et al. (2009). *Análise multivariada de dados*. 6.ed. Bookman.

Harvey, D., Bowin, R. B., & Harvey, D. F. (1996). *Human resource management: an experiential approach*. Prentice Hall.

Henseler, J., Ringle, C. M., & Sinkovics, R. R. (2009). The use of partial least squares path modeling in international marketing. In: New challenges to international marketing. Emerald Group Publishing Limited.

Makapela, L., & Mtshelwane, N. D. P. (2021). Exploring the use and influence of human resource policies within South African municipalities. *SA Journal of Human Resource Management, 19*(0). https://doi.org/10.4102/sajhrm.v19i0.1534

Malhotra, N. (2001). *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. Bookman.

Marras, J.P. (2000). *Administração de recursos humanos*. Futura.

Mathieu, J.E., & Zajac, D.M. (1990). A review and meta-analysis of the antecedents, correlates, and consequences of organizational commitment. *Psychological Bulletin, 108*(2), 171-194. https://doi.org/10.1037/0033-2909.108.2.171

MEC (2024). Ministério da Educação. Apresentação Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial

Medeiros, C. A. F., Albuquerque, L. G., Siqueira, M., & Marques, G.M. (2003). Comprometimento organizacional: o estado da arte da pesquisa no Brasil. *Revista de Administração Contemporânea, 7*(4), 187-209. https://www.scielo.br/j/rac/a/bvYGzFh85kfPpRqLyfNQ8jz/?format=pdf

Mendes, A.V.C., & Andrade Júnior, H. (2010). Administração pública federal: a percepção de servidores sobre a ética. Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, Univ. Est. *Maringá, Brasil, 32*(2), 115-125. https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/download/8994/8994

Mesquita, J. M. C. (2010). *Estatística multivariada aplicada à administração: guia prático para utilização do SPSS*. CRV.

Messersmith, J. G., Patel, P. C., Lepak, D. P., & Gould-Williams, J. S. (2011). Unlocking the black box: Exploring the link between high-performance work systems and performance. *J. Appl. Psychol, 96*(6), 1105-1118. https://doi.org/10.1037/a0024710

Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1997). *Commitment in the workplace: theory, research and application*. Sage Publications.

Meyer, J. P., & Allen, N. J. (1991). A three-component conceptualization of organizational commitment. *Human Resource Management Review, 1*(1), 61-89. https://doi.org/10.1016/1053-4822(91)90011-Z

Mowday, R. T., Porter, L. W., & Steers, R. M. (1982). Employee-organization linkages - the psychology of commitment, absenteism and turnover. New York: Academic Press.

Mowday, R. T., Steers, R. M., & Porter, L. W. (1979). The measurement of organizational commitment. *Journal of Vocational Behavior, 14*(2), 224-247. https://doi.org/10.1016/0001-8791(79)90072-1

Nassar, D. S. A. (2021). The Impact of Human Resources Policies on Organizational Commitment: The Mediating Role of Psychological Contract (Applied Study: Alexandria Water Company). *Open Access Library Journal, 8*, 1-11. https://doi.org/10.4236/oalib.1107249

Oliveira, K. P., Paula, M. T. M. S., Paiva, L. R. O., Andrade, K. O. F., & Coura, E. R. (2021). A estabilidade no setor público brasileiro: o que pensam os servidores públicos? *ReCaPe, 11*(2), 283-304. https://doi.org/10.23925/recape.v11i2.44754

Paiva, K. C. M. (2019). *Gestão de Recursos Humanos: teorias e reflexões*. InterSaberes.

Pedrosa, D. R., & Cruz, M. A. (2021). Gestão de pessoas, liderança transformacional e comprometimento organizacional: proposta de um modelo conceitual integrado. In: XXIV SEMEAD Seminários em Administração, São Paulo: FEAUSP. https://login.semead.com.br/24semead/anais/arquivos/1722.pdf

Pedrosa, D. R., & Cruz, M. A. (2022). Proposta de uma Escala de Potencial de Transformação de Líderes – EPTL: articulação entre gestão de pessoas, liderança transformacional e vínculo organizacional. In: EnANPAD, São Paulo: ANPAD. https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/3a37abdeefe1dab1b30f7c5c7e581b93.pdf

Pinho, A. P. M., Furtado, V. A., Montenegro, A. de V., & Oliveira, . E. R. da S. de. (2021). Comprometimento Organizacional: Mapeamento e Análise sobre Escalas Validadas no Brasil. *Revista de Ciências da Administração, 23*(60), 88-104. https://doi.org/10.5007/2175-8077.2021.e82096

Pinho, A. P. M., Oliveira, E. R. S., & Silva, C. R. M. (2020). Comprometimento Organizacional no Setor Público: um olhar sobre três décadas de produção científica brasileira (1989-2019). *Revista do Serviço Público, [S. l.] 71*(3), 504-539. https://doi.org/10.21874/rsp.v71i3.3507

Ringle, C. M., Silva, D., & Bido, D. (2014). Modelagem de Equações Estruturais com a utilização do SMARTPLS. Revista Brasileira de Marketing. *Edição Especial, 13*(2), 56-73. https://doi.org/10.5585/remark.v13i2.2717

Rodrigues, A. C. A., & Bastos, A. V. B. (2010). Problemas conceituais e empíricos na pesquisa sobre comprometimento organizacional: uma análise crítica do modelo tridimensional de J. Meyer e N. Allen. Rev. Psicol., Organ. Trab., *Florianópolis, 10*(2), 129-144. http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-66572010000200010&lng=pt&tlng=pt.

Rodrigues, A.C.A., & Bastos, A.V.B. (2012). Entrincheiramento Organizacional: construção e validação da escala. *Psicologia: Reflexão e Crítica (UFRGS. Impresso), 25*(4), 688-700. https://doi.org/10.1590/S0102-79722012000400008

Scheible, A. C. F., & Bastos, A. V. B. (2013). An examination of human resource management practices' influence on organizational commitment and entrenchment. *Brazilian Administration Review, 10*(1), 57-76. https://doi.org/10.1590/S1807-76922012005000011

Silva, E. E. C., & Bastos, A. V. B. (2010). A escala de Consentimento Organizacional: construção e evidências de sua validade. *Revista Psicologia: Organizações e Trabalho, Brasília, 10* (1), 7-22. http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-66572010000100002&lng=pt&tlng=pt

Silveira, R. Z., Palassi, M. P., & Silva, A. R. L. (2013). E A Ponta Fica Excluída: Desafios À Participação Do Servidor Na Administração Pública. *ORG & DEMO, Marília, 14*(2), 51-72. https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/orgdemo/article/view/3428/2703

Siqueira, M. V. S., & Mendes, A. M. (2014). Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado. *Revista do Serviço Público, [S. l.], 60*(3), 241-250. https://doi.org/10.21874/rsp.v60i3.25

Strueckera, D. R., & Hoffmann, M. G. (2017). Participação social nos serviços públicos: caracterização do estado da arte por meio da bibliometria e da revisão sistemática. *REGE – Revista de Gestão, 24*(4), 371-380. https://www.revistas.usp.br/rege/article/view/141786/136819

Uysal, G. (2012). For the development of effective HRM systems: inter-relationships between HRM practices using correlation analysis. *World Review of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development, 8*(1), 1-12. https://ideas.repec.org/a/ids/wremsd/v8y2012i1p1-12.html

Vital, M. S., Paiva, K. C. M., & Pereira, J. R. (2020). Modelo Integrado De Qualidade De Vida No Trabalho E Vínculos Organizacionais: No Final, O Que Vale São As Regras. *Gestão & Planejamento, 21*, 456-476. https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/6288

Weiber, C. A. J., Silva, W. V., Del Corso, J. M., Dalazen, L. L., & Debastiani, G. (2022). O Estado da Arte na Gestão de Pessoas do Setor Público. *Gestão e Sociedade, [S. l.], 16*(44), 4766-4792. https://ges.face.ufmg.br/index.php/gestaoesociedade/article/view/3635/1542

26.

Análise dos Programas de Teletrabalho da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Dayane Janaina Peixoto Serra do Carmo
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Fernando Thiago
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Caroline Gonçalves
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Marcelo Ribeiro Silva
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Sónia P. Gonçalves
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Centro de Administração e Políticas Públicas, Portugal

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar os programas de teletrabalho da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, localizada no Brasil, compreendendo as ferramentas e as modalidades para aplicação deste método na instituição. O teletrabalho é um modelo de trabalho flexível que utiliza da tecnologia da informação como aliada para a sua execução. Foram analisados 52 documentos encontrados no diário oficial da universidade, acerca do teletrabalho entre o período de 2020 a 2023 e segmentados por temas para estudo. Os resultados mostraram que a UFMS adota o trabalho a distância para capacitação profissional, estratégia em períodos de calamidades e emergências sanitárias, motivos de saúde, flexibilização de horários, contribuição sustentável e pela melhoria na qualidade de vida dos servidores. Por fim, foi encontrada uma crescente adoção dessa modalidade pela UFMS de forma normatizada e criteriosa.

Palavras-chave: Teletrabalho, Trabalho em casa, Trabalho remoto, Gestão de pessoas em teletrabalho, gestão pública de pessoas.

ABSTRACT

This paper aims to analyze telecommuting programs at the Federal University of Mato Grosso do Sul, located in Brazil, understanding the tools and modalities for implementing this method within the institution. Telecommuting is a flexible work model that leverages information technology as an ally for its execution. Fifty-two documents related to telecommuting were analyzed from the university's official journal, covering the period from 2020 to 2023 and segmented by themes for study. The results revealed that UFMS adopts remote work for professional development, as a strategy during emergencies and health crises, due to health reasons, for flexible scheduling, sustainable contributions, and to enhance the quality of life for employees. Ultimately, UFMS has increasingly embraced this modality in a standardized and thoughtful manner.

Keywords: Telework, Work from home, Remote work, People management in telework, public people management.

1. Introdução

Vivemos em um mundo de constantes modificações na qual o cenário do trabalho ganhou novas formas de atuação, influenciado por fatores globais. A revolução digital emergiu remodelando as relações sociais e adotando práticas de trabalho mais flexíveis, desfocando o método tradicional e aumentando o crescimento da modalidade de teletrabalho.

O teletrabalho permite que os funcionários exerçam suas funções remotamente, de diferentes formas, o que caracteriza sua flexibilidade conceituando-o como peça de estratégia organizacional (Rosenfield & Alves, 2011, Mele et al., 2023). Essa modalidade possibilita que o trabalhador tenha uma concentração maior nas tarefas a ele atribuídas, visto que este atuará isoladamente e não haverá intromissão por parte dos colegas, consequentemente gerando um aumento de produtividade do trabalhador (Aderaldo et al., 2017).

Para a empresa, o trabalho remoto pode ser utilizado como contribuinte na concorrência e acréscimo da produtividade, gerando até mesmo redução de custo (Rocha & Amador, 2018, Nakrošienė, Buciuniene, & Goštautaitė, 2019, Kazekami, 2020). Para o trabalhador, o novo modelo é capaz de trazer uma melhor qualidade de vida, considerando que o indivíduo trabalhará no seu próprio ambiente, cercado de interação familiar (Aderaldo et al., 2017, Çoban, 2021).

Trata-se de uma estratégia ímpar para manutenção das atividades e dos serviços públicos, incluindo as de educação superior como as universidades públicas. Contudo, em organizações públicas de educação superior, Mélo et al. (2020) identificaram que poucas universidades públicas federais brasileiras adaptaram de forma ágil ao trabalho remoto durante a pandemia da Covid-19. Mancebo (2020) discute que a adaptação das universidades públicas do Brasil ao ensino remoto emergencial foi realizada de forma acelerada e se mostra preocupada com a naturalização deste modelo. Para Lopes e Lunardi (2022), a adaptação ao teletrabalho está relacionada à satisfação do trabalhador, expectativa de desempenho, melhoria de processos, comunicação clara sobre direitos e deveres.

Widar et al. (2022) identificaram que o teletrabalho é reconhecido pelos trabalhadores como um meio consolidado para realizar as atividades acadêmicas, inclusive sendo necessário para atender às altas demandas de trabalho. Para as autoras, as regulamentações e demais instrumentos legais podem reduzir a autonomia e capacidade de lidar com as de-

mandas no trabalho. Em seu estudo com professores universitários, Heiden et al. (2020) verificaram que a maior frequência de dias em teletrabalho associa-se a maiores níveis de estresse, identificação organizacional e conflitos. Observa-se que poucos estudos se dedicaram a compreender a implementação do teletrabalho em instituições de educação superior, ainda mais dentro das mudanças necessárias diante da pandemia da Covid-19.

No contexto das organizações de educação superior, o trabalho a distância emergiu como um meio alternativo para que as atividades rotineiras não fossem interrompidas devido a necessidade de isolamento, utilizando a era digital como aliada neste momento. No meio acadêmico, apenas seis universidades brasileiras conseguiram adaptar-se rapidamente a esse novo mundo, não interrompendo nenhum dia de atividades acadêmicas, sendo que a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) fez parte deste grupo que seguiu diante das adversidades, contando com o ensino remoto emergencial como estratégia para continuidade do seu exercício (Silva et al., 2021).

Essa pesquisa é de relevância para compreender os métodos e modelos utilizados pela UFMS para a implementação do teletrabalho em suas unidades, com o intuito de contribuir para que este seja um modelo de inovação para as demais universidades e motivação para investimento em ferramentas de tecnologia. A escolha da UFMS para este estudo se justifica devido a referida universidade não ter interrompido nenhum dia de atividades durante o período pandêmico.

O propósito deste estudo é analisar os programas de teletrabalho da UFMS, a fim de explorar os aspectos dessa modalidade de trabalho, desde sua origem e desenvolvimento até suas implicações para a gestão e colaboradores. Além disso, serão examinados os tipos e finalidades para a adoção do teletrabalho empregados pela UFMS.

2. Revisão da Literatura

2.1 Teletrabalho

O Teletrabalho é compreendido como um novo modelo de trabalho flexível que utiliza a tecnologia da informação como ferramenta, sendo adaptável ao "tempo, local, contrato, subordinação e organização funcional" (Rosenfield & Alves, 2011).

Em sua revisão da literatura, Mele et al. (2023) analisam as definições sobre teletrabalho e resultam que o teletrabalho é uma forma de trabalho fora do local convencional, evidenciando quatro dimensões: espaço, tecnologia, tempo e autonomia. O espaço refere-se ao afastamento do escritório ou local de trabalho tradicional/oficial; a tecnologia aborda o uso de tecnologias informacionais e de comunicação para o trabalho remoto; o tempo envolve flexibilidade em relação ao horário convencional; e autonomia trata da negociação em relação às condições de teletrabalho.

De acordo com o Art. 75 da Lei Federal Brasileira n. 14.442, "Considera-se teletrabalho ou trabalho remoto a prestação de serviços fora das dependências do empregador, de maneira preponderante ou não, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação, que, por sua natureza, não configure trabalho externo" (Brasil, 2022). Mediante a isso, reforça-se que a característica do teletrabalho é o uso de tecnologias de informação e comunicação (TICS) fora das instalações da empresa.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), de modo mais genérico, define o teletrabalho pelo uso de Tecnologias de informação e comunicação (TIC) fora das instalações da entidade empregatícia. De modo que este deve ocorrer de forma voluntária entre o empregador e o trabalhador e a flexibilidade deverá ser negociada, como horário de trabalho, quais atividades serão feitas, de qual forma a empregador irá certificar-se da execução dessas tarefas, entre outras (OIT, 2020).

O teletrabalho não apresenta uma definição única, estando presente na literatura nacional e internacional, sendo empregue o mesmo termo para mais de um significado e vários termos para um significado único (Sakuda & Vasconcelos, 2001). Etimologicamente, o termo "tele" é definido como longe, originado do grego, enquanto "trabalho" tem seu significado como uma espécie de objeto de tortura para cavalos (Nascentes, 1995).

Há uma pluralidade de definições para o teletrabalho, com uma diversidade de modalidades para esse meio, sendo isto o que o torna flexível e é identificado por Rosenfield e Alves (2011) em seis variedades:

1. Trabalho em domicílio: é conhecido também como *small office* ou *home office* com o trabalhador realizando seu trabalho em casa.
2. Trabalho em escritórios satélites: são pequenos escritórios de um escritório central.
3. Telecentros ou *telecottages*: como forma de evitar que o funcionário faça um trajeto muito longo, são estabelecimentos próximos a casa dos trabalhadores ou de regionais, com funcionários de uma ou mais organizações.
4. Trabalho móvel: é um método de trabalho fora do seu domicílio ou do local principal de trabalho, como por exemplo viagens a negócios, trabalho externo ou em outro ambiente.
5. Empresas remotas ou *off-shore*: *call centers* ou telesserviços, por meio da qual empresas instalam seus escritórios em outras áreas do mundo, por um valor mais baixo do que o habitual. Sua característica é ser fora do país de origem.
6. Trabalho informal ou teletrabalho misto: um combinado entre o empregado e o empregador para se trabalhar algumas horas fora da empresa.

As vertentes do teletrabalho podem trazer pontos positivos e negativos para a empresa e ao trabalhador, que foram identificados por meio de pesquisas. Nohara et al. (2010, p. 4-5) discutiram a questão de que a adoção desse método traria também benefícios para a sociedade como a diminuição de engarrafamentos, uso de combustível e possível redução na poluição, visto que não seria necessário um transporte. Além da inclusão de portadores de deficiência no mercado, facilitando a adaptação destes por estar em um ambiente familiar. Para estes autores, a modalidade de trabalho a distância traria benefícios para as empresas ao reduzir os custos indiretos, diminuiria os conflitos entre os colegas de trabalho e aumento da produtividade. Já para o teletrabalhador, as vantagens seriam a de possuir uma maior autonomia, com horários mais flexíveis e possuir uma melhor qualidade de vida.

O trabalho remoto permite um aumento na produtividade quando as horas de trabalho estão equilibradas, contudo, esta produtividade diminui quando aplicada em excesso de horas de trabalho. Ainda, os resultados evidenciaram que o teletrabalho aumenta a satisfação com a vida, é mais eficiente para quem precisa se deslocar de lugares longínquos, contudo, o estresse dentro de casa reduz a satisfação (Kazekami, 2020).

Figueiredo et al. (2021) relata pontos positivos à sociedade com a implementação do teletrabalho, como o descongestionamento de serviços, oferta de serviços virtuais e outros análogos aos já citados anteriormente. Para as organizações, haveria uma redução na infraestrutura, aumento da motivação e um serviço descentralizado. O trabalhador possuiria uma maior concentração sem possíveis dispersões, probabilidade menor do envolvimento em acidentes ou obtenção de doenças e um equilíbrio entre sua vida profissional e familiar.

Mele et al. (2023) mostraram que o teletrabalho está associado à diminuição da intenção de rotatividade e à maior satisfação no trabalho, mas também influencia o isolamento profissional. A adoção do teletrabalho é realizada pelas características individuais, como produtividade e questões familiares; características profissionais e organizacionais, como controle do trabalho e suporte da liderança; e questões contextuais, como esforços de proteção ambiental e reformas legais.

Sobre as desvantagens de se adotar o teletrabalho, Nohara et al. (2010) acreditam que possa ocorrer uma possível perda de confidencialidade dos dados da empresa, desestruturação na hierarquia da empresa, falta de controle ao acompanhar a evolução do trabalho e conflitos entre os trabalhadores do meio presencial e os teletrabalhadores. O trabalhador também enfrenta riscos, sendo um alvo maior de demissão pela falta de convívio direto com a organização, isolamento social por ausência de interação com os colegas de trabalho, sedentarismo e problemas de saúde devido à falta de movimentação.

A ausência das fiscalizações é um dos pontos negativos do método de teletrabalho, não podendo certificar-se se as condições de trabalho estão adequadas. Além do mais, a aceitação deste poderia trazer impactos econômicos nos comércios, visto que o fluxo de pessoas circulando seria menor. Para a empresa, a exploração do trabalhador pode ser apontada como um risco, é necessária uma atenção redobrada à jornada de trabalho que ele executa. O teletrabalhador pode ter uma falta de suporte tecnológico por parte da empresa, acarretando um mau desenvolvimento do seu trabalho, ocasionando adversidades na progressão de sua carreira (Figueiredo et al., 2021).

O problema psicológico é uma das desvantagens do teletrabalho, que se dá pelo esgotamento, falta de adaptação, distanciamento da organização e dos colegas de trabalho. Lima (2018) atenua a questão em que o trabalho projeta uma sensação de pertencimento e de utilidade no indivíduo e que a pressão psicológica por trás das metas de produtividade pode acarretar esgotamento e fadiga pelos teletrabalhadores.

Compreende-se que o teletrabalho é explicitamente vantajoso, para a sociedade, organização e teletrabalhadores, sendo um componente importante para transformação social, principalmente em quesitos tecnológicos. O método apresenta riscos que devem ser levados em consideração, mas que não são proporcionais em relação aos benefícios. O Teletrabalho, quando utilizado estrategicamente, pode ser um aliado em momentos de calamidades ou como ferramenta de inovação, como a adoção deste sistema em universidades.

2.2 Teletrabalho em organizações públicas

A adoção do teletrabalho nas organizações públicas trouxe lados positivos e negativos, sendo ponto de divergência entre os autores. Segundo o Ministério da Economia, o trabalho remoto gerou uma economia de R$ 466,4 milhões, visto que houve uma redução de gastos com energia elétrica e deslocamentos, não sendo a redução de custo o único benefício do teletrabalho, também se ganhou um aumento de produtividade (Brasil, 2020).

O método trouxe praticidade, mas em contrapartida trouxe impactos para quem não tinha as ferramentas adequadas para se adaptar, visto que não houve um planejamento prévio. Para Mancebo (2020), no ensino a distância requer instrumentos de trabalho adequados, com profissionais capacitados e com conhecimento de estratégias pedagógicas que possam atender a todos que irão desfrutar deste método de ensino.

Diante disso, o Quadro 1 apresenta pesquisas recentes sobre a adoção do teletrabalho em organizações públicas desde 2020.

QUADRO 1. Pesquisas sobre teletrabalho em organizações de educação superior pública

AUTORES	OBJETIVOS	PRINCIPAIS RESULTADOS
Almonacid-Nieto et al. (2020)	Determinar o efeito da adoção do teletrabalho no desenvolvimento do esgotamento profissional do pessoal administrativo do ensino superior em Junín (Peru) durante a crise da COVID-19.	Habilidades de teletrabalho podem reduzir a fadiga emocional e a despersonalização, mas não reduzem o esgotamento profissional em trabalhadores administrativos.
Heiden et al. (2020)	Determinar como a frequência e a quantidade de teletrabalho estão associadas à saúde percebida, estresse, recuperação, equilíbrio entre vida pessoal e profissional e motivação intrínseca para o trabalho entre acadêmicos de ensino e pesquisa.	O estresse relacionado à identificação organizacional e aos conflitos foram maiores entre acadêmicos que trabalham remotamente várias vezes por semana ou mais do que entre acadêmicos que trabalham remotamente menos de uma vez por mês.
Mancebo (2020)	Problematizar o trabalho remoto diante da necessidade do isolamento social imposto pela Covid-19, tomando como campo empírico de análise a ampla utilização do ensino remoto na Educação Superior brasileira.	O trabalho remoto implica em várias vertentes negativas aos trabalhadores, visto que não há regulamentações, além de gerar precarização das relações de trabalho e da atividade docente.
Mendes et al. (2020)	Analisar o teletrabalho como uma perspectiva de sua inserção na administração pública brasileira, discutindo as suas vantagens, os seus desafios e as possibilidades de inserção do servidor público no trabalho remoto.	Com a utilização de ferramentas tecnológicas adequadas, o teletrabalho torna o serviço mais produtivo, com aproximação familiar e flexibilidade
Catană et al. (2021)	Identificar e analisar cinco fatores (tecnologia, envolvimento e habilidades individuais, inatividade física, bem-estar psicológico e atividades domésticas) que influenciam o esforço e os resultados em TT e educação (E) em IES da perspectiva de seus principais stakeholders internos.	Os resultados dos alunos são influenciados negativamente pelos fatores de tecnologia e inatividade física. Os esforços do pessoal auxiliar e não docente são influenciados pelo bem-estar psicológico e seus resultados são influenciados positivamente pelo fator envolvimento e habilidades individuais e negativamente influenciados pelo fator atividades domésticas.

QUADRO 1. Pesquisas sobre teletrabalho em organizações de educação superior pública (*cont.*)

AUTORES	OBJETIVOS	PRINCIPAIS RESULTADOS
Falcão (2021)	Efeitos da implementação e adesão ao teletrabalho entre os servidores técnicos administrativos no âmbito das Universidades Federais	Insatisfação por parte dos servidores, considerando o teletrabalho como algo negativo por consumir mais tempo, desencadear problemas de saúde e psíquicos, além da falta de preparo e capacitação para adoção da modalidade.
Paloschi (2022)	Identificar e descrever os aspectos relacionados ao teletrabalho, bem como apresenta implicações práticas para sua implementação em universidades públicas.	O teletrabalho possui mais pontos positivos do que negativos, posto isso, adotou-se um conjunto de diretrizes para a implementação da modalidade em universidades públicas.
Paschoal et al. (2022)	Testar empiricamente os impactos das percepções de qualidade de vida no trabalho e do redesenho do trabalho no bem-estar no trabalho	O teletrabalho impactou no bem-estar, na saúde, causou um afeto negativo, conflitos nas atividades e nas metas profissionais
Widar et al. (2022)	Este estudo teve como objetivo investigar as experiências e percepções dos acadêmicos sobre o teletrabalho no contexto acadêmico.	O teletrabalho é tratado de forma natural, essencial para lidar com altas demandas, autorregulado, mas com desafios para trabalho em equipe. Regulamentações formais ameaçam a autonomia no trabalho e cumprimento das demandas.
Torner (2023)	Determinar se o número de dias de teletrabalho influencia gradualmente a relação causal entre Liderança Ética e Criatividade entre funcionários com ensino superior, juntamente com o aspecto de sua interação	Os extremos éticos, baixo ou alto, influenciam negativa ou positivamente o desempenho criativo. A intensidade do teletrabalho favorece a integração entre liderança ética e ideias originais. Quando o trabalho remoto é reduzido a um dia por semana, a relação entre Liderança Ética e Criatividade é neutralizada. A autopercepção de Criatividade é menor no gênero feminino.
Zhang e Hu (2023)	Verificar o efeito do teletrabalho na percepção dos clientes sobre os serviços de linha de frente no ensino superior na China.	O teletrabalho melhora a percepção dos alunos sobre a qualidade dos cursos no ensino superior, especialmente quando o tamanho das turmas aumenta.

Fonte: elaborado pelos autores.

Conforme apresentado no Quadro 1, Almonacid-Nieto et al. (2020) identificaram que as competências individuais em teletrabalho têm relação com a realização pessoal dos trabalhadores. Além disso, o estudo mostrou que reduz o esgotamento emocional e a despersonalização. Portanto, a pesquisa aponta que reforçar as habilidades em teletrabalho pode contribuir com a redução dos efeitos negativos desta modalidade.

Heiden et al. (2020) trazem como resultados que as pessoas que atuam em teletrabalho de forma mais frequente apresentam maior estresse ligado à identificação organizacional e conflitos. A quantidade de horas em teletrabalho não está estatisticamente relacionada ao equilíbrio trabalho-vida pessoal, motivação intrínseca e saúde percebida.

Mancebo (2020) problematiza o trabalho remoto por causar um isolamento domiciliar sem que haja suporte financeiro, visando somente a redução de custo, sem dar atenção a sobrecarga da jornada de trabalho. O autor aponta o desligamento como um forte fator negativo, considerando que um professor consegue dar aula para um número maior de acadêmicos alcançando um nicho além do seu próprio campus. Para Mancebo, a universidade pública ainda não possui as ferramentas necessárias para o EAD e a implementação dele

causaria um esvaziamento nas universidades. Ademais, a substituição da ação humana por plataformas de ensino, acarretaria uma prisão do processo educacional.

Mendes et al. (2020) consideram o trabalho remoto como um caminho para a liberdade no serviço público, por aumentar o tempo de interação familiar e ocasionar um aumento na produtividade. A redução de custo também deve ser destacada por ser um ponto importante, visto que irá gerar uma melhoria na infraestrutura da organização. No entanto, salienta-se que nem todas as atividades de servidores públicos podem ser a distância e dependem do tipo de serviço que desempenham.

Catană et al. (2021) mostraram em sua pesquisa na Universidade de Bucareste que a tecnologia e a inatividade física afetaram de forma negativa os resultados dos estudantes. O bem estar psicológico influenciou de forma positiva os trabalhadores auxiliares. Os professores tiveram dificuldades com a falta de interação com os alunos, relataram ansiedade e estresse aumentados. Outro ponto apontado é que a maioria dos trabalhadores da universidade prefere o ensino presencial ou híbrido.

Falcão (2021) pontua que a adoção do teletrabalho foi uma mudança complexa, visto que nem todos os servidores tinham um local adequado para trabalhar, além de aparelhos tecnológicos para dar o suporte. Os teletrabalhadores sentiram-se pressionados, com sensação de uma maior produtividade por um custo menor, já que houve uma escassez de recursos para um bom desempenho das atividades. As cargas excessivas de trabalho e o trabalho isolado, desencadeou uma série de problemas psicológicos, como a ansiedade, estresse e depressão. A ausência de regulamentações mais elaboradas para o trabalho remoto traz uma sensação de insegurança e fatores negativos podem ser amenizados com a implementação de capacitações que preparem o servidor para o novo método, além disso, o equilíbrio da jornada de trabalhador e o reconhecimento desses profissionais.

Paloschi (2022) aponta que houve diversas vantagens no trabalho remoto, como a economia de combustível, diminuição da rotatividade de servidores, sendo importante a valorização da experiência e satisfação por estar em casa. O tempo que seria direcionado para o deslocamento entre a casa e universidade, seria investido em atividades domésticas ou em um tempo a mais com a família. O autor pontua fatores negativos, que são poucos quando comparados às vantagens, mas que se resumem na falta de confiabilidade do órgão, definição do tempo de trabalho versus tempo de descanso e uma possível falta de visibilidade, considerando até o teletrabalho como inviável para quem almeja um crescimento profissional.

De acordo com Paschoal et al. (2022), a estrutura tecnológica e a sobrecarga no trabalho são dois grandes desafios enfrentados pelos professores universitários com a adoção do teletrabalho. As doenças também são preocupantes, podendo até ocasionar a síndrome de *Burnout*, dentre outros que envolvem transtornos psicológicos. A qualidade de vida do trabalhador pode se encontrar em risco, sendo necessário um forte acompanhamento gerencial.

Widar et al. (2022) identificaram que o teletrabalho produz impacto nas tarefas de trabalho, é necessário criar estratégias de gestão do teletrabalho para melhorar o balanceamento das atividades, ajustes nos horários, equilibrar responsabilidades no trabalho e com a família, gerenciar o estresse, equacionar e gerenciar as dificuldades para mulheres e gestores, além de destacar a importância das TICs.

Torner (2023) analisa a relação entre liderança ética e criatividade em trabalhadores do ensino superior. Seus resultados apresentaram que a liderança ética gera impacto positivo na criatividade, com melhores resultados observados quando existe maior intensidade de teletrabalho. Outro destaque é que a criatividade autopercebida é maior entre os homens.

Zhang e Hu (2023), em seu estudo no ensino superior na China, analisaram que o ensino remoto contribui na autonomia dos professores, trazem mais oportunidades de estudo para os alunos e podem reduzir o efeito negativo do tamanho da turma e na qualidade percebida.

A classificação como positiva ou negativa da adoção do teletrabalho em organizações públicas é subjetiva, sendo ponto de divergência entre as pesquisas analisadas, como descrito no Quadro 2.

QUADRO 2. Vantagens e desvantagens do teletrabalho no setor público

AUTORES	VANTAGENS	DESVANTAGENS
Filardi et al. (2020)	Redução do custo com transporte e alimentação, maior segurança, menos exposição à violência e poluição, mais privacidade, maior interação com a família e mais qualidade de vida, focando fortemente em sua individualidade	Problemas de infraestrutura tecnológica, especialmente a falta de treinamento específico, não adaptação ao teletrabalho, perda de vínculo com a empresa, isolamento profissional, falta de comunicação imediata, perda de status, receio de má avaliação e falta de reconhecimento, comprometendo o crescimento e o desenvolvimento na empresa.
Ranieri (2020)	Trabalham mais motivados ante o ajuste e equilíbrio proporcionado entre as demandas pessoais e laborais, maior autonomia e liberdade para organizar e otimizar o planejamento e execução das tarefas.	Conflito em caracterizar o ambiente doméstico como ambiente de trabalho, isolamento social, falta de convivência cotidiana presencial com os colegas e equipe de trabalho.
Catană et al. (2021)	Flexibilidade de horários	Problemas com infraestrutura tecnológica, competências tecnológicas, segurança de dados, produtividade, estresse, falta de atividade física, equilíbrio trabalho-família.
Lopes e Lunardi (2022)	Flexibilidade de horário e a redução de tempo e custo com deslocamentos para a universidade. Mais tempo para desenvolver atividades que trazem benefícios pessoais e convívio com a família, resultando em uma melhor qualidade de vida dos servidores"	Falta de infraestrutura adequada, necessidade de aquisição de equipamentos, aumento dos custos com energia e Internet pelos servidores, falta de respeito com o horário de trabalho.
Paloschi (2022)	Redução de gastos com espaço/infraestrutura.	Não há obrigatoriedade de fornecer equipamentos para o servidor que decidir aderir a esta modalidade. O servidor responsabiliza-se por algumas despesas específicas (como ampliação da conexão de internet, gastos com energia elétrica ou telefonia, por exemplo).
Widar et al. (2022)	Flexibilidade, adaptação do trabalho às necessidades pessoais, foco nas tarefas, equilíbrio entre vida pessoal e profissional	Distribuição da carga de trabalho, relações de grupo, desafios para mulheres e gerentes, isolamento e limites entre vida pessoal e profissional.
Zhang e Hu (2023)	Flexibilidade de horários, redução de deslocamentos para o trabalho e equilíbrio entre vida profissional e privada.	Comunicação, isolamento social e separação da vida profissional e pessoal.

Fonte: elaborado pelos autores.

A implementação do teletrabalho surge como uma forma de inovação e deve-se caminhar para que os pontos negativos sejam solucionados, como sugere os autores apresentados no Quadro 2. Falcão (2021) reconhece que esse novo método será permanente com o avanço tecnológico, sendo necessários reformular as práticas já existentes.

Nas organizações educacionais superiores, em específico, nas universidades, em virtude da eclosão da Covid-19, que exigiu isolamento, estas organizações públicas viram como alternativa o teletrabalho para dar continuidade em suas programações, sem que houvesse a interrupção das aulas. De início, o ensino remoto seria apenas para esse fim, entretanto, a modalidade ganhou destaque por possuir um custo baixo e flexibilidade, visto que um único professor seria capaz de dar aula para várias turmas ao mesmo tempo, com alunos oriundos de diferentes cidades (ANDES-SN, 2020).

Em 2020, o Ministério da Educação (MEC) publicou duas portarias referentes ao ensino a distância, sendo a portaria n. 433 tratando acerca da "Elaboração de Iniciativas de Promoção à Expansão da Educação Superior por meio digital em Universidades Federais" e a n. 434 sobre a "elaboração e a apresentação de estratégias para a ampliação da oferta dos cursos de nível superior, na modalidade de educação a distância - EaD, nas universidades federais", ambas de 22 de outubro (MEC, 2020a; MEC, 2020b). Percebe-se que o MEC enxergou o momento de calamidade como forma de investir no EAD, como um leque de possibilidades para o ensino superior.

Foram poucas as Universidades Federais brasileiras que estavam preparadas para iniciar com um novo modelo de ensino, tanto que apenas 6 das 69 existentes no Brasil conseguiram se adaptar e reestruturar-se ao ensino remoto o mais rápido possível, permitindo que as atividades de ensino continuassem (Silva et al., 2021). Boa parte das universidades foram contra esse método de ensino, com o receio de que a qualidade caísse e não houvesse estrutura tecnológica para dar suporte aos universitários (Mélo et al., 2020).

Portanto, observa-se que o teletrabalho é um método que apresenta tanto vantagens como desvantagens para as organizações e trabalhadores, sendo necessário recorrer à análise de custo/benefícios para decidir quais cargos e servidores podem atuar nesta modalidade.

3. Metodologia

O presente estudo possui natureza de pesquisa qualitativa, utilizada para atingir o objetivo deste trabalho que é analisar os programas de Teletrabalho da UFMS.

A pesquisa qualitativa é caracterizada por envolver dados descritivos obtidos a partir da interação do pesquisador com o objeto de estudo, buscando entender as variáveis de acordo com a perspectiva do sujeito, funcionando então de modo subjetivo. A metodologia qualitativa não alcança seus objetivos com o uso de dados estatísticos, mas utiliza do ambiente e situação como sua fonte de dados (Godoy, 1995). Por meio do uso desta, é possível alcançar o objetivo do trabalho por considerar como o Teletrabalho se manifesta, mas interações e atividades diárias do indivíduo, analisando o problema como um todo e não só buscando um lado positivo ou negativo para ele.

Segundo Gil (2022) a pesquisa descritiva fundamenta-se no uso de procedimentos padronizados para que ocorra a coleta de informações, descrevendo uma relação entre as

dimensões. Na sua maioria, esse método busca compreender as características de um nicho, associar resultados e/ou analisar o ponto de vista dos indivíduos sobre determinado assunto. Para o atual trabalho, o uso desse tipo de pesquisa promove a exploração dos resultados em um grupo específico, que é a adoção do teletrabalho.

A pesquisa documental, também adotada neste trabalho, utiliza de estudos sem um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados e sua fonte de dados são diversas, constituídas por documentos conservados em órgãos públicos, relatórios, correspondências pessoais, tabelas etc. Esse método de pesquisa pode ser considerado como vantajoso por possuir um custo baixo, não necessitar de um contato direto com o sujeito e proporcionar uma visão melhor do problema, visto que se conhece a subjetividade do problema com a análise de vários documentos (Gil, 2022). Para Kripka et al. (2015), pela pesquisa documental consegue-se entender o problema a partir dos pontos de vista contidos em cada material, abduzindo os dados informativos de um documento original e resumindo o seu conteúdo.

De forma a analisar os programas de teletrabalho na UFMS, foram utilizados os documentos do Quadro 3, por meio de buscas no site do Boletim Oficial da UFMS com a palavra-chave "teletrabalho". Para seleção, utilizou-se uma filtragem de documentos do tipo: portarias, editais, resolução e instrução normativa.

Utilizou-se a análise do conteúdo como técnica para a exploração das informações, sendo esse um procedimento para investigação com a finalidade de "descrição objectiva, sistemática e quantitativa" do objeto de estudo (Berelson & Lazarsfeld, 1954). Deste modo, a metodologia consiste em tratar as informações provenientes de documentos a fim de interpretar os dados expostos. Segundo Bardin (2016) o investigador analisa analiticamente o material, à procura do que se deseja resolver, utilizando de uma ou mais fontes de dados para que haja fundamentação e enriquecimento dos resultados, para que se possa alcançar um resultado.

QUADRO 3. Fontes documentais selecionadas para a pesquisa

TIPO	ANO			
	2020	2021	2022	2023
Portarias	5	2	4	4
Instruções de Serviço	1	0	0	0
Instruções Normativa	1	4	3	6
Editais	0	1	2	6
Resoluções	0	5	7	2

Fonte: elaborado pelos autores.

A análise de conteúdo possui como ponto focal a mensagem, tanto verbal quanto escrita, expressando um sentido e definição para o objeto (Franco, 2005). Para coleta dos dados deste trabalho, aplicou-se as 3 etapas da análise do conteúdo. A primeira etapa consiste em organizar as informações, selecionando os documentos e realizando uma exploração no material (Franco, 2005). Na segunda etapa realiza-se a categorização do conteúdo, classificando-os para obtenção de respostas acerca do problema. Neste trabalho, a categorização dos documentos foi realizada por ordem cronológica de publicação. Para a última etapa de tratamento dos resultados, usa-se a codificação e a inferência para obter-se as respostas, realizando uma correlação entre o termo chave e as fontes documentais deste estudo (Bardin, 2016).

4. Resultados

Para alcançar os objetivos deste trabalho, nesta seção, os documentos foram analisados por tema, pela categorização no processo de análise de conteúdo, a fim de explorar os programas de teletrabalho da UFMS. Em seguida, foi efetuada uma analogia entre os autores da revisão teórica e os materiais da UFMS.

No Quadro 4, categorizamos os documentos pela finalidade em que a modalidade de teletrabalho foi implantada, fazendo-se uma sintetização dos materiais encontrados.

Durante o período de emergência sanitária em razão da Covid-19, o teletrabalho foi fortemente adotado como alternativa para que as atividades da UFMS não fossem paralisadas. Deste modo, em 13 de março de 2020 a primeira medida de proteção para o coronavírus prevê que "Sempre que possível, o afastamento de servidores dar-se-á sob o regime de teletrabalho" (UFMS, 2020a), no entanto, com o avanço da doença, em 16 de março de 2020 a UFMS torna essa modalidade fixa pelo período de um mês.

Em 19 de março de 2020, é estabelecido que "as atividades de todas as unidades da UFMS, independentemente da área de atuação, serão realizadas por meio de teletrabalho", na qual todos os servidores deveriam assinar um termo de "Ciência e Responsabilidade" (UFMS, 2020b). De acordo com o termo, neste período de teletrabalho não seriam "computados horas extras e bancos de horas", o que é destacado como ponto negativo. Para Lopes e Lunardi (2022) existe um descontrole de horários em que o servidor deve estar disponível para empresa, de modo que as demandas não são condizentes com o tempo de trabalho.

O Artigo 9.º da portaria de n.º 405, "Institui a modalidade de teletrabalho no âmbito da UFMS para o servidor público desenvolver suas atribuições funcionais fora das dependências da Unidade, mediante o uso de equipamentos e tecnologias que permitam a plena execução das atribuições remotamente", com isso, os servidores passaram a adotar o trabalho a distância, na qual os que enquadraram no grupo de risco (os servidores com mais de 60 anos, gestantes e portadores de doenças crônicas) automaticamente adotariam essa modalidade, e os restante necessitaria "assinar eletronicamente o Termo de Ciência e Responsabilidade, disponibilizado pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas", fazendo com que os servidores se compromete a estar disponíveis durante a jornada de trabalho. Paloschi (2022) afirma que trabalhar sem ter um horário e ambiente fixos, faz com que o servidor esteja sempre disponível para o trabalho "gerando sobrecarga e dificuldade em definir os horários de descanso e de trabalho", além disso, poderá gerar um desgaste emocional em que o colaborador não saberá definir e utilizar de seu momento de lazer.

QUADRO 4. Finalidades, características e funcionamento do teletrabalho na UFMS

FINALIDADES	DOCUMENTO(S)	SÍNTESE
Teletrabalho durante o período de emergência sanitária provocada pelo Coronavírus	Portaria n. 414, de 17/03/2020. Instrução de Serviço n. 261 de 19/03/2020. Portaria n. 424, de 19/03/2020. Instrução Normativa n. 7/2020-GAB/PROGEP Portaria n. 540, de 05/05/2020. Portaria n. 1.235-RTR, de 19/02/2021. Resolução n. 120-CD/UFMS, de 22/02/2021. Instrução Normativa n. 21-PROGEP/UFMS, de 01/03/2021. Resolução n. 88-COUN/UFMS, de 9/04/2021. Instrução Normativa n. 36, de 13/04/2021. Edital Conjunto PROGEP/AGETIC/AGEAD/ UFMS n. 1, de 20/05/2021. Portaria n. 1.255-RTR, de 09/07/2021. Resolução n. 163-CD/UFMS, de 09/07/2021. Resolução n. 204-CD/UFMS, de 4/10/2021. Instrução Normativa n. 43-PROGEP/UFMS, de 26/10/2021. Resolução n. 238-CD/UFMS, de 30/12/2021. Resolução n. 254-CD/UFMS, de 31/03/2022. Portaria n. 1278-RTR/UFMS, de 1.º/04/2022.	O teletrabalho tornou-se um aliado para que não houvesse a paralisação das atividades na UFMS, deste modo, neste quadro estão selecionados todos os documentos que possuem como finalidade a adoção do teletrabalho durante o período pandêmico. Nesta seção, estão medidas para o enfrentamento da Covid-19, como formas de isolamento e orientações de como se utilizar da modalidade do teletrabalho neste caso, cadastro para equipamentos tecnológicos e planos de biossegurança.
Plano de trabalho na modalidade de teletrabalho	Instrução Normativa n. 50-GAB/PROGEP/UFMS, de 15/06/2022. Instrução Normativa n. 1-DIGAB/RTR/UFMS, de 28/07/2022. Portaria n. 1.287-RTR/UFMS, de 27/07/2022. Edital n. 1, DIGAB/RTR/UFMS, de 29/07/2022. Portaria n. 1.293-RTR/UFMS, de 20/09/2022. Instrução Normativa n. 2-AUD/COUN/UFMS, de 21/09/2022. Resolução n. 304-CD/UFMS, de 16/09/2022. Portaria n. 1.295-RTR/UFMS, de 30/09/2022. Edital n. 1/2022 - AGETIC/RTR Portaria n. 1.307-RTR/UFMS, de 07/02/2023. Instrução Normativa n. 59-GAB/PROGEP/UFMS, de 08/02/2023. Instrução Normativa n. 1-CORREG/RTR/UFMS, de 09/02/2023. Edital n. 1/2023 - AGETIC/RTR Portaria n. 1.321-RTR/UFMS, de 21/08/2023. Instrução Normativa n. 26 PROPLAN/UFMS, de 22/08/2023. Portaria n. 1.322-RTR/UFMS, de 23/08/2023. Resolução n. 416-CD/UFMS, de 24/08/2023. Edital n. 01-PROPLAN/UFMS, de 24/08/2023. Instrução Normativa n. 1- DIAVI/RTR/UFMS, de 30/08/2023. Edital n. 2, DIGAB/RTR/UFMS, de 30/08/2023. Instrução Normativa n. 27-PROPLAN/UFMS, de 31/08/2023. Edital n. 1, DIAVI/RTR/UFMS, de 11/09/2023. Instrução Normativa n. 3-AUD/COUN/UFMS, de 19/09/2023. Edital n. 4, AUD/COUN, de 20/09/2023.	O plano de trabalho da UFMS que antes era verificado pelas horas registradas em controle de frequência teve um aprimoramento por meio do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) de forma gradual, na qual utiliza a modalidade de Teletrabalho para a flexibilidade e inovação no trabalho.

QUADRO 4. Finalidades, características e funcionamento do teletrabalho na UFMS *(cont.)*

FINALIDADES	DOCUMENTO(S)	SÍNTESE
Teletrabalho para servidores que estão atuando em outras unidades que não de sua lotação.	Instrução Normativa n. 59-GAB/PROGEP/UFMS, de 8/02/2023.	O teletrabalho é solicitado em casos em que os servidores precisam se deslocar de sua unidade para acompanhamento de cônjuge ou para o exterior.
Teletrabalho em caso de motivos de saúde	Instrução Normativa n. 59-GAB/PROGEP/UFMS, de 8/02/2023.	A adoção do teletrabalho pode se dar por motivos de doença conforme previsto no §2.º do art. 84, da Lei n.º8.112, de 11 de dezembro de 1990.
Ação em desenvolvimento	Edital n. 73 - PROGEP/UFMS, de 27/06/2023. Resolução n. 362-CD/UFMS, de 27/03/2023. Resolução n. 251-CD/UFMS, de 23/03/2022.	Utilização do teletrabalho para servidores que desejam realizar capacitação, tanto no Brasil quanto no exterior.
Teletrabalho para alcance do Desenvolvimento Sustentável	Resolução n. 263-CD/UFMS, de 10/05/2022.	O teletrabalho como forma de contribuir para um desenvolvimento sustentável, conforme os objetivos das Organização das Nações Unidades (ONU).
Teletrabalho como estratégia para a continuidade dos negócios	Resolução n. 265-CD/UFMS, de 23/05/2022.	Uso estratégico do teletrabalho em caso de imprevistos ou situações catastróficas.

Fonte:coleta de dados (2023).

Para trazer orientações, a UFMS publica a definição de teletrabalho como forma de orientação aos servidores, esclarecendo as ferramentas e os canais de comunicação que deverão ser utilizados (UFMS, 2020c). A modalidade do trabalho remoto é flexível, e sua principal característica é o uso das ferramentas tecnológicas como aliadas (Rosenfield & Alves, 2011).

A modalidade teletrabalho consiste em o servidor permanecer em sua residência durante o horário de seu expediente, devendo registrar o ponto por meio do rmo.ufms.br, realizar as tarefas que habitualmente cumpriria em sua unidade de lotação, além de outras determinadas pela chefia, e ficar à disposição da Administração, podendo, eventualmente, ser solicitado para comparecer na UFMS, o que deverá ser atendido (UFMS, 2020c).

De modo a oferecer suporte aos servidores no trabalho remoto, por meio do edital n.º 1, de 20 de maio de 2021, a UFMS realizou o cadastro para o empréstimo de Equipamentos ou Insumos Tecnológicos. Figueiredo et al. (2021) aponta que um dos riscos de se adotar o teletrabalho seria a ausência de suporte tecnológico por parte da organização, em contra-

partida, observa-se que a UFMS extingue esse ponto negativo ao fornecer uma assistência tecnológica aos seus servidores.

A adoção do teletrabalho para os servidores da UFMS neste período pandêmico fazia parte dos planos de biossegurança da universidade em casos exclusivos, na qual em suas primeiras versões havia direito ao trabalho semipresencial aqueles que estavam com sintomas da doença, se enquadravam nos grupos de risco ou possuíam filhos em idade escolar ou inferior (UFMS, 2021a, b, c, d). A partir do plano 4.0 a UFMS passa a utilizar a palavra "teletrabalho" para esses casos específicos, não havendo citação dessa modalidade como forma de trabalho exclusiva para esse período. No plano 8.0 de 28 de junho de 2022, "cessam as disposições excepcionais para o trabalho remoto", sendo autorizado somente aqueles que testarem positivo para a Covid-19.

O teletrabalho na UFMS não foi adotado somente em razão do Coronavírus, mas em virtude da flexibilização e inovação no ambiente de trabalho. Nohara et al. (2010, p. 4-5) apontam que esta modalidade traz um aumento da produtividade e uma maior autonomia para o trabalho e em concordância, a UFMS adotou este método de trabalho pelo Programa de Gestão e Desempenho (PGD), que "permite o controle de metas, prazos e entregas, por meio de um sistema informatizado, que possibilita maior transparência dos serviços públicos prestados, com foco em resultado" (MMAMC, s/d).

O PGD teve seu projeto piloto na UFMS em junho de 2022 de forma gradual por unidades de trabalho, utilizando tabela de atividades que estipulam tempo de duração para cada atividade exercida mensurando a produtividade. Para aqueles que desejaram utilizar está modalidade, deveriam providenciar "as estruturas física e tecnológica necessárias, mediante a utilização de equipamentos e mobiliários adequados e ergonômicos, assumindo, inclusive, os custos referentes à conexão à internet, à energia elétrica, telefonia e comunicação por aplicativos e redes sociais, dentre outras despesas decorrentes do exercício de suas atribuições" (UFMS, 2022a). Falcão (2021) pontua a falta de apoio tecnológico, espaço físico adequado e essa mensuração de produtividade como desvantagens do teletrabalho, na qual Lima (2018) também considera que as metas de produtividade causam uma pressão psicológica nos funcionários, de modo que a longo prazo possa acarretar esgotamento e fadiga.

A UFMS utiliza também do teletrabalho para fins de ação de desenvolvimento com o intuito de dar a oportunidade de capacitação aos seus servidores, "na Ação de Desenvolvimento em Serviço o servidor está ciente do exercício de suas atividades e jornada semanal de trabalho que podem ser desenvolvidas de forma presencial ou na modalidade de teletrabalho" (UFMS, 2023a).

A qualidade de vida é um dos objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, procurando promover o bem-estar e a saúde (ONU, 2019). Para Lopes e Lunardi (2022) o teletrabalho é capaz de proporcionar uma qualidade de vida por propiciar tempo para que os servidores possam realizar atividades pessoais e aumentar o convívio familiar, com isso, a universidade adota como meta "realizar estudo para a implantação formal e regulamentada do Programa de Gestão - teletrabalho na UFMS até 2024" (UFMS, 2022b).

O trabalho do servidor em um local diferente da sua lotação é uma das vantagens de se adotar o teletrabalho, trazendo a flexibilidade apontada por Rosenfield e Alves (2011). O servidor que precisa realizar o "acompanhamento de cônjuge", se deslocar para o exterior

ou que se enquadre nos motivos de saúde do "art. 36, inciso III, alínea "b", da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990" podem optar pelo teletrabalho (UFMS, 2023b).

O uso do trabalho remoto pode ser utilizado como forma de estratégia para que não haja interrupções de atividades em casos críticos que "comprometem o andamento normal dos processos e a consequente prestação dos serviços", e para isso a UFMS inseriu essa modalidade como "formas de recuperação de desastres e crises" em seu plano de continuidade de negócios 2022-2024 (UFMS, 2022c). Ao se ter um planejamento para essas situações, evita-se um despreparo em caso de emergências, como no cenário da pandemia em que a UFMS foi uma das poucas universidades que conseguiu dar continuidade nas suas programações (Silva et al., 2021).

5. Conclusão

O objetivo desta pesquisa foi realizar uma análise dos programas de teletrabalho da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, sendo concluída pelo uso da pesquisa qualitativa, documental e a análise de conteúdo dos documentos publicados no Boletim Oficial da UFMS que tratavam sobre a temática discutida.

O teletrabalho trouxe discussões a respeito da sua eficácia e positividade na vida dos colaboradores, de acordo com o apontado pelos autores referenciados neste trabalho, a adoção dessa modalidade pode gerar fatores negativos em relação a saúde, CLTs e aspectos psicológicos. Em contrapartida, o trabalho remoto traz benefícios aos trabalhadores relacionados à flexibilidade de horários, autonomia, qualidade de vida, redução de custos e contribuir com a sustentabilidade.

Na UFMS, o teletrabalho foi potencializado como estratégia durante o período da pandemia no Brasil, mas não se limitou a isso, seguindo com essa modalidade para proporcionar aos servidores a flexibilidade de poder se capacitar, se deslocar da sua unidade de lotação e possuir um plano de trabalho que influencie positivamente em sua qualidade de vida, mostrando que em organizações públicas, políticas de recursos humanos e gestão de crises são relevantes para mudanças, especialmente neste cenário pandêmico.

Analisar organizações públicas de educação superior, como a UFMS, mostrou como a modalidade do teletrabalho foi implementada e suas possibilidades de ações, especialmente durante o período pandêmico da Covid-19, oferecendo contribuições teóricas em relação às alterações das normas e procedimentos para evoluir a eficiência do trabalho remoto e continuidade dos serviços públicos prestados.

Cabe ressaltar que, durante a referida pandemia, a UFMS rapidamente implementou o teletrabalho o que possibilidade que suas atividades acadêmicas e demais serviços não deixassem de serem ofertados, inclusive as atividades de ensino, com a manutenção do calendário acadêmico. A universidade se destacou como uma das poucas que não interromperam suas atividades, sendo a análise desta organização relevante, oferecendo contribuições empírica e prática para demais organizações públicas educacionais.

Além disso, esta pesquisa contribui nas discussões sobre o impacto das regulamentações e dos investimentos em tecnologias para conduzir e apoiar as pessoas em teletrabalho podendo proporcionar melhor desempenho, práticas inovadoras e alinhadas com os obje-

tivos de desenvolvimento sustentável, devolvendo à sociedade os investimentos realizados nesta política pública de educação superior.

Portanto, a adoção do teletrabalho em universidades em termos teóricos tem recebido esforços acadêmicos recentemente, visto que esse método teve maior ênfase durante o isolamento social causado pela pandemia do Covid-19. Dessa forma, não se pode concluir quais são os efeitos a longo prazo e quais impactos ela pode causar nas universidades.

As limitações deste estudo são por conta da metodologia utilizada, tipo documental, que não permite um aprofundamento empírico suficiente para trazer informações mais complexas e aprofundadas. Portanto, este estudo poderá ser aprofundado realizando uma pesquisa de campo entre os servidores da UFMS ou de outras universidades que adotaram essa modalidade de trabalho, a fim de compreender a qualidade dos programas, identificar as problemáticas e desenvolver formas de aprimorar esse sistema.

Além deste, estudos que possibilitem avaliar a eficácia de medidas de gestão de crises e continuidade de serviços públicos educacionais utilizando o trabalho remoto, podem trazer contribuições significativas em termos teóricos, empíricos e práticos, analisando eventos inovadores, disruptivos e as respostas da organização frente a estes desafios.

Referências

Aderaldo, I. L., Aderaldo, C. V. L., & Lima, A. C. (2017). Aspectos críticos do teletrabalho em uma companhia multinacional. Cadernos Ebape.Br, 15, 511-533.

Almonacid-Nieto, J., Calderón-Espinal, M., & Vicente-Ramos, W. (2020). Teleworking effect on job burnout of higher education administrative personnel in the Junín Region, Peru. International Journal of Data and Network Science, 4, 373-380. https://doi.org/10.5267/j.ijdns.2020.9.001.

Andes-S.N. (2020). Projeto do capital para a educação: O ensino remoto e o desmonte do trabalho docente. Andes-S.N.

Bardin, L. (2016). Análise de conteúdo. Edições 70.

Berelson, B. (1954). Content Analysis. In L. Gardner (Ed.), Handbook of Social Psychology (Vol. 1, pp. 488-522). Harvard University Press.

Brasil. (2022). Lei n.º 14.442, de 2 de setembro de 2022. Dispõe sobre o pagamento de auxílio-alimentação ao empregado e altera a Lei n. 6.321, de 14 de abril de 1976, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1.º de maio de 1943. Brasília: Planalto. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14442.htm#art6

Brasil. Ministério da Economia. (2020c). Governo economiza R$ 466,4 milhões em custeio administrativo com teletrabalho. Brasília, DF: Ministério da Economia. Recuperado de https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/agosto/governo-economiza-r-466-4-milhoes-em-custeio-administrativo-com-teletrabalho

Brasil. Ministério da Educação (2020a). Portaria n. 433, de 22 de outubro de 2020. Institui o Comitê de Orientação Estratégica - COE para a Elaboração de Iniciativas de Promoção à Expansão da Educação Superior por meio digital em Universidades Federais, no âmbito da Secretaria de Educação Superior, e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério da Educação. Recuperado de https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-433-de-22-de-outubro-de-2020-284699498

Brasil. Ministério da Educação. (2020b). Portaria n. 434, de 22 de outubro de 2020. Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de subsidiar a discussão, a elaboração e a apresentação de estratégias para a ampliação da oferta dos cursos de nível superior, na modalidade de educação

a distância - EaD, nas universidades federais. Brasília, DF: Ministério da Educação. Recuperado de https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-434-de-22-de-outubro-de-2020-284699573

Catană, Ș., Toma, S., & Barbu, A. (2021). The Effects of the COVID-19 Pandemic on Teleworking and Education in a Romanian Higher Education Institution: An Internal Stakeholders Perspective. International Journal of Environmental Research and Public Health, 18. https://doi.org/10.3390/ijerph18158180.

Çoban, S. (2022), Gender and telework: Work and family experiences of teleworking professional, middle-class, married women with children during the Covid-19 pandemic in Turkey. Gender Work Organ, 29, 241-255. https://doi.org/10.1111/gwao.12684

Falcão, T. M. G. M. (2021). Caminhos e descaminhos do teletrabalho em tempos de pandemia nas universidades federais. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Figueiredo, E., et al. (2021). Teletrabalho: Contributos e desafios para as organizações. Revista Psicologia: Organizações e Trabalho, 21(2), 1427-1438.

Filardi, F., Castro, R. M. P., & Zanini, M. T. F. (2020). Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: Análise das experiências do Serpro e da Receita Federal. Cadernos Ebape.br, 18, 28-46.

Franco, M. L. P. B. (2005). Análise de conteúdo. Autores Associados.

Gil, A. C. (2022). Como elaborar projetos de pesquisa (7ª ed.). Atlas.

Godoy, A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Revista de Administração de Empresas, 35, 57-63.

Heiden, M., Widar, L., Wiitavaara, B., & Boman, E. (2020). Telework in academia: associations with health and well-being among staff. Higher Education, 81, 707 - 722. https://doi.org/10.1007/s10734-020-00569-4.

Kazekami, S. (2020), Mechanisms to improve labor productivity by performing telework, Telecommunications Policy, 44(2), 1-15. https://doi.org/10.1016/j.telpol.2019.101868.

Kripka, R., Scheller, M., & Bonotto, D. L. (2015). Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa. CIAIQ.

Lima, M. S. B. (2018). O teletrabalho no poder judiciário brasileiro: ganhos para tribunais e sociedade? as experiências de Santa Catarina e Amazonas. Tese de Doutorado.

Lopes, A. L. R., & Lunardi, G. L. (2022). Adoção do teletrabalho em instituições de ensino durante a pandemia da Covid-19: um estudo realizado com os servidores técnico-administrativos da Universidade Federal do Rio Grande-FURG. GeSec: Revista de Gestão e Secretariado, 13(2).

Mancebo, D. (2020). Trabalho remoto na Educação Superior brasileira: efeitos e possibilidades no contexto da pandemia. Revista USP, 127, 105-116.

Mele, Valentina, Paolo Belardinelli, and Nicola Bellé. 2023. Telework in Public Organizations: A Systematic Review and Research Agenda. Public Administration Review, 83(6): 1649–1666. https://doi.org/10.1111/puar.13734

Mélo, C. B., Farias, G. D., Moisés, L. de S., Beserra, L. R. M., & Piagge, C. S. L. D. (2020). Remote education in Brazilian federal universities: challenges and adaptations of education during the COVID-19 pandemic. Research, Society and Development, 9(11), e40491119866. https://doi.org/10.33448/rsd-v9i11.9866

Mendes, R. A. O., Oliveira, L. C. D., & Veiga, A. G. B. (2020). A viabilidade do teletrabalho na administração pública brasileira. Brazilian Journal of Development, 6(3), 12745-12759.

Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. (s/d). Programa de Gestão e Desempenho. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Recuperado de https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a-informacao/programa-de-gestao-e-desempenho-pgd

Nakrošienė, A., Bučiūnienė, I., & Goštautaitė, B. (2019). Working from home: characteristics and outcomes of telework. International Journal of Manpower, 40(1), 87-101. https://doi.org/10.1108/IJM-07-2017-0172

Nascentes, A. (1966). Dicionário etimológico resumido. Instituto Nacional do Livro.

Nohara, J. J., et al. (2010). O teletrabalho na percepção dos teletrabalhadores. INMR-Innovation & Management Review, 7(2), 150-170.

Organização Internacional do Trabalho. (2020). Teletrabalho durante e após a pandemia COVID-19: guia prático. Recuperado de https://www.ilo.org/brasilia/publicacoes/WCMS_772593/lang--pt/index.htm

Paloschi, A. (2021). Aspectos que influenciam a prática do teletrabalho por servidores públicos: diretrizes para universidades públicas. Dissertação de Mestrado. Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Paschoal, T., Silva, P. M., Demo, G., Fogaça, N., & Ferreira, M. C. (2022). Qualidade de vida no teletrabalho, redesenho do trabalho e bem-estar no trabalho de professores de ensino público no Distrito Federal. Contextus: Revista Contemporânea de Economia e Gestão, 20(1), 1-12.

Ranieri, T. R. (2020). Perspectivas para implantação do teletrabalho na Universidade Federal do Pará. Dissertação de Pós-Graduação, Universidade Federal do Pará.

Rocha, C. T. M. da, & Amador, F. S. (2018). O teletrabalho: conceituação e questões para análise. Cadernos Ebape.Br, 16, 152-162.

Rosenfield, C. L., & Alves, D. A. de. (2011). Autonomia e trabalho informacional: o teletrabalho. Dados, 54, 207-233.

Sakuda, L. O., & Vasconcelos, F. de C. (2005). Teletrabalho: desafios e perspectivas. Organizações & Sociedade, 12, 39-49.

Silva, A., Thiago, F., & Gonçalves, C. (2021). Inovações na gestão universitária da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul frente à Covid-19. Brazilian Journal of Development, 7(12), 115575-115594.

Torner, C. (2023). Ethical leadership and creativity in employees with University education: The moderating effect of high intensity telework. Intangible Capital. https://doi.org/10.3926/ic.2238.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. (2020a). Portaria n. 394, de 13 de março de 2020. Medidas de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19) no âmbito da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: UFMS. Recuperado de https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=389632

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. (2020b). Portaria n. 405, de 16 de março de 2020. Instituir medidas temporárias, novos procedimentos e outras providências a serem adotadas, no âmbito da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), com a ressalva da excepcionalidade da situação para a prevenção do contágio e o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Campo Grande: UFMS. Recuperado de https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=389814

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. (2020c). Portaria n. 414, de 17 de março de 2020. Instituir o Plano de Contingência da UFMS como um instrumento de administração e gestão utilizado para ordenar e planejar as ações da Universidade para enfrentamento do estado de emergência de saúde internacional. Campo Grande: UFMS. Recuperado de https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=389970

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. (2021a). Resolução n.º 120-CD/UFMS, de 22 de fevereiro de 2021. Aprova o Plano de Biossegurança versão 3.0 da UFMS, contendo as diretrizes e orientações para o funcionamento e desenvolvimento das atividades presenciais na Instituição, durante a Pandemia da Covid-19. Campo Grande: UFMS. Recuperado de https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=416548

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. (2021b). Resolução n. 163-CD/UFMS, de 9 de julho de 2021. Aprovação do Plano de Biossegurança versão 4.0 da UFMS, contendo as diretrizes e orientações para o funcionamento e desenvolvimento das atividades na Instituição,

durante a Pandemia da COVID-19. Campo Grande: UFMS. Recuperado de https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=429700

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. (2021c). Resolução n. 204-CD/UFMS, de 4 de outubro de 2021. Aprovação do Plano de Biossegurança versão 5.0 da UFMS, contendo as diretrizes e orientações para o funcionamento e desenvolvimento das atividades na Instituição, durante a Pandemia da Covid-19. Campo Grande: UFMS. Recuperado de https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=437321

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. (2021d). Resolução n. 238-CD/UFMS, de 30 de dezembro de 2021. Aprovação do Plano de Biossegurança - Versão 6.0, da UFMS, contendo as diretrizes e as orientações para o funcionamento e o desenvolvimento das atividades educacionais e científicas na Universidade, durante a Pandemia da Covid-19. Campo Grande: UFMS. Recuperado de https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=445272.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. (2022a). Instrução Normativa n. 50-GAB/PROGEP/UFMS, de 15 de junho de 2022. Orientações, critérios e procedimentos para implementação do Programa de Gestão na Modalidade Teletrabalho no âmbito da PG/UFMS. Campo Grande: UFMS. Recuperado de https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=459564.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. (2022b). Resolução n. 263-CD/UFMSs, de 10 de maio de 2022. Aprovação do Plano de Gestão de Logística Sustentável da- UFMS, para o período de 2022- 2024. Campo Grande: UFMS. Recuperado de https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=455983.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. (2022c). Resolução n. 265-CD/UFMS, de 23 de maio de 2022. Aprovação do Plano de Continuidade de Negócios 2022 -2024 da UFMS. Campo Grande: UFMS. Recuperado de https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=457192.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. (2023a). Instrução Normativa n. 59-GAB/PROGEP/UFMS, de 8 de fevereiro de 2023. Estabelece os critérios para participação de servidores da UFMS no Programa de Gestão na modalidade teletrabalho no âmbito da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: UFMS. Recuperado de https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=479203.

UFMS. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. (2023b). Portaria n. 1.307-RTR/UFMS, de 7 de fevereiro de 2023. Autoriza a implementação do Programa de Gestão, na modalidade de teletrabalho, na Corregedoria da UFMS. Campo Grande: UFMS. Recuperado de https://boletimoficial.ufms.br/bse/publicacao?id=479266.

Widar, L., Heiden, M., Boman, E., & Wiitavaara, B. (2022). How Is Telework Experienced in Academia?. Sustainability. https://doi.org/10.3390/su14105745.

Zhang, Y., & Hu, W. (2023). Teleworking and Clients' Perception of Frontline Services: Evidence in Higher Education during the COVID-19 Pandemic. Public Performance & Management Review, 46, 585 - 611. https://doi.org/10.1080/15309576.2022.2164020.

27.

A Evolução da Política de Gestão do Desempenho do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais: Trajetória, Avanços e Desafios Enfrentados no que se Refere à Implementação dos Processos de Avaliação de Desempenho dos Servidores e Gestores Públicos

Marcelo Augusto Costa
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais

Ana Cristina da Conceição Barbosa
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais

Fernanda da Fonseca Silva
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais

Luciana Walewska Cardoso Assunção
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais

RESUMO

O Poder Executivo do Estado de Minas Gerais – MG consolidou a sua experiência na implantação da Gestão do Desempenho e tornou-se referência no Brasil. Não obstante, o modelo adotado enfrenta dificuldades para alcançar uma maior efetividade em sua aplicação. A superação desse panorama é considerada complexa, uma vez que a obtenção de resultados satisfatórios depende do avanço de diversos fatores. Desse modo, o presente estudo visa descrever as principais ações e inovações desenvolvidas durante os vinte anos de implementação da Política de Gestão do Desempenho em MG, bem como apresentar os principais avanços e desafios identificáveis a partir dessa trajetória, tendo como referência a necessidade de ampliação da efetividade dos resultados obtidos com os processos avaliativos. O estudo será de fundamental relevância para o contínuo aprimoramento da Gestão do Desempenho em MG e subsídio ao desenvolvimento de inovações em outras instituições no que se refere ao tema em questão.

Palavras-chave: Gestão de Pessoas; Gestão do Desempenho; Minas Gerais; Inovação; Efetividade.

ABSTRACT

The Executive Branch of Minas Gerais State Government (MG) has consolidated its experience in implementing Performance Management and has become a reference in Brazil. Nevertheless, the adopted model faces difficulties in achieving greater effectiveness in its application. Overcoming this scenario is considered complex, as obtaining satisfactory results depends on the advancement of various factors. Therefore, this study aims to describe the main actions and innovations developed during the twenty years of implementing the Performance Management Policy in MG, as well as to present the main advances and identifiable challenges from this trajectory, with reference to the need to expand the effectiveness of the results obtained with evaluative processes. The study will be of fundamental relevance for the continuous improvement of Performance Management in MG and will provide support for the development of innovations in other institutions regarding the subject in question.

Keywords: Human Resource Management; Performance Management; Minas Gerais; Innovation; Effectiveness.

1. Introdução

Na esfera do trabalho, o desenho de um subsistema de Gestão de Pessoas relativo ao gerenciamento do desempenho apresenta ganhos potenciais reconhecidos pela literatura pertinente e, por outro lado, desafios significativos em sua implementação.

As práticas relacionadas a esse subsistema buscam influenciar positivamente o rendimento profissional no sentido de compatibilizar a atuação e o comportamento dos empregados às prioridades organizacionais, mantendo a performance de gestores e suas respectivas equipes no nível mais elevado possível, a fim de propiciar uma melhoria sustentada da contribuição do capital humano da organização no alcance dos objetivos institucionais (Longo, 2007). Especificamente em relação ao serviço público, gerir o desempenho consiste em "um instrumento-chave para transformar o talento e a motivação das pessoas em resultados e produção de valor público para a sociedade" (Martins, 2020, p.20).

No Brasil, o tema em questão tem ganhado maior notoriedade, pois se apresenta como um dos pontos centrais nas discussões sobre reforma administrativa e profissionalização da gestão pública, tendo em vista a crescente pressão da sociedade por melhorias na prestação dos serviços públicos. Isso porque, no contexto brasileiro, ainda que haja a exigência de aplicação da Avaliação de Desempenho aos servidores públicos na Constituição Federal de 1988, instituída por meio da Emenda Constitucional n.º 19 de 1998, a realidade predominante é de uma latente dificuldade na construção, regulamentação e implantação desse processo nos diferentes poderes e entes federativos do país.

Vilhena e Martins (2022) ratificam o cenário apresentado, expondo como tem sido a experiência brasileira em relação à implementação da Gestão do Desempenho na administração pública dos diferentes entes federados do país:

> As previsões legais sobre gestão por desempenho na administração pública não são recentes. Este tema faz parte da Constituição Federal de 1988, mas de fato não foi regulamentado e implementado em larga escala nos governos federal, estaduais e municipais, abrindo espaço para múltiplas tentativas de implementação por parte de órgãos públicos. É possível destacar algumas experiências isoladas em especial nos estados e municípios, todavia, toda prática com foco em desempenho e na gestão do desempenho ocorreu (e ocorre) a partir de ações isoladas de

> alguns governantes e não como política que faça parte da cultura da organização pública. Com o advento da discussão sobre a reforma administrativa, esse debate entra na agenda (...). (Vilhena e Martins, 2022, p. 23)

Indo na contramão dessa tendência, o Poder Executivo de Minas Gerais, um dos Estados que compõem a federação brasileira, consolidou a sua experiência na implementação da Política de Gestão do Desempenho e tornou-se referência para os demais entes federados. Dentre as principais razões, é importante destacar a alta capilaridade do público-alvo abrangido, a robustez da sistemática desenvolvida, bem como a concepção de diversas ações que permitissem a evolução do modelo adotado ao longo do tempo (Costa et al, 2022).

Não obstante a maturidade atingida por esse modelo de gestão, que tem como base a filosofia da Gestão por Competências, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - Seplag ainda se depara com fatores dificultadores na implementação dos processos de Avaliação de Desempenho, que culminam em distorções e fenômenos como "gaming". Ou seja, há uma tendência de superestimação das notas atribuídas aos servidores, o que indica uma limitada fidedignidade no preenchimento dos instrumentos de avaliação. Esse cenário contribui para a percepção da falta de efetividade dos resultados alcançados com a aplicação da Avaliação de Desempenho e da consequente fragilização no alcance dos objetivos estabelecidos legalmente com a implantação dos processos avaliativos, a saber, a valorização, o desenvolvimento e o reconhecimento do desempenho eficiente (Costa et al., 2022).

A superação do panorama descrito é considerada complexa, uma vez que a obtenção de resultados satisfatórios depende do avanço de diversos fatores, relacionados, sobretudo, à atuação dos atores envolvidos, à compreensão do modelo adotado, à correção de distorções remuneratórias e ao amadurecimento da cultura organizacional tipicamente observável nas instituições que integram a Administração Direta, Autárquica e Fundacional estadual. Em direção a essa perspectiva, Odelius (2010, p. 148) defende que a Gestão do Desempenho se mostra como um processo árduo e de alta complexidade, haja vista "a diversidade de aspectos que influenciam a definição de uma política dessa natureza e o fato de que são inúmeros os aspectos que afetam o desempenho organizacional e individual".

Diante do exposto, o presente artigo visa descrever a trajetória percorrida, em termos de iniciativas e inovações concebidas pela Seplag, durante os vinte anos de implementação da Política de Gestão do Desempenho, no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais. Nesse sentido, serão apresentados os principais pontos fortes e críticos verificáveis na execução da referida Política a partir dessa trajetória percorrida, tendo como norte a necessidade de incremento da efetividade dos resultados obtidos com os processos de Avaliação de Desempenho dos servidores e gestores públicos.

A proposta metodológica tem como cerne uma pesquisa de caráter exploratório, em que se busca melhor conhecer uma realidade sem, necessariamente, formular-se uma hipótese sobre a mesma, mas sim abrir campo para a apreensão de possibilidades múltiplas de investigação (Oliveira, 2018). Ainda, considerando o referido objetivo, esse artigo será composto por uma pesquisa aplicada – pelo seu potencial de busca de orientações práticas para o cotidiano (Barros; Lehfeld, 2014), descritiva e qualitativa, que recorrerá às principais correntes teóricas sobre o tema, bem como às técnicas documentais e de observação participante.

A análise a ser realizada para a produção do estudo será de fundamental relevância para o contínuo aprimoramento da Política de Gestão do Desempenho implementada em Minas Gerais, buscando tornar o modelo adotado ainda mais consistente e atingir maiores níveis de eficiência e eficácia em sua aplicação, se mantendo, portanto, como referência no âmbito do Estado brasileiro e, até mesmo, para outros países que precisam avançar em relação à Gestão de Pessoas no serviço público. Além disso, os apontamentos realizados podem fomentar o desenvolvimento de inovações e boas práticas em outras instituições públicas no que diz respeito à implantação ou modernização dos processos de Gestão do Desempenho, permitindo identificar o que poderá ser incorporado integralmente e aquilo que deverá ser adaptado ou tratado como ponto de atenção em novas experiências relativas a esse subsistema de Gestão de Pessoas.

Para melhor visualização, o presente trabalho está dividido em seis capítulos: o primeiro contém essa introdução, indicativo do conteúdo que será abordado posteriormente; o segundo capítulo trata da conceituação teórica sobre gestão de pessoas no setor público, gestão por competências e gestão do desempenho, bem como uma abordagem teórica sobre a aplicabilidade e os desafios enfrentados na implementação do subsistema de desempenho; o terceiro capítulo, por sua vez, detalha o panorama histórico e evolutivo da Política de Gestão do Desempenho, adotada no Estado de Minas Gerais; o quinto capítulo apresenta as melhorias incrementais concebidas para o aprimoramento da metodologia de Gestão do Desempenho por Competências, como um dos resultados do trabalho de revisão da Política de Gestão do Desempenho, conduzido pela Seplag entre os anos de 2019 e 2020; por fim, o sexto capítulo apresenta as considerações finais sobre o estudo realizado.

2. Quadro Teórico

De modo semelhante ao que acontece na iniciativa privada, a Gestão de Pessoas, aplicável ao setor público, também tem o desafio de conciliar os interesses da organização e dos profissionais que a compõem. Por outro lado, no segundo contexto, a definição e operacionalização de uma política dessa natureza enfrentam desafios adicionais, que se relacionam, principalmente, às especificidades estruturais, legais, institucionais e políticas das organizações públicas.

Embora a administração pública brasileira tenha vivenciado transformações significativas concernentes à modernização do Estado brasileiro desde a década de 1990, o que abrange a temática de Gestão de Pessoas, Marconi (2005) expõe, que, em boa parte das instituições públicas, as áreas de recursos humanos atuam, tradicionalmente, sob um enfoque rotineiro, voltado à execução de atividades de departamento de pessoal, como pagamentos e aposentadorias, aliado a um comportamento reativo no atendimento de demandas pontuais e emergenciais.

Nesse sentido, cabe ressaltar que há um conjunto de elementos intrínsecos ao setor público, que, em maior ou menor grau, impactam às políticas e práticas adotadas em relação à Gestão de Pessoas, tais como: a rigidez imposta pela legislação, a pouca ênfase no desempenho, limites à postura inovativa, a rotatividade na ocupação de posições de chefia, dentre outros (Schikmann, 2010).

Assim sendo, Bergue (2019) salienta que, para redefinir aquilo que se entende por gestão de pessoas, em face das peculiaridades que moldam o universo da administração pública, há que se falar em dois aspectos:

a Necessidade de mudança da visão predominante de que gestão de pessoas se trata de uma área (departamento, unidade, secretaria etc.) somente, mas que deve ser entendida como um processo;

b) A ideia de que pessoas — agentes públicos — devem ser consideradas geradoras de valor público.

Resumidamente, no que se refere ao primeiro aspecto, o autor defende a necessidade de superar a perspectiva departamental para alcançar a visão de gestão de pessoas como função que perpassa toda a organização. Ou seja, um novo olhar distante da compreensão que associa a gestão de recursos humanos somente à noção de unidade funcional — herança de modelos de gestão tradicionais — para se aproximar daquela relacionada às pessoas, principalmente no que tange à relação entre as lideranças e os demais membros das equipes e das organizações.

Já em relação ao segundo aspecto, o argumento é de que o trabalho no setor público, o qual consiste na produção de valor público, se dá pela atuação das pessoas. O autor aborda o conceito de valor público, em sentido amplo, como "resultado produzido pela administração pública interagindo com diferentes atores, orientado para a sociedade e reconhecido pelos seus diferentes destinatários" (Bergue, 2019, p.14).

Tendo em vista o conceito apresentado, o autor argumenta que a noção de valor público reforça a necessidade de se deslocar a abrangência da gestão de pessoas em uma perspectiva departamental para se estender a organização como um todo. Sob esse prisma, as lideranças devem fazer gestão de pessoas e, como efeito, a gestão em sua totalidade é permeada pela gestão de pessoas.

Indo ao encontro dessa lógica e considerando a evolução dos papéis definidos para a Gestão de Pessoas ao longo do último século, Longo (2007) salienta a necessidade de desenvolvimento de um sistema integrado de gestão de pessoas, a fim de adequar as pessoas à estratégia organizacional ou a um sistema multi organizacional, voltado ao alcance de resultados alinhados às finalidades perseguidas pela instituição. Trata-se de uma gestão capaz de priorizar a integração dos subsistemas de gestão de pessoas (atração e seleção, desenvolvimento, dentre outros) e, em última instância, alinhar tal sistema e as pessoas ao fim precípuo de eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos (Oliveira, 2009).

A partir da proposta de Longo (2007), Oliveira (2009) evidencia a tendência de se constituir uma política de gestão de recursos humanos de caráter integrado, em detrimento do enfoque tradicional, que trata os sistemas e as políticas de maneira estanque. Para que se atinjam os objetivos vislumbrados pela organização, "é necessário que as políticas de recursos humanos sejam formuladas tendo como base as mesmas premissas e princípios, caracterizando a integração e a conexão entre elas" (Marconi, 2003 apud Oliveira, 2009, p. 37).

Oliveira (2009) complementa que essa concepção integrada deve se materializar não só pela articulação entre os distintos subsistemas e as políticas de recursos humanos, como também pelo alinhamento desses subsistemas à estratégia da organização.

Nesse sentido, a Gestão por Competências passa a representar um dos modelos, se não o principal, que embasa um sistema integrado de Gestão de Pessoas, por, em tese, adotar as mesmas premissas e princípios na definição e mapeamento de competências, tendo como fundamento principal a estratégia organizacional. Carbone (2013, p. 47) assevera que esse formato de gestão se propõe a ser "um conjunto determinado de práticas de gestão de pessoas por competências lógico, harmônico e sinérgico".

Ambas as teses defendidas por Bergue (2019) e Longo (2007), reforçadas pelos estudos de Oliveira (2009) e Carbone (2013), representam uma série de mudanças no que tange à concepção restritiva e estrutural de departamento de pessoal ao preconizado por uma gestão estratégica de pessoas, pautada na lógica de competências; a qual, por sua vez, culmina na definição dos perfis requeridos aos servidores e gestores públicos, resultando na maior exigência em relação à atuação desses indivíduos para o alcance dos intentos organizacionais. Sob essa perspectiva, o desenvolvimento de um modelo de gestão de pessoas integrado, baseado em competências, passa a estar em voga.

Carbone et al. (2006, p. 43) relacionam competência ao desempenho apresentado pelo indivíduo em determinado contexto, por meio de comportamentos e realizações advindos da mobilização e aplicação de conhecimentos, habilidades e atitudes, conceituando-a da seguinte maneira: "(...) entendem-se competências humanas como combinações sinérgicas de conhecimentos, habilidades e atitudes, expressas pelo desempenho profissional dentro de determinado contexto profissional, que agregam valor a pessoas e organizações."

Martins (2020), por sua vez, apresenta uma outra forma de estruturação de competências, que pode ser dividida entre competências técnicas (*hard skills*) — envolvendo conhecimentos e habilidades — e competências comportamentais (*soft skills*) — envolvendo habilidades e atitudes. Nessa perspectiva, em vez de serem analisadas competências necessárias a uma função, há uma análise centrada nesses dois tipos de competências.

Retomando o primeiro conceito, verifica-se que são contempladas as diferentes dimensões do trabalho (cognitiva, psicomotora e afetiva), além de associar competência ao desempenho, no âmbito de um contexto ou uma estratégia organizacional. E, como resultado, há que se falar na agregação de valor econômico e valor social a indivíduos e organizações, na medida em que contribuem para a consecução de objetivos organizacionais e expressam o reconhecimento sobre a capacidade das pessoas, conforme representado na Figura 1.

Em resumo, deve-se falar em competência quando há "competência em ação", que exprime em "saber ser e saber mobilizar o repertório individual em diferentes contextos" (Fischer et al., 2013, p. 35). Assim sendo, é possível concluir que competência não se confunde com potencial, se aproximando da noção de ação concreta do indivíduo no dia a dia de trabalho (Jorge et al., 2013).

Bergue (2019) relaciona a Gestão por Competências, especialmente quando concebida para as organizações públicas, sob duas perspectivas fundamentais:

a) A da organização, que, em linhas gerais, corresponde às atividades necessárias para identificar as competências necessárias em comparação com aquelas já existentes, com vistas à análise de desempenho e exploração de lacunas como subsídios para o desenho das políticas de capacitação; e

b) A das pessoas, que são consideradas detentoras de competências aptas a serem mobilizadas para a produção de valor público, noção esta mais orientada para as políticas de movimentação e lotação de servidores.

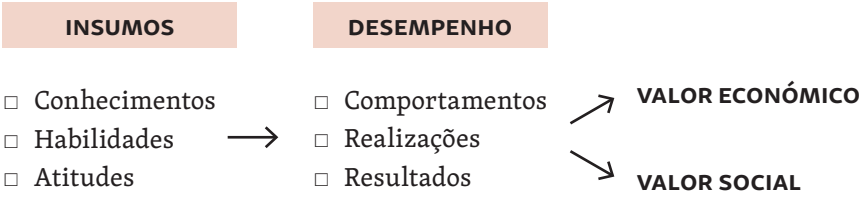
Além disso, no âmbito das instituições públicas, a definição e gestão de competências necessárias ao funcionamento da organização se caracterizam como importantes subsídios para as políticas e práticas de gestão de recursos humanos, pois:

> Além de auxiliar na formatação de concursos, agilizar ações de recrutamento e seleção interna e otimizar os processos de lotação e de movimentação de pessoal, esse exercício permite definição de critérios claros para as iniciativas de avaliação de servidores, de estruturação de planos de desenvolvimento pessoal e profissional e de remuneração, promovendo maior integração dos subsistemas de gestão de pessoas. (Pires et al., 2010, p. 21)

Não obstante a importância da Gestão por Competências, indistintamente, para os subsistemas de gestão de pessoas, em uma perspectiva integrada, verifica-se a existência de uma relação de interdependência entre a Gestão por Competências e a Gestão de Desempenho, afinal, "(...) o desempenho expressa, em última instância, a competência de pessoas, equipes e organizações" (Carbone et al., 2006, p. 55). A partir de uma avaliação de desempenho pautada na lógica de competências, será possível identificar os picos (superações do desempenho esperado) e *gaps* (lacunas) de competências dos profissionais, de modo a produzir insumos voltados à implementação de subsistemas relacionados à aprendizagem e ao desenvolvimento do capital humano.

Desse modo, para melhor compreensão, haverá, a seguir, o aprofundamento teórico sobre o conceito e a sistemática preconizada para a Gestão do Desempenho, bem como a interface desse subsistema de Gestão de Pessoas com a abordagem da Gestão por Competências.

FIGURA 1. Competências como fonte de valor para o indivíduo e a organização



Fonte: Fleury & Fleury (2001) apud Carbone et al (2006).

2.1 A Gestão do Desempenho e a Interface com a Gestão por Competências

O termo "Gestão de Desempenho" representa uma alternativa de conceituação às técnicas empregadas tradicionalmente para a Avaliação de Desempenho. Ao invés de um enfoque pontual, no qual o processo se restringe apenas à realização da avaliação de performance uma vez ao ano, a Gestão de Desempenho, em complementaridade à Gestão de Desenvolvimento, consiste em um processo contínuo de identificação, mensuração e melhoria do desempenho de líderes, equipes e indivíduos (Martins, 2020).

Assim, conforme definem Souza et al. (2005), tendo como premissa de que o trabalho executado nem sempre corresponde de forma exata às expectativas da organização, gerir o desempenho tem como propósito avaliar a dimensão da discrepância de desempenho, isto é, a defasagem entre o desempenho real e o esperado.

Essa perspectiva sistêmica e estratégica acarreta, portanto, em um processo de gestão, que não se resume somente à atribuição de avaliar. Isto é, há que se falar, também, na definição de expectativas no que tange à performance dos profissionais, no acompanhamento das entregas realizadas, para analisar se os recursos utilizados e o que, de fato, está sendo desempenhado, em termos de metas e resultados, corresponde ao que foi pactuado inicialmente.

Ademais, a última etapa do gerenciamento do desempenho humano deve subsidiar o estabelecimento de novas expectativas em face de um novo ciclo para os mesmos fins, evidenciando o caráter contínuo e cíclico deste processo (Orsi & Silva, 2014), caracterizado por Souza et al. (2005) da seguinte maneira:

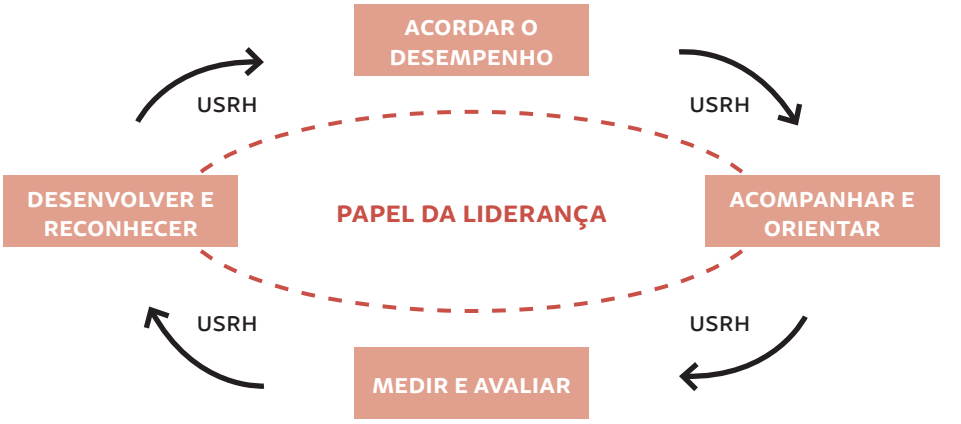
> (...) o ciclo do desempenho deve ser um processo retroalimentado constantemente pelas ações funcionais e suas interfaces, que permeiam um sistema adaptável em busca do equilíbrio com os ambientes externo e interno, sob a orientação da liderança. Nesse contexto, a tão discutida e referenciada avaliação de desempenho passa a ser simplesmente uma etapa complementar do processo mais amplo. (Souza et al., 2005, p. 83)

Assim sendo, prevê-se um conjunto de atividades ordenadas, visando aperfeiçoar o nível de desempenho dos funcionários, que se concretiza por meio de quatro etapas, as quais compõem o ciclo de avaliação voltado ao gerenciamento do desempenho individual, representado da seguinte maneira na Figura 2, a seguir.

A etapa inicial, o Planejamento, tem por objetivo transformar as prioridades estratégicas em expectativas de desempenho. Em outras palavras, alinham-se os objetivos e as metas organizacionais, de modo compartilhado entre a liderança e os liderados, a fim de estimular a consecução do desempenho vislumbrado pela organização (Souza et al., 2005). Odelius (2010) atribui a implementação desta fase sob a perspectiva da negociação, de tal maneira que os indivíduos sejam capazes de avaliar a possibilidade de realização daquilo que é proposto.

No que refere ao Acompanhamento, Souza et al. (2005, p. 81) caracteriza essa etapa como o momento destinado à orientação do trabalho desenvolvido pelo funcionário, que incorre no fornecimento de *feedback* considerando o desempenho observado. As informações geradas, nesse momento, devem resultar em insumos ao aperfeiçoamento do processo de

FIGURA 2. Ciclo de Gestão de Desempenho



Fonte: Diretoria Central de Gestão do Desempenho e Desenvolvimento, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais.

avaliação, dos resultados obtidos no âmbito das equipes e, assim, da relação entre liderança e equipe.

Segundo, ainda, os mencionados autores, a etapa posterior, Avaliação, é tida como a formalização periódica sobre o diagnóstico do desempenho individual e da equipe. Destina-se, portanto, a identificar, analisar e avaliar a discrepância entre o desempenho idealizado e aquele obtido no período de acompanhamento, bem como verificar os correspondentes impactos no desempenho organizacional.

Especificamente em relação à Gestão de Desempenho baseada em competências, esse é o momento de identificar os picos de competências (superações de desempenho esperado) e *gaps* (lacunas) de competências, guiando-se pelo cotejo entre as expectativas de performance e desenvolvimento definidas entre gestores e servidores e o desempenho, de fato, apresentado pelo servidor, no início e durante o ciclo de avaliação, respectivamente.

Com isso, após a realização da avaliação de desempenho, a retroalimentação ou *feedback* do desempenho está orientada a um propósito construtivo, balizado nas perspectivas de melhoria profissional, a partir da existência de um ambiente caracterizado por relações abertas e francas entre avaliado e avaliador (Longo, 2007). Logo, além de objetivar ganhos de produtividade e o reconhecimento daqueles que são protagonistas nesse sentido, a Gestão de Desempenho deve visar, sobretudo, uma perspectiva de crescimento profissional e pessoal, de modo que seja um importante insumo na identificação e promoção de ações de desenvolvimento por parte da organização (Gil, 2012).

Por fim, vale salientar o contraponto feito por Bergue (2019) no sentido de que a importância do desenvolvimento de competências extrapola o alcance da finalidade a ser per-

seguida com esse processo, se estendendo também à transformação que efetivamente se proporciona à Administração em termos de produção de valor público. Vejamos:

> (...) o desenvolvimento de competências não tem valor tão-somente em si, senão pela transformação que efetivamente promove. O valor público é gerado não pelo estoque de competências, mas pelo seu fluxo; ou seja, a competência tem valor, efetivamente, quando é mobilizada para a consecução dos propósitos institucionais: resultados, avaliados desde o nível das atividades e dos processos de trabalho, até as diferentes perspectivas de desempenho das políticas públicas. (Bergue, 2019, p. 49)

Feita essa exposição sobre os conceitos pertinentes à Gestão do Desempenho, bem como acerca da interface desse processo com a Gestão por Competências, serão apresentados, em seguida, os principais aspectos relacionados à aplicabilidade e aos desafios enfrentados na aplicação do referido subsistema de Gestão de Pessoas.

2.2 Aplicabilidade e Desafios

As correntes teóricas sobre a Gestão de Desempenho apontam diversos benefícios que podem ser obtidos com a implementação de uma política dessa natureza e norteiam a aplicabilidade da ferramenta.

Odelius (2010) associa um sistema de Gestão do Desempenho ao apoio na consecução dos objetivos organizacionais, intraequipes e individuais, identificando e maximizando os aspectos que influenciam o alcance de resultados, e minimizar e/ou eliminar, caso seja possível, quando essa influência seja considerada negativa.

Segundo Gil (2012), compreender o hiato, que se estabelece entre o desempenho real àquele esperado, possibilita identificar aspectos relacionados à integração, supervisão, motivação, subaproveitamento do potencial dos funcionários, entre outros benefícios. Logo, além de objetivar ganhos de produtividade, a gestão do desempenho deve visar uma perspectiva de aprimoramento profissional e pessoal constante (Odelius e Santos, 2007), de modo que seja um importante insumo na identificação e promoção de ações de desenvolvimento.

Assim, esta gestão é tida como uma forma de estimular as competências e a motivação dos empregados para a obtenção de melhorias de desempenho, não se restringindo apenas a um conjunto de técnicas de medição cuja utilidade é facilitar a aplicação de medidas administrativas (Longo, 2007).

Além disso, uma das importantes implicações de um sistema de avaliação de desempenho consiste nas melhorias relacionadas à comunicação entre os níveis hierárquicos na organização. Isso se deve em grande parte por este processo possibilitar a criação de um diálogo construtivo, que em decorrência disso, minimiza as dissonâncias, ansiedades e incertezas nas relações de trabalho (Pontes, 2002 apud Fonseca & Oliveira, 2005).

Em que pese as potencialidades vislumbradas com a aplicação da Gestão do Desempenho, a implementação desse processo é algo considerado complexo e desafiador, pois, a obtenção de resultados satisfatórios depende de uma conjunção de fatores, relacionados, sobretudo, aos atores envolvidos e às condições estruturais oferecidas pela organização.

Nesse sentido, na literatura corrente pertinente ao tema, discute-se comumente a ocorrência de erros e falhas atinentes aos processos de avaliação, que se manifestam independentemente do tipo de organização, seja ela pública ou privada (Orsi & Silva, 2014).

Para Marras (2011), um sistema de avaliação pode estar condicionado a "vícios de julgamento", em razão da manifestação da subjetividade humana, tornando o processo em questão passível de críticas. Dentre os problemas mais comuns, verifica-se que eles estão mais relacionados àquele que avalia do que propriamente ao instrumento. Logo, em relação à condução por parte do corpo gerencial, destacam-se alguns pontos frágeis, como a ausência de compromisso, a falta de tempo e o déficit de capacitação dos dirigentes (Longo, 2007), que culminam na utilização inadequada das ferramentas de avaliação.

De forma complementar, Muller (2003) apud Orsi & Silva (2014) salienta a relevância do *feedback* contínuo em todo o processo de gestão do desempenho, considerando que na sua ausência, esta sistemática se revela inútil ao despender esforços de mensuração e, em contrapartida, não oferecer oportunidades de melhorias aos avaliados.

Diante do exposto, considera-se um equívoco restringir a Gestão de Desempenho à ação de avaliar como um passo único e final, tendo em vista se tratar de um processo contínuo de gerenciamento e ajustes de expectativas, por meio da prática do *feedback* e de diálogos constantes entre líder e liderados. Ao seguir sistematicamente as etapas propostas, a ação do gestor se torna mais legítima, auxiliando-o a realizar avaliações mais criteriosas, baseadas em fatos e dados reais, que permitam a distinção entre aqueles que apresentam desempenho satisfatório àqueles que ainda não o fazem (Orsi & Silva, 2014).

Assim sendo, é possível constatar que a responsabilização do gestor é um fator emblemático, haja vista a dependência que se tem da postura adotada pelas lideranças na condução e no êxito do processo de avaliação de desempenho.

Por outro lado, Odelius (2010) aponta a possibilidade de falhas relacionadas ao próprio sistema de gestão utilizado, como a má definição de suas características e dos parâmetros de resultados a serem alcançados, bem como a ausência de ações de disseminação do sistema de avaliação de desempenho, sugerindo a necessidade de treinamentos de avaliadores e avaliados no que tange às normas do sistema, a atuação adequada do gestor e os benefícios para o avaliado em todo esse processo.

Ademais, há outros desafios que se colocam especificamente ao setor público, tais como:

a) Utilização do instrumento de avaliação do desempenho de forma autoritária pela chefia, e tendência à avaliação homogênea, sem o aprofundamento nos desempenhos reais, a fim de evitar o conflito interpessoal;
b) Alta rotatividade dos dirigentes e transitoriedade das funções gerenciais, por meio da qual os gestores podem ser destituídos de sua posição hierárquica mais facilmente, impedindo posturas mais rígidas (Longo, 2007; Orsi & Silva, 2014 apud Oliveira, 2016);
c) Existência de uma cultura organizacional caracterizada pela resistência à mudança promovida pelos processos de gestão (Oliveira-Castro, 1996);

d) Peso da vinculação da avaliação de desempenho no sistema de remuneração e pagamento das remunerações variáveis com base em avaliações subjetivas, sem considerar aquelas pautadas em metas e resultados (Odelius & Santos, 2007; Martins, 2020).

Por fim, é importante mencionar o estudo realizado por Vilhena e Martins (2022) sobre a percepção de gestores de organizações públicas e privadas em relação aos temas Desempenho e Gestão do Desempenho. Ao final do artigo produzido pelos referidos autores, há um consolidado contendo dez temas levantados, a partir dos resultados obtidos na pesquisa realizada para elaboração do estudo em questão, que são considerados importantes na construção de propostas legais de regulamentação do processo que trata de gestão do desempenho. São eles:

1) É necessário um bom entendimento conceitual de partida. A pesquisa evidenciou que ainda restam desentendimentos sobre o que é desempenho e o que é gestão do desempenho, bem como para que servem e como funcionam esses conceitos na prática.
2) Um modelo de gestão do desempenho é necessário para alavancar o desempenho e deve contemplar de forma integrada as dimensões institucionais (governos e organizações) e de pessoas (equipes e indivíduos). Abordar uma única dimensão não será suficiente para garantir um modelo de gestão do desempenho saudável e sustentável no longo prazo.
3) A dimensão institucional ancora-se, sobretudo, nas estratégias de governo e organizações, devendo tornar claros o valor público a ser gerado, os propósitos, resultados e grandes iniciativas, além de contemplar alavancadores da implementação e sistemáticas de monitoramento e avaliação.
4) A dimensão pessoas ancora-se no desdobramento da estratégia até os níveis mais operacionais de especificação de direcionadores e resultados da equipe e dos indivíduos.
5) A conexão gestão do desempenho e liderança é visceral tanto na perspectiva institucional, no sentido de promotores e patrocinadores da estratégia, quanto na perspectiva das pessoas, no sentido de promover o devido direcionamento e engajamento.
6) A conexão gestão do desempenho e desenvolvimento também é visceral na medida em que qualquer padrão de desempenho requer o domínio de competências de forma dinâmica e alinhada com a estratégia.
7) Gestão do desempenho envolve incentivos, não necessariamente financeiros, que ensejam sistemas de remuneração variável, mas se estendem a uma vasta gama de incentivos meritórios muito eficazes.
8) Avaliação do desempenho é um tema central em modelos de gestão do desempenho, mas é preciso dar um tratamento mais amplo ao tema de modo a contemplar mais *feedbacks* que avaliações episódicas, além de evi-

tar o processo de burocratizar o momento. A avaliação deverá abranger indivíduos e equipes.

9) É preciso um olhar mais atento às gerações mais jovens, que possuem percepções diferenciadas sobre gestão do desempenho e constituem um contingente expressivo de muitas organizações públicas.

10) É preciso um olhar mais atento ao nível tático, que revelou percepções diferenciadas sobre gestão do desempenho e constituem o segmento relativamente mais estável e de contato entre os níveis estratégico e operacional, vital, portanto, para o direcionamento e integração entre as dimensões institucional e de pessoas. (Vilhena e Martins, 2022, p. 24)

Desse modo, a Gestão do Desempenho apresenta-se como um processo árduo e de alta complexidade, "tendo em vista a diversidade de aspectos que influenciam a definição de uma política dessa natureza e o fato de que são inúmeros os aspectos que afetam o desempenho organizacional e individual" (Odelius, 2010, p. 148).

Não obstante, é sabido que as dificuldades provenientes desse cenário não podem coibir a atuação da Administração na implementação de inovações e boas práticas em relação aos processos de gestão, fundamentais para o êxito da ação governamental e o alcance de resultados satisfatórios na prestação dos serviços públicos. Nesse sentido, no próximo capítulo, será apresentado o panorama histórico e evolutivo de implementação da Política de Gestão do Desempenho no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

3. Panorama Histórico e Evolutivo da Implementação da Política de Gestão do Desempenho no Âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais implementou, a partir de 2004, a Política de Gestão do Desempenho para todos os servidores de sessenta e um órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo estadual. O modelo de avaliação implantado foi concebido com regras diferenciadas para o servidor em período de estágio probatório, processo denominado Avaliação Especial de Desempenho – AED, e para o servidor estável, chamado Avaliação de Desempenho Individual – ADI, mas ambos com metodologias e critérios comuns. Isto é, os referidos processos avaliativos tiveram como base, inicialmente, uma metodologia geral de avaliação, a qual se pautou em critérios objetivos, retratando um viés mais tradicional da Gestão do Desempenho (Ribeiro et al., 2011).

Não obstante, nos últimos vinte anos, diversas ações foram desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag, junto às Unidades Setoriais de Recursos Humanos, visando aprimorar as regras, a metodologia e os modelos adotados para fins de operacionalização dos processos avaliativos (Costa et al., 2022). Para melhor compreensão, a trajetória percorrida no referido período de tempo será detalhada em cinco fases, destacando os principais fatos ocorridos na implementação da Política de Gestão do Desempenho, objeto de análise deste estudo, que evidenciam a evolução da política em questão.

A primeira fase, compreendida entre 2004 e 2007, teve como principais iniciativas a regulamentação geral da Política de Gestão do Desempenho, a disseminação dos processos

de Avaliação de Desempenho nos órgãos e nas entidades do Poder Executivo estadual e a adequação da sistemática desenvolvida às especificidades de cada instituição. É importante ressaltar que como ferramenta de suporte, foi implantado o Sistema de Avaliação de Desempenho – SISAD, informatizando todo o processo de avaliação de desempenho, com vistas a permitir o maior controle e monitoramento deste processo e agilidade no acesso e na consolidação das informações (Ribeiro et al., 2011).

Além disso, de acordo com Ribeiro et al. (2011), um marco comum da primeira para a segunda fase consistiu na viabilização gradual de integração da Política de Gestão do Desempenho com as demais políticas de recursos humanos, uma vez que o resultado da avaliação de desempenho passou a gerar reflexos em vários subsistemas, como gestão de carreiras (concessão de progressão e promoção), remuneração (pagamento de verbas remuneratórias variáveis), desenvolvimento e desligamento (demissão e exoneração por desempenho insatisfatório).

O segundo momento, por sua vez, que compreende os anos de 2007 e 2012, tem como principal marco o desenvolvimento de um novo modelo de Gestão do Desempenho, baseado na filosofia de competências, seguindo as diretrizes teóricas em voga naquele momento, assim como buscando consolidar a cultura de meritocracia e contribuir para a melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos. Isso seria possível, segundo Ribeiro et al. (2011, p.15), pois a incorporação da Gestão por Competências visava"trabalhar com um modelo que se transformasse em instrumento efetivo de alinhamento entre missão e estratégia institucional e a gestão de pessoas, bem como de integração entre os subsistemas de recursos humanos".

As primeiras medidas, nesse sentido, corresponderam ao mapeamento de competências gerenciais, destinado à implementação da Avaliação de Desempenho dos Gestores Públicos – ADGP, cuja aplicação se iniciou em 2009, e de competências essenciais, em caráter piloto, no âmbito de quatro órgãos, para comporem os processos de Avaliação de Desempenho dos servidores públicos. As competências gerenciais são aquelas, portanto, requeridas a todos os ocupantes de cargo de direção e de chefia da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual de Minas Gerais. E as competências essenciais são aquelas comuns a todos os servidores de cada órgão ou entidade, relacionadas com suas crenças, valores e filosofia de gestão (Miranda et al., 2012).

Entre 2010 e 2012, houve a expansão do mapeamento de competências essenciais para outros sete órgãos, o que culminou, posteriormente, na construção do Perfil Único de Competências Essenciais, tendo em vista a similaridade identificada pela Seplag nos perfis de competências que já haviam sido mapeados anteriormente. Ou seja, um modelo único de competências essenciais se tornou a base para os processos de Avaliação de Desempenho dos servidores públicos na maioria dos órgãos e das entidades a partir do ano de 2012. Além disso, naquele ano, o referido órgão também atuou na revisão do Perfil de Competências Gerenciais, a fim de torná-lo mais aderente às diretrizes governamentais vigentes à época e às características específicas da função gerencial (Miranda et al, 2012).

Após esse processo de remodelação da metodologia e disseminação do modelo de competências nos demais órgãos e entidades, a Seplag elaborou uma metodologia de mapeamento de competências técnicas, visando a complementação e evolução do modelo em

questão. O objetivo premente desse tipo de mapeamento consiste em definir perfis requeridos para desempenhar determinada função, exercer um cargo ou atuar em uma área específica, aproximando os processos de avaliação de desempenho e de desenvolvimento das atribuições e processos de trabalho de cada servidor e gestor, a fim de propiciar maior efetividade das políticas relacionadas aos processos mencionados (Miranda et al., 2012).

Com isso, em um terceiro momento, entre os anos de 2013 e 2018, priorizou-se as iniciativas voltadas efetivamente para o mapeamento das competências técnicas, em conjunto com outras instituições, a exemplo da construção de competências técnicas da função de controle interno, junto à Controladoria-Geral do Estado – CGE (Costa et al., 2022). Os projetos realizados se mostraram exigentes em termos de disponibilidade de tempo de trabalho e de recursos humanos, uma vez que para além da complexidade das atividades inerentes às etapas de mapeamento e, até mesmo, do objeto a ser mapeado, havia a necessidade de construção, regulamentação e disseminação da metodologia específica de avaliação a ser aplicada com base nas competências técnicas construídas. Sendo assim, ficou clara a necessidade de que as iniciativas futuras de mapeamento dessa tipologia de competências deveriam estar sob a responsabilidade direta das Unidades Setoriais de Recursos Humanos, que devem avaliar a pertinência de se realizar esse trabalho considerando as necessidades e especificidades da respectiva instituição e o quão estratégico é o mapeamento naquele contexto.

Em 2019, houve início do projeto de aprimoramento da Política de Gestão do Desempenho, que marca o início da quarta fase. Essa iniciativa teve como principal objetivo identificar os pontos fortes e críticos na normatização e implementação atinentes aos processos de Avaliação de Desempenho dos servidores e gestores públicos. Durante a execução do projeto, foram realizadas ações de escuta dos principais atores envolvidos na implementação central e setorial da Política de Gestão do Desempenho. As informações geradas são a base para a definição de ações e mudanças de curto, médio e longo prazo, que possam gerar condições ideais para a ampliação da efetividade dos resultados obtidos com a aplicação dos processos avaliativos (Costa et al., 2022).

Dentre as iniciativas resultantes da finalização do projeto, destacam-se as ações destinadas à revisão e ao aperfeiçoamento do modelo, da metodologia e das regras gerais relacionadas à Gestão do Desempenho, tratadas como melhorias incrementais, ou seja, uma perspectiva incremental de inovação. Isso porque, nas reflexões realizadas ao longo do projeto, constatou-se que o modelo de Gestão do Desempenho por Competências, adotado pela Seplag, ainda é aderente ao recomendado pela literatura corrente sobre o tema, bem como nas discussões contemporâneas sobre a Gestão de Pessoas no setor público, mas havia a necessidade de realizar adequações que potencializassem e facilitassem a aplicação do modelo em questão (Costa et al., 2022).

Além da implementação de melhorias incrementais, é importante destacar também que, a partir de 2020, houve um movimento por parte das Unidades Setoriais de Recursos Humanos no sentido de construir metodologias específicas de avaliação. Na maioria das experiências, verifica-se que as instituições têm buscado realizar esse trabalho, de forma autônoma, sob o apoio da Seplag, sendo relevante citar a Avaliação de Desempenho dos Gestores Escolares – ADGE, metodologia específica de avaliação desenvolvida pela Secre-

taria de Estado de Educação – SEE, que abrange cerca de 3.500 diretores de escola da rede estadual (Costa et al., 2022).

A última fase, por sua vez, iniciada em 2022 e válida até o momento, tem como destaque a construção de capacitações destinadas aos atores envolvidos na operacionalização da Política de Gestão do Desempenho. A principal medida, nesse sentido, consiste na concepção e realização de uma turma, em caráter piloto, do curso de inovação em Avaliação de Desempenho, denominado "Como identificar e priorizar problemas e soluções para a gestão do desempenho a partir da abordagem do *design thinking*", que se destina ao público das Unidades Setoriais de Recursos Humanos.

Houve, também, a realização de uma pesquisa para análise do grau de satisfação dos usuários da Política de Gestão do Desempenho quanto às melhorias incrementais adotadas a partir do período avaliatório de 2021, que culminou no desenvolvimento do artigo "Implementação de melhorias incrementais nos processos de Avaliação de Desempenho dos servidores públicos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais: uma análise do grau de satisfação dos usuários em relação às inovações adotadas" (Noce et al., 2023).

Ademais, a Seplag deu início ao trabalho de análise dos dados provenientes da aplicação dos processos avaliativos, junto à Assessoria de Estatística e Informações da referida Secretaria. Aliado a isso, houve a criação de novas metodologias específicas de avaliação por parte de algumas Unidades Setoriais de Recursos Humanos.

Não obstante o panorama evolutivo apresentado e a maturidade atingida pelo modelo de Gestão do Desempenho por Competências, a implementação dos processos de Avaliação de Desempenho ainda enfrenta limitações de diversas ordens, que são tratadas na literatura pertinente ao tema, conforme explorado no capítulo 2. A exemplo, é possível mencionar a falta de apropriação e a utilização inadequada das ferramentas disponíveis por parte dos atores envolvidos, bem como a influência de fatores organizacionais, tais como a cultura de resistência às mudanças, tipicamente observável nas instituições públicas, e a concessão de remuneração variável atrelada somente à avaliação de desempenho por competências (Costa et al., 2022).

Isso contribui para a ocorrência de distorções e fenômenos, como complacência e *gaming*, relacionados à superestimação das notas atribuídas aos servidores, que fortalecem a percepção de ausência de efetividade alcançada com os resultados obtidos na aplicação da Política de Gestão do Desempenho. No capítulo 5, será possível compreender tais fatores, uma vez que haverá o aprofundamento nos principais avanços e desafios observados na Política de Gestão do Desempenho de Minas Gerais.

4. Melhorias Incrementais Adotadas nos Processos de Avaliação de Desempenho a Partir de 2021

Para melhor compreensão do conteúdo abordado na quarta fase apresentada no capítulo anterior, será apresentado, a seguir, um resumo sobre as melhorias incrementais, que já foram tratadas na íntegra por meio do artigo "A revisão da Política de Gestão do Desempenho e a implementação de melhorias incrementais nos processos de Avaliação de Desempenho dos servidores e gestores públicos do Estado de Minas Gerais" (Costa et al., 2022).

Em relação aos processos de Avaliação de Desempenho dos servidores (perfil não-gerencial), foram consideradas:

a) Criação de um novo modelo do Plano de Gestão do Desempenho Individual – PGDI, para facilitar e aprimorar a vinculação do documento em questão com a Avaliação de Desempenho. A criação do novo modelo buscou, também, flexibilizar o processo de Gestão do Desempenho, de modo que o PGDI possa retratar as especificidades do contexto de trabalho e as necessidades essenciais de desenvolvimento do servidor.
   Ao preencher o PGDI, isso acontece por meio da escolha das Competências Essenciais e dos respectivos comportamentos esperados, que possuem aderência com as entregas realizadas pelo servidor e que serão objeto de desenvolvimento por parte do profissional durante o ciclo avaliatório. As Competências Essenciais e os comportamentos esperados marcados como "aplica" no PGDI, por sua vez, serão a base da Avaliação de Desempenho, a ser realizada ao final do referido ciclo.

b) Revisão do Perfil Único de Competências Essenciais, que é a base do processo de Avaliação de Desempenho dos servidores públicos, desde o ano de 2013, na maioria dos órgãos/entidades do Poder Executivo estadual. Naquele ano, o referido Perfil foi revisado pela Seplag com base nas seguintes premissas: (i) atualização do conteúdo (expressões e nomenclaturas); (ii) simplificação da linguagem, tornando-a mais objetiva, clara e atual; (iii) separação de atributos presentes em uma mesma contribuição efetiva; (iv) incorporação de novas ideias relacionadas às competências.
   Após a revisão, houve o aumento de cinco para seis competências. São elas: Comprometimento Profissional, Comunicação, Foco em Resultados, Foco no Usuário, Inovação e Trabalho em Equipe.

c) Possibilidade de realização de autoavaliação pelo servidor, tendo como finalidade subsidiar a realização da Avaliação de Desempenho pela chefia imediata ou Comissão de Avaliação de Desempenho. Ou seja, o resultado obtido na autoavaliação não terá peso e nem irá compor a nota final obtida pelo profissional ao final do ciclo avaliatório.
   Essa medida visa oportunizar ao servidor que ele possa refletir a sua atuação ao longo do ano e avaliar a percepção que se tem sobre o seu próprio desempenho, permitindo a manifestação do avaliado durante esta etapa da Gestão do Desempenho. Além disso, pretende-se ampliar o senso de pertencimento e fortalecer a auto responsabilização do servidor em relação ao processo de Avaliação de Desempenho, tornando o seu papel mais ativo e o referido processo mais democrático.

No que se refere à Avaliação de Desempenho dos Gestores Públicos – ADGP, foram contempladas as seguintes melhorias:

a) Preenchimento obrigatório do Plano de Desenvolvimento, que tem como objetivo assegurar o planejamento e o acompanhamento de ações de desenvolvimento, destinadas ao Gestor Público, pela respectiva chefia imediata, baseado no Perfil de Competências Gerenciais. O preenchimento é opcional apenas para os Gestores Públicos que estiverem em exercício nos níveis hierárquicos de primeiro e segundo escalão dos órgãos e das entidades.
Essa medida visa assegurar o fornecimento de *feedbacks* formais aos gestores no decorrer do ciclo avaliatório e o estímulo ao desenvolvimento desses profissionais, a fim de ampliar a efetividade da função gerencial no âmbito dos órgãos e entidades.

b) Revisão do Perfil de Competências Gerenciais, que é a base do processo de Avaliação de Desempenho dos Gestores Públicos – ADGP, retratando as especificidades das funções relacionadas à coordenação de programas, projetos e ações, bem como à condução das equipes de trabalho. O referido Perfil foi revisado pela Seplag seguindo as mesmas premissas do trabalho feito com o Perfil Único de Competências Essenciais, descritas anteriormente.
Após a revisão, houve a exclusão da competência "Competência Técnica" e a criação da competência "Comprometimento e Desenvolvimento Profissional". Além disso, houve a atualização dos nomes de algumas competências, que também passaram a contemplar novos atributos, considerados indispensáveis ao exercício da função gerencial.
O perfil específico aos gestores é composto, portanto, pelas seguintes competências: Comportamento Inovador, Comprometimento e Desenvolvimento Profissional, Comunicação e Compartilhamento de Informações e Conhecimentos, Gestão de Pessoas, Liderança de Equipes, Orientação para Resultados e Visão Institucional.

c) Exclusão da maior e menor nota das avaliações efetuadas por membros de equipe na ADGP, tendo em vista a possibilidade de má utilização da ADGP por parte dos servidores a fim de tornar o preenchimento da avaliação de desempenho da chefia imediata como um mecanismo de corporativismo.
A medida em questão busca minimizar, portanto, possíveis distorções na ADGP, de modo que esse instrumento possa contemplar a fidedignidade desejável para a efetividade do processo, tornando as notas do processo aplicáveis para os fins que se pretende com a ocorrência do ciclo de Gestão do Desempenho destinado aos gestores públicos (desenvolvimento, valorização, ampliação da eficácia da função gerencial, etc.).

5. Avanços e Desafios da Política de Gestão do Desempenho e Consequentes Dilemas para o Incremento da Efetividade dos Resultados Obtidos com os Processos de Avaliação de Desempenho

Conforme exposto no capítulo 3, desde a implantação da Avaliação de Desempenho no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais, foram concebidas iniciativas e inovações que permitissem a consolidação e a evolução do modelo de gestão adotado. Esse esforço contínuo por parte da Seplag, junto às Unidades Setoriais de Recursos Humanos, contribuiu para que a Política de Gestão do Desempenho alcançasse, portanto, alguns êxitos, que serão abordados a seguir.

1. REGULAMENTAÇÃO LEGAL: a Política de Gestão do Desempenho em Minas Gerais conta com uma sólida base jurídica, estabelecendo os fundamentos, as regras e os procedimentos para a devida aplicação dos processos de Avaliação de Desempenho, no âmbito de todo o escopo da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo estadual. A existência de uma regulamentação legal proporciona segurança jurídica aos envolvidos e fortalece a legitimidade de aplicação da referida política, além de assegurar condições favoráveis à transparência e eficiência do processo avaliativo.

2. ABRANGÊNCIA DO PÚBLICO-ALVO E A CONSOLIDAÇÃO DO PROCESSO AVALIATIVO SOB UM VIÉS QUANTITATIVO: conforme visto no capítulo 3, todos os servidores públicos dos órgãos, das autarquias e fundações do Poder Executivo estadual, devem ser submetidos ao processo de Avaliação de Desempenho. A exigência legal quanto à obrigatoriedade do processo e a vinculação gradual da Política de Gestão do Desempenho aos outros subsistemas de gestão de pessoas se apresentam como fatores fundamentais para a incorporação desse processo na rotina das equipes de trabalho na medida em que foram criados estímulos para que gestores e servidores conseguissem assimilar a necessidade de realização dos ritos avaliativos e percebessem possíveis benefícios obtidos a partir da Avaliação de Desempenho. Por conseguinte, é possível concluir quanto à consolidação da Política de Gestão do Desempenho em um viés quantitativo, ou seja, o processo acontece em todas as instituições, o que representa um avanço importante.

3. VINCULAÇÃO DA GESTÃO DO DESEMPENHO COM OUTROS SUBSISTEMAS DE GESTÃO DE PESSOAS: conforme mencionado anteriormente, a política de Gestão do Desempenho em Minas Gerais está integrada aos demais subsistemas de gestão de pessoas, como capacitação e desenvolvimento, bem como remuneração. Essa vinculação do modelo de Gestão do desempenho por Competências com outros processos de gestão de pessoas se tornou um aspecto essencial para maximizar os resultados e impactos dessa prática. Por exemplo, durante o processo de recrutamento e seleção, podem ser identificados os perfis de competências desejáveis para o exercício de determinadas funções, alinhados com as competências necessárias para o sucesso na avaliação de desempenho posteriormente, como é feito atualmente para a contratação das lideranças dos órgãos do Executivo de Minas Gerais, por meio do Programa Transforma Minas.

Além disso, a integração da Gestão do Desempenho com a remuneração e outros benefícios pode incentivar o desenvolvimento e aprimoramento contínuo dos colaboradores, já que a obtenção de resultados positivos nas avaliações de desempenho podem estar diretamente relacionados a recompensas distintas.

4. ROBUSTEZ DA METODOLOGIA DE GESTÃO DO DESEMPENHO POR COMPETÊNCIAS: desde 2003, a Seplag, junto aos órgãos, às autarquias e fundações de Minas Gerais, tem desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento e na implementação de metodologias inovadoras na gestão pública, o que não é diferente em relação à gestão de pessoas. Esse cenário se aplica também ao subsistema de Gestão do Desempenho, em que se busca o alinhamento técnico e conceitual do modelo adotado ao que é recomendado pela literatura pertinente e às melhores práticas em voga no serviço público e na iniciativa privada.

Nesse sentido, um avanço significativo é o desenho e o aprimoramento de uma metodologia de avaliação com base na filosofia de Gestão por Competências. Conforme exposto no terceiro capítulo, há mais de quinze anos, houve o início desse trabalho, que permitiu a consolidação de um modelo que conta com três tipologias de competências: essenciais, gerenciais e técnicas. Essa abordagem considera não apenas as atividades realizadas pelo servidor, mas também os conhecimentos, habilidades e atitudes do indivíduo que devem ser mobilizados para a realização de entregas cada vez melhores, alinhando o desempenho individual com os objetivos estratégicos da organização.

Além disso, a revisão do modelo adotado, abordada no capítulo anterior, buscou a incorporação de melhorias incrementais, que pudessem flexibilizar a aplicação da metodologia de gestão por competências e facilitar a compreensão do seu conteúdo por parte dos atores envolvidos. O incentivo ao desenvolvimento do servidor se configurou como uma das premissas principais do trabalho realizado, de modo que a Gestão do Desempenho por Competências possa concretizar tal premissa que é um dos objetivos vislumbrados com a aplicação desse modelo de avaliação.

Esse esforço contínuo para incorporar inovações e permitir o avanço das políticas e práticas de gestão de pessoas faz com que o Estado de Minas Gerais se torne referência para os outros entes federados que compõem o Estado brasileiro. A robustez alcançada pelo modelo construído impõe a necessidade de uma atuação perene na busca de melhorias e nas reflexões em torno da ampliação da efetividade do processo de avaliação.

5. MELHORIAS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO E BENEFÍCIOS INTANGÍVEIS ATINGIDOS COM A APLICAÇÃO DO PROCESSO AVALIATIVO: ao longo da implementação da Política de Gestão do Desempenho, é possível perceber, em alguns contextos organizacionais, melhorias nas relações entre chefias e servidores à medida que as ferramentas de avaliação são incorporadas na rotina das equipes. Consequentemente, isso resulta em ambientes marcados pela profissionalização das relações de trabalho mediante o uso do PGDI para alinhamento das atividades da equipe, bem como para fomento e efetivação do desenvolvimento do capital humano presente naquele contexto.

Essas constatações por parte da Seplag e pelas Unidades Setoriais de Recursos Humanos não são totalmente comprovadas do ponto de vista científico, mas há relatos e *feedbacks*

que indicam mudanças positivas na forma de se fazer gestão de pessoas pelas lideranças, gerando repercussões positivas para o aprimoramento da atuação do corpo gerencial dos órgãos e das entidades. No entanto, em algumas instituições, por razões diversas, há maiores desafios que impedem o amadurecimento da aplicação do modelo de avaliação no âmbito das equipes de trabalho e a obtenção de resultados satisfatórios com a implementação da Gestão do Desempenho.

Diante do exposto, é possível concluir que os avanços elencados acima estão aderentes às ideias abordadas no capítulo 2 quanto às condições essenciais para o sucesso da Gestão do Desempenho e da Gestão de Pessoas, em uma perspectiva estratégica, no âmbito das organizações públicas. No entanto, a Política de Gestão do Desempenho em Minas Gerais ainda enfrenta uma série de desafios que demandam atenção e esforços contínuos para sua superação, os quais serão consolidados sob os seguintes aspectos e que também estão relacionados com as dificuldades apresentadas no subcapítulo 2.3:

1. NECESSIDADE DE SENSIBILIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO CONTÍNUA DOS ATORES ENVOLVIDOS: um dos principais desafios enfrentados é a necessidade de garantir a oferta de capacitação contínua aos gestores e servidores envolvidos no processo de Gestão do Desempenho. A falta ou carência de habilidades e conhecimentos adequados pode comprometer a eficácia e imparcialidade necessárias à realização das avaliações, bem como a utilização efetiva das ferramentas disponíveis.

Além disso, para parcela de ambos os públicos, o modelo é considerado generalista e de difícil assimilação. Esse ponto reforça a necessidade de capacitação contínua dos atores envolvidos para que saibam aplicar efetivamente o modelo de Gestão por Competências, o que inclui o desenvolvimento de habilidades de *feedback* construtivo, a identificação de *gaps* (lacunas) de competências e a elaboração de planos de desenvolvimento individuais alinhados com as metas organizacionais e com as reais necessidades de aprimoramento profissional do servidor a ser avaliado.

É importante destacar que a Gestão por Competências não se trata apenas de avaliar e classificar os colaboradores, mas sim de promover um processo contínuo de aprendizagem e melhoria. Portanto, as ações de capacitação, sensibilização e comunicação são essenciais para o sucesso e a eficácia da Política de Gestão do Desempenho de Minas Gerais, o que contribui para a consolidação de uma gestão de pessoas estratégica, necessária para a maior qualidade e efetividade dos serviços públicos prestados pelas instituições mineiras.

2. CORREÇÃO DE DISTORÇÕES REMUNERATÓRIAS: há questões institucionais que impactam diretamente a efetividade da Gestão do Desempenho, a exemplo da política de remuneração variável, a qual, na maioria das situações, está vinculada somente à avaliação de desempenho por competências, sem considerar uma avaliação baseada em metas e resultados, gerando distorções nas notas obtidas com a primeira avaliação.

No entanto, é importante ressaltar que o Estado de Minas Gerais atravessa há anos uma crise fiscal e econômica, que gera implicações restritivas em relação às despesas com pessoal e, consequentemente, vedações, de ordem legal, impossibilitando a realização de alterações nos planos de carreiras, que permitiriam a correção de distorções remuneratórias.

A resolução desses problemas é considerada complexa, pois depende do avanço de medidas econômicas, fiscais e políticas, capazes de superar o quadro grave em que se encontram as contas públicas do Estado.

3. EVOLUÇÃO DA CULTURA ORGANIZACIONAL: um dos principais desafios enfrentados na implementação da Política de Gestão do Desempenho em Minas Gerais é a resistência às mudanças por parte de alguns servidores públicos. Muitos funcionários estão acostumados com práticas e culturas organizacionais tradicionais, o que pode dificultar a adoção de novos métodos e abordagens.

A implementação efetiva da Política de Gestão do Desempenho, em especial aquela que tem como base a filosofia por competências, requer uma evolução cultural profunda, tanto por parte dos gestores quanto dos servidores, no que diz respeito à valorização do mérito, transparência, colaboração e busca pela excelência. No entanto, o amadurecimento da cultura organizacional representa um desafio complexo e de longo prazo, uma vez que mudanças de *mindset* exigem um maior tempo para se concretizarem. Com isso, torna-se necessário promover uma cultura de *feedback* construtivo, transparência e aprendizado contínuo, superando resistências e incentivando a participação ativa dos servidores no processo de melhoria do desempenho individual e organizacional.

Para minimizar o problema em questão, a Seplag e as Unidades Setoriais de Recursos Humanos, sob o apoio da consultoria Betânia Tanure Associados, estão atuando na condução do projeto Valores e Práticas. Essa iniciativa está focada no processo de gestão da cultura organizacional do Estado, sob o propósito de reforçar comportamentos de maior protagonismo e foco em soluções para a geração de resultados cada vez mais consistentes para os cidadãos mineiros e para a autorrealização dos servidores. Assim, busca-se investir no desenvolvimento dos gestores e servidores públicos, contribuindo para a realização profissional e para o aprimoramento permanente do serviço público mineiro.

4. DEFASAGEM DO SISTEMA ELETRÔNICO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO: no contexto atual da gestão de pessoas nos órgãos e nas entidades do Estado de Minas Gerais, a defasagem do sistema eletrônico de avaliação de desempenho, o SISAD, representa um desafio significativo que impacta diretamente a realização eficaz dos processos avaliativos. Nesse sentido, é possível mencionar os seguintes desdobramentos:

a) Dificuldades na coleta e análise de dados, o que pode resultar em informações imprecisas ou incompletas sobre o desempenho dos servidores.
b) Falta de flexibilidade e adaptabilidade, dificultando a personalização do processo de avaliação de acordo com as particularidades de cada instituição ou unidade organizacional;
c) Atrasos e ineficiências operacionais, o que impacta diretamente a realização oportuna do processo de avaliação de desempenho. Problemas técnicos, lentidão no acesso aos dados e dificuldades na emissão de relatórios podem prejudicar a eficiência e a agilidade do processo avaliativo, gerando frustração entre os gestores e servidores envolvidos.

d) Prejuízos à tomada de decisão estratégica, pois sem acesso a dados precisos e atualizados, os gestores podem ter dificuldade em identificar áreas de melhoria, desenvolver planos de capacitação adequados e promover a alocação eficiente de recursos humanos dentro da organização.

A Seplag está atuando na tentativa de viabilização de novos sistemas para os processos de gestão de pessoas, uma vez que a defasagem ocorre não só em relação ao SISAD, como também para o Sistema de Pagamento de Pessoal – SISAP. No entanto, há dificuldades para obter êxito com esse tipo de iniciativa, relacionadas à aquisição de recursos, disponibilidade de mão de obra, contratação do serviço, dentre outros.

5. EXPANSÃO DO MODELO POR COMPETÊNCIAS E A MELHOR GESTÃO SETORIAL DOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO: há uma dificuldade na expansão do modelo de gestão por competências ou no desenho de metodologias específicas de avaliação, bem como na gestão eficaz dos processos avaliativos por parte das Unidades Setoriais de Recursos Humanos. Esse cenário pode ser justificado por diversas razões, como a limitação e alta alternância de pessoal nessas unidades e o excesso de atividades operacionais sob a competência das áreas de recursos humanos.

Para mitigar o problema em questão, a Seplag tem atuado no desenvolvimento e na oferta de capacitações destinadas ao público de RH, a exemplo do curso produzido recentemente, visando o fornecimento de conhecimentos e habilidades necessárias para a realização de análises e desenvolvimento de inovações setoriais em relação à temática de Gestão do Desempenho, com base na abordagem do *Design Thinking*, conforme relatado no capítulo 3.

Diante do exposto, verifica-se que os pontos críticos consistem em fatores complexos, que exigem uma atuação direcionada e assertiva por parte da Administração. A superação desses problemas é considerada desafiadora, o que deverá acontecer gradualmente mediante a definição de soluções com abordagens distintas, em perspectivas de curto, médio e longo prazo.

Ademais, conforme mencionado anteriormente, a Seplag tem atuado para que as Unidades Setoriais de Recursos Humanos possam se aprofundar nos problemas existentes setorialmente. Assim, mediante a identificação desses gargalos, será possível tratá-los com soluções alinhadas às necessidades da instituição ou identificar aquilo que não é passível de resolução em um primeiro momento. As dificuldades existentes não podem coibir a concepção de iniciativas que promovam a contínua modernização do modelo e do método adotado, além de promover a capacitação e comunicação entre os atores envolvidos, fatores essenciais ao maior êxito e efetividade dos processos avaliativos.

6. Conclusão

O presente estudo teve como objetivo descrever o panorama histórico e evolutivo de implementação da Política de Gestão do Desempenho no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo de Minas Gerais. Além disso, foram expostos os principais avanços e desafios inerentes à referida Política, a partir da trajetória apresentada,

tendo como referência a necessidade de incremento da efetividade dos resultados obtidos com os processos de Avaliação de Desempenho dos servidores e gestores públicos, a luz do quadro teórico abordado neste estudo.

Diante da análise realizada, é possível concluir que há uma trajetória consistente de melhorias, mas também a necessidade contínua de aprimoramentos como condições para ampliar a efetividade dos resultados obtidos com os processos avaliativos. Os avanços observados, como a robusta regulamentação legal, a abrangência do processo para todos os servidores, a vinculação com outros subsistemas de Gestão de Pessoas e a evolução da metodologia por competências, são conquistas significativas que fortalecem a Gestão do Desempenho e os demais subsistemas no âmbito do Poder Executivo mineiro. Além disso, esses fatores estão em conformidade com os aspectos a serem observados na regulamentação e implementação da Gestão do Desempenho nas organizações públicas, conforme recomendações feitas em estudo dos autores Vilhena e Martins (2022), apresentados ao final do capítulo 2.

A institucionalização da Avaliação de Desempenho para todos os servidores públicos e a robustez do modelo de Gestão do Desempenho por Competências aplicado podem se apresentar, portanto, como aspectos facilitadores na superação dos desafios enfrentados e no alcance do objetivo de se avançar qualitativamente na implementação desse processo.

No entanto, os desafios destacados, como a necessidade de sensibilização e capacitação contínua dos atores envolvidos, a correção de distorções remuneratórias, a evolução da cultura organizacional, a atualização do sistema eletrônico de avaliação e a expansão do modelo por competências, demandam esforços adicionais e estratégias específicas para sua superação.

A sensibilização e capacitação contínua são cruciais para garantir que todos compreendam a importância da Gestão por Competências e saibam aplicá-la efetivamente. A correção de distorções remuneratórias e a evolução da cultura organizacional requerem uma abordagem multidisciplinar, que envolva não apenas a área de Recursos Humanos, uma vez que essas questões estão permeadas em diferentes níveis organizacionais. No caso da remuneração, há um fator adicional relacionado à necessidade de superação de condições críticas no bojo fiscal, político, econômico e legal do Estado de Minas Gerais, que possibilitem avanços institucionais sobre a temática em questão.

A modernização do sistema eletrônico de avaliação é essencial para garantir a eficiência e eficácia do processo avaliativo, enquanto a expansão do modelo por competências e a melhor gestão setorial dos processos avaliativos demandam investimentos em capacitação e desenvolvimento das Unidades Setoriais de Recursos Humanos.

Portanto, para incrementar a efetividade dos resultados obtidos com os processos de avaliação de desempenho, é fundamental que a Seplag e demais órgãos e entidades envolvidos continuem investindo em capacitação, modernização tecnológica, correção de distorções e amadurecimento da cultura organizacional. Somente assim será possível consolidar uma Política de Gestão do Desempenho cada vez mais alinhada com as melhores práticas, contribuindo para o desenvolvimento profissional dos servidores e para o alcance dos objetivos estratégicos das instituições públicas de Minas Gerais.

Referências

Barros, A. J. da S., & Lehfeld, N. A. de S. (2014). Fundamentos de metodologia científica (3ª ed.). São Paulo: Pearson Prentice Hall.

Bergue, S. T. (2019). Gestão de pessoas: liderança e competências para o serviço público. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.

Carbone, P. P., & et al. (2006). Gestão por competências e gestão do conhecimento (2ª ed.). Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

Carbone, P. P. (2013). Gestão por competência e educação corporativa: caminhos para o desenvolvimento de competências. Revista Inclusão Social, 7(1), 44-55.

Costa, M. A., et al. (2022). A revisão da Política de Gestão do Desempenho e a implementação de melhorias incrementais nos processos de Avaliação de Desempenho dos servidores e gestores públicos do Estado de Minas Gerais. In Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília.

Fischer, A. L., et al. (2013). Absorção do conceito de competência em gestão de pessoas: a percepção dos profissionais e as orientações adotadas pelas empresas. In Competências: conceitos, métodos e experiências (pp. 31-50). São Paulo: Atlas.

Fonseca, J. C. de F., & Oliveira, R. O. F. (2005). Avaliação de desempenho individual como instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública: estudo de caso no governo de Minas Gerais. In Congresso do CLAD, Chile.

Gil, A. C. (2012). Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais. São Paulo: Atlas.

Jorge, M. A. M., et al. (2013). Mapeamento de competências: desafios e potencialidades para implantação no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. In Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília.

Longo, F. (2007). Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: FUNDAP.

Marconi, N. (2005). Políticas integradas de recursos humanos para o setor público. In Gestão pública no Brasil contemporâneo. São Paulo: Edições Fundap.

Martins, H. F. (Coord.). (2020). Gestão do desempenho e desenvolvimento: guia para implementação. Recuperado de https://movimentopessoasafrente.org.br/project/gestao-de-desempenho-e-desenvolvimento-guia-para-implementacao/

Miranda, A. N. G., et al. (2012). Mapeamento de competências: perspectivas de evolução do modelo no governo de Minas. In Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília.

Noce, T. A. S., et al. (2023). Implementação de melhorias incrementais nos processos de avaliação de desempenho dos servidores públicos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais: uma análise do grau de satisfação dos usuários em relação às inovações adotadas. In Congresso Consad de Gestão Pública. Anais... Brasília(DF) Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Recuperado de https://www.even3.com.br/anais/xii-congresso-consad-de-gestao-publica-312346/638913-implementacao-de-melhorias-incrementais-nos-processos-de-avaliacao-de-desempenho-dos-servidores-publicos-do-poder.

Odelius, C. C. (2010). Gestão de desempenho profissional: conhecimento acumulado, características desejadas ao sistema e desafios a superar. In Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.

Odelius, C. C., & Santos, P. R. G. dos. (2007). Avaliação de desempenho individual na administração pública federal: aspectos intervenientes no processo e nos resultados. Revista Economia & Gestão, 7(15), 10-30.

Oliveira, K. P. de. (2009). Gestão de recursos humanos no Estado de Minas Gerais: retenção de pessoas do cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Oliveira, K. P. de. (2016). Implementação de políticas de gestão de pessoas do Estado de Minas Gerais: uma análise das políticas Avaliação de Desempenho e Certificação Ocupacional (Tese de doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Oliveira, M. M. de. (2018). Como fazer pesquisa qualitativa (7ª ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.

Oliveira-Castro, G. A. de, Lima, G. B. do C., & Veiga, M. R. M. da. (1996). Implantação de um sistema de avaliação de desempenho: métodos e estratégias. Revista de Administração da Universidade de São Paulo, 31(3), 38-52.

Orsi, A., & Silva, C. M. (2014). Gestão de desempenho no setor público: dificuldades e alternativas de solução. In Mérito, desempenho e resultados: ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público. São Paulo: FIA/USP.

Pires, A. K., et al. (2005). Gestão por competências e os subsistemas de gestão de recursos humanos: avaliação de desempenho. In Gestão por competências em organizações de governo. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.

Ribeiro, L. M., et al. (2011). Gestão de pessoas no Governo do Estado de Minas Gerais: panorama histórico e evolutivo a partir da implantação do Choque de Gestão. In Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília.

Schikmann, R. (2010). Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do Curso de Especialização e gestão de pessoas no serviço público. In Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP.

Souza, V. L., et al. (2005). Gestão de desempenho. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Vilhena, R., & Martins, H. (2022). Percepções sobre gestão do desempenho no setor público. Revista do Serviço Público, 73(a), 8-25. Recuperado de https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/6864

28.

Qualidade de Vida no Trabalho na Perspectiva dos Jornalistas: Estudo de Caso da Empresa Pública de Comunicação Social

Cláudia Rodrigues Vieira
Universidade Internacional IberoAmericana

Elisângela Dos Santos Faustino Röder
Universidade Internacional IberoAmericana

RESUMO

Em Cabo Verde os profissionais da área da comunicação social enfrentam desgastes físicos e psicológicos com impacto no seu desempenho. A exposição pública, a pressão e o ritmo frenético a que têm de acompanhar e produzir informações noticiosas, faz com que estejam sujeitos a condições precárias de trabalho com reflexo na Qualidade de Vida no Trabalho (QVT). Esta pesquisa visa identificar a percepção dos jornalistas sobre a QVT, tendo como objeto de estudo uma empresa pública de comunicação social. Metodologicamente, a pesquisa baseou-se na revisão da literatura, entrevistas, questionários e análise de conteúdo, sendo o questionário elaborado com base no modelo teórico de Richard Walton (1973). Os resultados obtidos demonstram que os jornalistas percepcionam a QVT de forma positiva, com impacto positivo nos seus níveis de satisfação na empresa e consideram que uma empresa ideal em termos de QVT deve possuir um equilíbrio entre os aspectos extrínsecos e intrínsecos.

Palavras-chave: Qualidade de Vida no Trabalho, Jornalistas, Satisfação, Empresa de comunicação social.

ABSTRACT

In Cape Verde, media professionals face physical and psychological stress that has an impact on their performance. Public exposure, pressure and the frenetic pace at which they have to follow and produce news information mean that they are subject to working conditions that have repercussions on their Quality of Life at Work (QOLW). This research aims to identify journalists' perceptions of QWL, using a public media company as the object of study. Methodologically, the research based on a literature review, interviews, questionnaires and content analysis, with the questionnaire based on Richard Walton's (1973) theoretical model. The results show that journalists perceive QWL positively, with a positive impact on their levels of satisfaction in the company, and consider that an ideal company in terms of QWL should have a balance between extrinsic and intrinsic aspects.

Keywords: Quality of Life at Work, Journalists, Satisfaction, Media Company.

1. Introdução

No contexto atual, as organizações possuem uma visão mais ampla do papel e da importância das pessoas, pois, estas deixaram de ser vistas como um mero recurso e passaram a ser consideradas como sendo um recurso estratégico indispensável para a sustentabilidade organizacional.

Todavia, para que as pessoas se transformem num recurso estratégico e competitivo para uma organização, é necessário que no contexto organizacional haja a preocupação, não somente, com o desenvolvimento técnico e comportamental, mas também com o bem-estar e a satisfação dos trabalhadores.

É nessa prespectiva que surge no início do ano de 1950 a preocupação com a relação existente entre o homem e o trabalho, tendo surgido na década de 70 as primeiras noções de Qualidade de Vida no Traballho (Fernandes, 1996).

Segundo Moretti e Treichel (2003), a Qualidade de Vida no Trabalho consiste na trilogia composta por pessoa, trabalho e organização, onde estão presentes aspetos como, motivação, produtividade, qualidade, bem-estar, que por sua vez, deverão estar em concordância com os objectivos organizacionais.

Pode-se dizer que a preocupação com a QVT existiu, existe e sempre existirá, porque com a evolução da tecnologia, o passar o tempo, a mudança de gerações irá aparecer novas necessidades, novas preocupações e novas percepções sobre a relação homem-trabalho. Importa ressalvar que essa preocupação é transversal às organizações independentemente das suas áreas de atuação e do sector onde encontram-se inseridas (Fernandes, 1996).

Assim, surge a ideia desta pesquisa que se encontra subordinada ao tema "Qualidade de Vida no Trabalho na perspectiva dos jornalistas: Estudo de caso da empresa de comunicação social" e que tem como propósito analisar a percepção dos jornalistas sobre a Qualidade de Vida no Trabalho (QVT), bem como, averiguar as suas opiniões/sugestões para a melhoria da QVT na referida empresa.

A "empresa de comunicação social" é reconhecida a nível nacional e internacional, sendo líder de mercado no seu seguimento. Contudo, tem enfrentado momentos difíceis marcados pela dificuldade financeira, baixa produtividade, falta de comprometimento, insatisfação e desmotivação dos seus profissionais, dos quais a maioria são jornalistas. As-

sim, tendo em vista contornar essas dificuldades é importante identificar a percepção que os jornalistas possuem sobre QVT e entender como seria, para eles, a empresa ideal em termos de QVT, como forma de alavancar a satisfação e consequentemente o desempenho desses profissionais. Esta abordagem permitirá ter uma visão nunca antes explorada, pois, a empresa tem adoptado políticas isoladas e generalizadas sem atender a especificidade dessa categoria profissional.

Além disso, até a presente data não houve nenhum estudo sobre o aludido tema em Cabo Verde e que tenha envolvido a "empresa de comunicação social" e a categoria profissional de jornalista. Será um estudo pioneiro e diferenciado por ser prático e por relacionar a QVT com a satisfação de uma categoria profissional específica, através da utilização de métodos de natureza mista aplicado num contexto real de trabalho.

Para além do exposto, pode-se considerar que o estudo será uma mais-valia não só para a "empresa de comunicação social", mas também para todas as empresas que actuam na área da comunicação social e que estejam a passar por uma situação semelhante, para além de servir de base de estudo para pesquisas futuras, pois, possui uma vertente teórico-prático enriquecedora.

2. Marco Teórico

2.1. Conceito da Qualidade de Vida no Trabalho (QVT)

A QVT é um conceito amplo e transversal a diversos aspetos organizacionais e tem sido muito estudada e debatida por diversos estudiosos, pelo que, existe, atualmente, várias definições de QVT, o que a faz ser vista e analisada de diversas perspetivas.

Na perspetiva de Jiménez (2014), o termo QVT descreve programas focados nas condições do local de trabalho e no bem-estar dos trabalhadores no ambiente laboral, resultando da soma total de valores, materiais e não materiais, alcançados por um trabalhador ao longo de sua vida profissional. Logo, a QVT é uma ferramenta importante para as organizações, por permitir que elas atinjam os resultados almejados.

De acordo com Rodrigues (1994), só existe QVT quando as condições de trabalho permitem que os trabalhadores vivam com um nível baixo de estresse. Pois, o autor considera que quando um problema ultrapassa os limites aceitáveis de estresse é sinal de que é necessário intervir para evitar conflitos internos e a degradação do clima organizacional, condições essas que põem em causa um ambiente de trabalho saudável e as condições básicas para realizar as tarefas da melhor forma possível e sem consequências negativas para o bem-estar físico e psicológico do trabalhador.

Para Limongi-França (1996), a QVT é um conjunto de ações implementadas por uma organização com o intuito de promover melhorias a nível das inovações tecnológicas e estruturais no contexto de trabalho, tendo sempre em devida conta a estrutura organizacional (espaço físico e equipamentos) e os relacionamentos interpessoais dos trabalhadores.

Nessa definição de QVT podemos verificar que o autor coloca ênfase em dois aspetos importantes, nomeadamente, o aspeto físico (estrutura organizacional) e o aspeto humano (relações interpessoais).

Por outro lado, Fernandes (1996), considera que a QVT é a gestão proativa e circunstancial de aspetos físicos, sociais, psicológicos e tecnológicos relacionados com a cultura

organizacional e que promovem a renovação do clima organizacional, refletindo-se diretamente no bem-estar do trabalhador e na produtividade das organizações. O autor considera ainda que a QVT tem como objetivo principal a conciliação dos interesses individuais e organizacionais, em que ambas as partes saem a ganhar, pois, ao melhorar a satisfação do trabalhador a organização melhora, consequentemente, a sua produtividade.

Numa perspetiva mais transversal, Chiavenato (2010) aponta a QVT como o resultado da combinação de diversos fatores, tais como: satisfação com o trabalho realizado; possibilidades de desenvolvimento na carreira; reconhecimento dos resultados alcançados; o salário e benefícios auferidos; relacionamento humano na equipa e na organização; ambiente psicológico e físico de trabalho; a liberdade de atuação; participação na tomada de decisões; comprometimento e participação ativa na organização.

Ainda, conforme o mesmo autor, só é possível alcançar a satisfação dos trabalhadores através da análise de todos os aspetos acima enunciados, porque a QVT é composta por fatores objetivos e subjetivos, sendo que cada indivíduo possui as suas necessidades, perspetivas e cultura. Assim, será necessário que a organização faça uma gestão proativa e eficiente da QVT como forma de ir ao encontro das necessidades coletivas e garantir um ambiente de trabalho saudável e produtivo.

Complementarmente, Jiménez (2014), afirma que a QVT é composta por 3 (três) potencialidades, designadamente, biológica, psicológica e social, em que é extremamente importante, práticas de QVT que possam lidar com a complexidade do ser humano.

Atendendo ao exposto, verifica-se que a QVT resulta da junção de diversos fatores com vista ao equilíbrio entre o bem-estar humano e organizacional, pelo que pode-se dizer que não existe uma definição única da QVT na literatura científica, podendo ser vista como uma estratégia, que visa equilibrar os interesses individuais aos organizacionais para atingir um bem comum, sempre numa lógica de benefício para ambas as partes.

2.2 Origem e Evolução da Qualidade de Vida no Trabalho

Segundo Vasconcelos (2001), desde os primórdios da humanidade podemos verificar a constante preocupação com as questões ligadas a QVT através de marcos históricos, tais como os ensinamentos de Euclides de Alexandria sobre os princípios básicos da geometria que reportam a 300 A.C, que inspiraram a melhoria do método de trabalho dos agricultores no Egipto. A Lei das Alavancas de 287 A.C, criada por Arquimedes, cujo objetivo era diminuir o esforço físico dos trabalhadores.

Contrariamente, Neves e Ramalho (2005), acreditam que o surgimento formal da QVT deve-se a Escola das Relações Humanas e à abordagem sociotécnica. A Escola das Relações Humanas tem como base os estudos desenvolvidos por Elton Mayo (1880-1949), nos quais foi possível demonstrar que o homem é um ser social e que o seu comportamento é pautado pelo comportamento do grupo e que o trabalhador não é motivado apenas por fatores extrínsecos como salário, benefícios, mas também por fatores intrínsecos como a satisfação das suas necessidades sociais e psicológicas.

Outrossim, para Fernandes (1996), a expressão QVT foi utilizada pela primeira vez na década de 1950 nos estudos desenvolvidos por Eric Trist (1949), sobre as relações existentes entre o indivíduo, o trabalho e a organização. Tendo desenvolvido uma análise sociotécnica

da organização do trabalho na qual pretendia reduzir o sofrimento dos trabalhadores através da reorganização das suas tarefas.

De acordo com Honório e Marques (2001), a década de 1950 foi um período marcante a nível de pesquisas em torno da temática da QVT e da satisfação no contexto laboral, sendo o ponto de mudança e reorganização dos locais de trabalho, em que foram abordados problemas que não tinham sido tratados devidamente, entre eles estão os conflitos interpessoais, absentismo, erros de produção relacionados com a mecanização e a produção nas minas de carvão. Para os mesmos autores, as pesquisas e estudos sobre a QVT foram ganhando força até os meados da década de 1970, período a partir do qual o mundo enfrentava uma crise do petróleo e níveis nunca visto de inflação, o que fez com que até o final da década de 1970, todas as atenções se voltassem para o aumento da produtividade, deixando-se assim de lado a preocupação com a humanização do trabalho.

Para elevar ainda mais a importância da QVT, em 1979, a Organização Mundial da Saúde (OMS) lançou o desafio de criação de programas especiais direcionados à saúde dos trabalhadores, como forma de promover melhorias nas condições da QVT nos países em desenvolvimento. Assim, deu-se o primeiro passo para prevenção dos acidentes e doenças relacionados com o trabalho (Fernandes, 1996).

De acordo com Lacaz (2000), no início da década de 80, começaram a surgir vários grupos de estudos que deram contributos muito importantes para o desenvolvimento da QVT, entre os quais, Hackman e Lawler (1971), Walton (1973), Hackman e Oldham (1975), Lippt (1978) e Westley (1979). Assim, a QVT começa a ganhar impulso novamente, passando a constar na agenda de organismos internacionais, especificamente, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), materializada com a criação do Programa Internacional para o Melhoramento das Condições e dos Ambientes de Trabalho (PIACT), que visa por um lado a melhoria da qualidade geral de vida e por outro o alargamento da participação dos trabalhadores nas decisões que têm influência direta na sua vida profissional.

Posteriormente, com o surgimento da era da informação na década de 90, período marcado pela mudança e pelo avanço tecnológico em que as organizações têm de se adaptar em tempo real à inovação e aos novos desafios, começa a aumentar os desafios a nível laboral, exigindo assim a satisfação e a motivação dos trabalhadores em perspetivas nunca antes analisadas, requerendo ainda mais preocupação e atenção com aspetos ligados a Qualidade de Vida do Trabalho (Ribeiro e Santana, 2015).

Pelo que, de acordo com Limongi-França (2008, p.174):

A partir dos anos 2000, apresentam a QVT composta por quatro domínios: a) domínio biológico: hábitos saudáveis como alimentação e atividades físicas; b) domínio psicológico: clima organizacional, oportunidades de carreira, relacionamento com colegas e chefes, autoestima; c) domínio social: previdência, cursos, lazer e família; d) domínio organizacional: imagem corporativa, inovação e tecnologia, ergonomia, natureza da atividade, políticas e rotinas de recursos humanos.

À vista disso, pode-se verificar que a QVT tem vindo a evoluir de forma gradativa, passando de características primordialmente operacionais e legais para características humanísticas e estratégicas ao longo do tempo.

2.3 QVT nas Organizações Públicas

Com as mudanças que têm vindo a ocorrer no mundo nas últimas décadas, o setor público, burocrático, inflexível, lento e linear começa a perder terreno e demonstra-se cada vez mais desajustado a realidade atual. Além disso, outra realidade das organizações públicas, prende-se ao facto de possuírem setores de RH com carácter meramente administrativo e burocrático, dando importância apenas a aspetos operacionais, tais como, admissão, desvinculação de pessoal, folha de pagamento, férias, licenças, faltas, entre outros aspetos (Machado et al., 2001).

Segundo Quirino e Xavier (1987), tanto em organizações públicas como privadas, no que diz respeito a QVT têm colocado ênfase, essencialmente, em satisfazer as necessidades dos trabalhadores como forma de resolver ou amenizar os problemas que afetam o desempenho dos mesmos ou o crescimento e a prosperidade da organização.

Assim, para entender melhor a QVT nas organizações públicas tem-se que ressaltar a importância e a grande representatividade que as mesmas possuem na sociedade, sendo elas uma das principais responsáveis pelo fornecimento de produtos e serviços públicos, o que faz com que os seus trabalhadores estejam na maior parte das vezes sob uma forte pressão social, o que acaba, consequentemente, por influenciá-las no que concerne a QVT (Queiroz, 2014).

Além de tudo, os cidadãos estão cada vez mais conscientes dos seus direitos, o que faz com que haja uma maior exigência e cobrança em relação aos serviços e produtos prestados ou produzidos pelo setor público. Como tal, as organizações públicas, tem-se visto obrigadas a reorganizarem-se de modo a dar respostas às exigências, tanto dos clientes internos como dos clientes externos (Chiavenato, 2004).

Outrossim, na visão de Brandão e Bastos (1993), os trabalhadores do setor público são constantemente rotulados como incompetentes, preguiçosos, corruptos e descomprometidos, o que reforça ainda mais a importância de analisar e entender o comportamento desses trabalhadores como forma de serem desenvolvidas práticas de gestão de recursos humanos com vista a melhoria do desempenho, aumento da produtividade e da motivação e a implementação de programas voltadas para a QVT, humanizando o ambiente laboral de modo a alcançar a sustentabilidade organizacional.

Por outro lado, as organizações públicas devem investir em métodos e ferramentas de gestão que promovam a melhoria das condições físicas do trabalho, proporcionando uma maior Qualidade de Vida no Trabalho aos trabalhadores públicos (Leite Filho & Almeida, 2005).

Admite-se assim que a adoção da QVT nas organizações públicas será uma mais-valia, pois, irá garantir profissionais motivados, comprometidos e co-responsáveis pela coisa pública, dando o melhor de si e recebendo o melhor da organização para que haja excelência nos serviços prestados e garantia de satisfação total dos clientes internos e externos (Longo & Vergueiro, 2003).

2.3.1 Os Indicadores da QVT nas Organizações

Os indicadores são ferramentas de planejamento e decisão que permitem a clareza de critérios, a veracidade na avaliação, facilidades de identificação, compreensão e de comparação.

Sendo que, os indicadores de QVT são ferramentas úteis que permitem obter informações e conhecimentos importantes para tomada de decisão como também para a análise do impacto da QVT no desempenho dos trabalhadores (Oliveira, 2008).

Para Limongi-França (2008, p. 173), "A utilização de indicadores de QVT podem levar a área de gestão de pessoas a um amadurecimento conceitual e metodológico com a mesma importância que de outras áreas da organização."

Pautados nos indicadores da QVT é possível fazer a escolha acertada do instrumento e ações de QVT a serem implementadas nas organizações.

Nesse sentido, ilustra-se na Tabela 2.3, o resumo dos principais indicadores da QVT apresentado pelo autor Rocha (1998), através de uma abordagem útil, resumida e comparativa.

É importante detalhar o modelo de indicadores da QVT proposto por Walton (1973), pois, a abordagem adotada por este autores é bastante ampla e completa, demonstrando uma visão holística e transversal da QVT.

Segundo Fernandes (1996), Walton é considerado um dos primeiros pesquisadores a abordar critérios e indicadores da QVT e a apresentar uma abordagem científica do tema, apresenta um modelo de oito indicadores que influenciam a QVT, nomeadamente, compensação justa e adequada, condições de trabalho, uso das capacidades, oportunidades, integração social, constitucionalismo, trabalho e vida, relevância social, contudo, ressalva que dependendo do contexto, é possível gerar novos grupos de critérios conforme é exposto na Tabela 2.4.

TABELA 2.3 Indicadores da QVT segundo Rocha

AUTORES	INDICADORES DA QVT
Walton	Compensação justa e adequada; Condições de trabalho; oportunidade de uso e desenvolvimento de capacidades; oportunidade de crescimento e segurança; integração social no trabalho; constitucionalismo; Trabalho e relevância social da vida no trabalho.
Hackman e Oldham	Variedades de tarefa; Identidade da tarefa; Significado da tarefa; Autonomia e feedback.
Westley	Económico, Político, Sociológico e Psicológico
Davis e Werther	Projeto de cargos segundo a habilidade; Disponibilidade e expetativas sociais do empregado; Práticas de trabalho não mecanicistas; Autonomia; Variedade; Identidade da tarefa e retroinformação.
Nadler e Lawler	Participação nas decisões; Reestruturação do trabalho através de enriquecimento de tarefas e grupos de trabalho autónomos; Inovação no sistema de recompensas e melhoria do ambiente de trabalho.
Huse e Cummings	Participação do trabalhador; Projeto de cargos; Inovação no sistema de recompensa e melhoria do ambiente de trabalho.
Siqueira e Coletta	Trabalho, relações interpessoais, colegas, chefe, política de Recursos Humanos e a empresa.

Fonte: Rocha (1998).

TABELA 2.4 Indicadores de QVT conforme Walton

CRITÉRIOS	INDICADORES DA QVT
Compensação justa e adequada	Salário adequado;Compensação justa;Salários maiores em empresas mais lucrativas;Ganhos na produtividade;Proporcionalidade interna e externa entre os salários;
Condições de trabalho	Horas razoáveis de trabalho; Ambiente físico seguro e salubridade (espaço físico com menor risco de doenças e acidentes); Limitação de idade para exercer determinados trabalhos potencialmente nocivos para o bem-estar pessoal, superior ou inferior a certa idade;
Uso das capacidades	Autonomia; Possibilidade de exercitar talentos e habilidades; Informações e perspectivas sobre o processo total do trabalho e sobre o resultado das suas ações no processo; Tarefas completas e tarefas fragmentadas significantes.
Oportunidades	Desenvolvimento; Possibilidade de aplicação, esperada, de conhecimentos e capacidades; Oportunidade de progressão na carreira; Segurança no emprego e no rendimento.
Integração social	Ausência de prejuízos; Crença na igualdade de direitos; Mobilidade (para as pessoas com potencial para promoção profissional); Grupos primários de apoio para ajuda recíproca, suporte sócio-emocional e reconhecimento da individualidade; Relações; Sentido de comunidade; Abertura interpessoal para o intercâmbio de ideias e sentimentos.
Constitucionalismo	Direito a privacidade pessoal; Direito à liberdade de expressão verbal; Direito a tratamento equitativo; Gestão baseada na lei: Oportunidades iguais e de acesso a processo legal e acesso aos recursos (Direito do trabalho)
Trabalho e vida	Equilíbrio entre vida profissional e familiar; Jornada de trabalho estável; Transporte para o trabalho em tempo que não prejudique o estar em família; Promoções que não impliquem constantes mudanças geográficas.
Relevância social	Ação organizacional socialmente responsável; Ação organizacional socialmente responsável pelas práticas do emprego; Ação organizacional socialmente responsável pelas disposições de base da organização; Imagem da organização.

Fonte: Fernandes (1996).

2.3.2 Relação entre a Satisfação e a QVT

Existe uma tendência para considerar que a QVT está ligada ao bem-estar dos trabalhadores e que a mesma não possui nenhuma ligação com a satisfação profissional, pelo facto da satisfação ser uma variável muito influenciada por aspectos de ordem intrínseca. Todavia, a QVT tem-se demonstrado bastante útil ao fomentar as condições necessárias nas organizações com vista a melhoria da satisfação e consequentemente desempenho dos trabalhadores (Guedes, 2009).

Para Descanio e Lunardelli (2007), a QVT e a satisfação no trabalho estão intimamente relacionadas entre si, uma vez que a QVT procura satisfazer as necessidades do trabalhador, sendo que as pessoas são mais produtivas quando estão satisfeitas e comprometidas com o próprio seu trabalho. De facto, quando há uma melhoria nas condições de trabalho os trabalhadores ficam mais satisfeitos, sobretudo, quando a QVT alcançar as suas necessidades individuais, o que permitirá ao trabalhador aperfeiçoar a sua capacidade e seu desempenho.

Denota-se que quando as organizações promovem a Qualidade de Vida no Trabalho, contribuem de forma considerável para o aumento dos índices de satisfação no trabalho e fomenta a produtividade (Vendrami, 2011).

A Qualidade de Vida no Trabalho para além de ser uma ferramenta para alavancar os índices de satisfação e motivação dos trabalhadores, também serve como suporte às demais áreas organizacionais, tais como, produção, comunicação, Recursos Humanos, estratégia auxiliando na integração das pessoas no trabalho, tendo como objetivo o equilíbrio entre os objetivos dos trabalhadores e o da organização (Limongi-França, 2008).

Porém, é de se salientar que para Fernandes (1996), nem todo tipo de insatisfação do trabalhador, serão resolvidos pela Qualidade de Vida no Trabalho. Todavia, sua aplicação promove, sem sombra de dúvida, melhores desempenhos, maior produtividade, menores custos operacionais e menores desperdícios.

Acrescido ao exposto, é de se salientar que a satisfação no seu trabalho não deve ser dissociada da vida pessoal do trabalhador, pois, quando a vida pessoal e familiar não está equilibrada, o trabalho passa a ser alvo desses problemas (Moretti, 2003).

2.4 A Profissão de Jornalistas e a QVT

2.4.1 Conceitualização da Profissão de Jornalista

De acordo com Ramonet (2003), a palavra "journaliste" vem da expressão francesa "jour" (dia) e significa analista de um dia.

A expressão "journaliste" teve a sua origem no início do século XVIII, nomeadamente, em 1703 no Journal de Trévoux, periódico semanal, Francês. A palavra jornalista possuía, nessa época, uma acepção positiva e prestigiosa, sendo distinguida do "gazeteiro" cuja principal função era divulgar os fatos sem explicá-los (Palmer, 1994),

Outrossim, para Melo (2004), o jornalista pode ser considerado como sendo aquele que comparece às páginas dos jornais e expressa as suas opiniões sobre os fatos correntes.

O jornalista pode ainda ser definido como o indivíduo que ao exercer a sua actividade profissional assegura a recolha, tratamento e a apresentação das informações sobre os factos ou acontecimentos ocorridos na actualidade (Balle, 2004).

Ainda, na perspectiva de Melo (2004), o jornalista pode ser definido como um observador cotidiano da realidade, que capta informações junto dos protagonistas dos factos e os narra sucintamente na imprensa.

O jornalista é um mediador que exerce um papel decisivo na medida em que é o resultado de seu trabalho que irá oferecer visibilidade ao poder e ao mundo. O jornalismo deve ser pensado como uma actividade indispensável no mundo contemporâneo, como o instrumento que viabiliza o direito à informação, onde os jornais desempenham a função de mediadores e os jornalistas, individualmente, de representantes do leitor, telespectador e ouvinte, como indivíduos, consumidores e cidadãos (Gentilli, 2005).

Numa perspectiva culturalista, o autor Traquina (2005, pg.22), define, por um lado, "os jornalistas como sendo modernos contadores de histórias da sociedade contemporânea, e por outro, o jornalismo como uma atividade criativa, composta pela invenção de novas palavras e pela construção do mundo em notícias, apesar de ser muitas vezes limitada pelo tempo e hierarquias superiores".

De acordo com Rosenstiel e Kovach (2002), o jornalista deve apresentar o que é significativo de forma interessante e relevante, pois, como contadores de histórias com base nos factos, enfrentam alguns desafios para encontrar as informações de interesse do público e torná-las significativas e empolgantes.

Ora, os jornalistas não devem ser vistos apenas como meros trabalhadores, mas sim como "Membros de uma comunidade profissional que há mais de 150 anos de luta está empenhada na sua profissionalização com o objetivo de conquistar maior independência e um melhor estatuto social, desde o século XIX" (Traquina, 2004, p.93).

Consoante Marshall (2003), o jornalista transformou-se numa máquina de produção de informação, um cumpridor de demandas e prazos de entrega, em que as redações dos jornais contemporâneos passaram a adoptar processos de produção de notícia, exigindo que o jornalista seja flexível e capazes de se adaptar a variadas necessidade e situações. O jornalista, pós-moderno, é um profissional multifuncional e imprescindível em todas as áreas, pelo que sofre com as consequências profissionais, financeiras e pessoais de um mercado de trabalho em constante transformação.

2.4.2.3 Evolução da Profissão de Jornalista em Cabo Verde

De acordo com Silva (2015), o jornalismo em Cabo Verde, ou num panorama mais antigo, a imprensa em Cabo Verde, tem origem com o nascimento da imprensa colonial, no âmbito da revolução liberal, de 1820, motivada pelos ideais da Revolução Francesa. A instituição do constitucionalismo e do regime republicano geraram mudanças em Portugal, bem como nas províncias ultramarinas. Esse novo regime foi decisivo para instauração da imprensa, em Cabo Verde, como nas demais províncias Ultramarinas.

Conforme Brito-Semedo (2006), em 1842 começa a funcionar a imprensa em Cabo Verde. Nesse mesmo ano foi publicado o primeiro Boletim Oficial do Governo Geral de Cabo Verde, na ilha da Boavista onde se encontrava instalada a sede do Governo. O Boletim era composto por assuntos oficiais e não oficiais e funcionava como um verdadeiro jornal, onde constava resumos de noticiarios, produções literárias de autores cabo-verdianos residentes em Cabo Verde e no estrangeiro. Cabo Verde tornou-se, assim, no primeiro país dos PALOP – Países de Língua Oficial Portuguesa a ter imprensa. Esse previlégio deveu-se muito à proximidade geográfica de Cabo Verde em relação à antiga metrópole (Portugal).

Na perspectiva de Oliveira (1998), a imprensa Cabo-verdiana do período colonial pode ser analisada em dois períodos distintos, designadamente, o primeiro, de 1842 à 1931, caracterizado por longos períodos de inexistência de órgãos informativos em circulação e o segundo período que vai de 1931 à 1975 durante o qual Cabo Verde conseguiu manter uma imprensa escrita permanente.

Para Ferreira (2002), a imprensa escrita em Cabo Verde evoluiu ao longo de três fases distintas. A primeira fase (1879 à 1889), inicia-se a publicação de vários periódicos todos com cunho político e noticioso, sendo todos publicados na Cidade da Praia, dos quais destacam-se, "Correio de Cabo Verde" (1879), "A Imprensa" (1880 à 1881), "A Justiça" (1881), "O Protesto" (1883), "O Povo Praiense" (1886), "O Praiense" (1888) e "Praia" (1889), marcando de assim a primeira fase da atividade jornalística em Cabo Verde.

A segunda fase (1889 à 1910) caracteriza-se pela instalação do centro da actividade jornalística na área geográfica do Barlavento e pelo surgimento de diversas publicações das quais se realça as seguintes: "Almanach Luso-africano" (1895 à 1898), "Revista de Cabo Verde" (1899), "Liberdade" (1903), "A Opinião" (1902 à 1903), "Salve" (1902) e "O Espectro" (Fevereiro de 1904), todos com origem na ilha de S. Vicente, Cidade do Mindelo.

Na Cidade da Praia foi realizado uma única publicação, especial, do Jornal Cabo Verde, destinado a assinalar a passagem da sua realeza, o príncipe D. Luiz Filipe por Cabo Verde (Ferreira, 2002).

A terceira fase (1910 à 1975) arrancou com a proclamação da República em Portugal, em 1910. Nessa época surgiram publicações da revista neo-realista "Claridade" dos prestigiados autores cabo-verdianos, Baltazar Lopes da Silva e Jorge Barbosa. Em 1950 a imprensa cabo-verdiana passa a ter uma maior expressão, estando sempre associada à literatura (Ferreira, 2002).

Com a independência de Cabo Verde em 5 de Julho de 1975, surge o jornal público designado por "Voz di Povo" que foi extinto na década de 90, sendo substituído pelo "Novo Jornal de Cabo Verde" e, mais tarde, pelo "Jornal Horizonte", que era assegurada pelo Estado, extinto em 2006. Mais tarde, apareceram outros jornais privados que ainda hoje se podem encontrar nas bancas, entre os quais, "Asemana" (1991), o "Expresso da Ilhas" (2002), "A Nação" (2007) do Grupo Alfa Comunicações (Silva, 2015).

Com a instauração da democracia multipartidária a classe jornalística em Cabo Verde já se encontrava organizada, começava a surgir indícios de liberdade de imprensa, a pesar da existência de conflitos entre políticos e jornalistas. Assim sendo, em 24 de novembro de 1990, devido a necessidade de reconhecimento, agregação e organização da classe jornalística enquanto grupo social que partilha objetivos e valores comuns, surge a AJOC - Associação dos Jornalistas de Cabo Verde com o intuito de defender dignidade da classe jornalistica, promover princípios éticos e de liberdade de imprensa, que mais tarde traduzir- se na aprovação, pela AJOC, do Código Deontológico em 1991, revisto em 2011 de forma a ser criado condições para adaptação às mudanças provocadas pelo surgimento das tecnologias de informação e comunicação em Cabo Verde (Fontes, 2017).

Em 2004 foi criada a Comissão de Carteira Profissional, tendo iniciado as suas atividades apenas em 2006. A Comissão tem como atribuição definir as condições de obtenção, atualização, suspensão e supressão da carteira profissional dos jornalistas. No entanto, devido a vários anos de inatividade, só em 2010, foram expedidas as primeiras carteiras profissionais de jornalistas em Cabo Verde (Fontes, 2017).

Posteriormente, ainda em 2010, na sequência da revisão constitucional foi criada a ARC - Autoridade Reguladora para a Comunicação Social, uma entidade coletiva de direito público, independente e sem subordinação política, que exerce poderes de regulação, fiscalização e de supervisão de todas as entidades nacionais de comunicação social, sem prejuízo da liberdade de imprensa, assegurando, igualmente, que todos os jornalistas tenham carteira profissional para o exercício efetivo da profissão (Fontes, 2017).

Actualmente, a maioria dos jornalistas cabo-verdianos trabalham na área audiovisual, sendo que 40% dos mesmos são trabalhadores do quadro da empresa pública RTC – Rádio Televisão Cabo-verdiana, S.A. , empresa gere a rádio e a televisão pública de Cabo Verde

tendo como acionista único, o Estado. De realçar que o Estado é o maior empregador na área da comunicação social em Cabo Verde, tendo como concorrente o sector privado com fraca expressão e desenvoltura sendo que os jornais privados sempre estiveram ligados a partidos políticos. Porém, nos últimos anos os jornalistas têm apostado em projetos editoriais próprios (Fontes, 2017).

No que se refere a condições salariais, existe uma discrepância entre o sector público e o privado. No sector público, existiu um Plano de Carreira de Cargos e Salários (PCCS) aprovado em 2000 e revisto em 2010, que estipula que um jornalista no início da sua carreira, designadamente, um jornalista I, Nível 7, Escalão "A" aufere o vencimento base de 70.104$004[1] escudos Cabo-Verdianos. Quando o profissional atinge o topo de carreira, passa para a categoria de Jornalista Principal, Nível 12, Escalão "J" na qual aufere o vencimento base de 163.582$00[2] escudos Cabo-Verdianos. Por outro lado, no sectorprivado, o salário dos jornalistas é mais baixo quando comparado com o sector público, sendo esta uma das grandes preocupações actuais do sindicato da classe (Fontes, 2017).

Assim, em suma, pode-se dizer que o jornalismo em Cabo Verde, teve sua origem atrelada ao surgimento e desenvolvimento da imprensa. De sublinhar que ainda hoje subsistem alguns desafios, dentre os quais a auto-censura, a precariedade do vínculo laboral e a ausência de recursos humanos e materiais que têm impedido o desenvolvimento equilibrado e contínuo do jornalismo. Contudo, tais dificuldades não são específicas de Cabo Verde, é uma realidade que faz parte das sociedades contemporâneas em que os meios de comunicação social desempenham um papel de vital na informação, na promoção da cultura, na formação e noentretenimento (Évora, 2010).

2.4.3 Relação entre a Profissão de Jornalista e a QVT

De acordo Fonseca e Souza (2006, p.5):

Com as constantes mudanças ocorridas com a evolução tecnológica, para o jornalismo, essas mudanças significaram acúmulo de tarefas, extinção de cargos e funções, estabelecimento de metas de produtividade e alto investimento em tecnologia e softwares, que representavam a "automatização de tarefas, tornando- as mais ageis e rápidas, de forma a permitir que, no mesmo período de trabalho, um mesmo profissional assuma outras atribuições.

Conforme Ribeiro (1994), a notícia por ser imprevista exige do jornalista capacidade de actuação célere fazendo com que estes profissionais estejam sempre atentos para acompanhar essa rotina. Ainda, o ritmo de trabalho e de vida do jornalista é incerto e instável, variando entre momentos de elevado volume de trabalho e outro em que não há muita fluência de tarefas. Por um lado, apressão, a precariedade do local de trabalho e o sofrimento mental que esses profissionais tendem a enfrentar tem prejudicado a Qualidade de Vida no Trabalho dos mesmos o que tem provocado consequências nefastas para a saúde desses profissionais. Acrescidon ao exposto, esse contexto exige cada vez mais das empresas de comunicação social uma actuação estratégica e focada de forma a aliviar e eliminar parte dessas problemáticas ligadas a Qualidade de Vida no Trabalho, garantindo assim

1. Corresponde à 775,63 USD.
2. Corresponde à 1.809,87 USD

maior qualidade no serviço prestado e maior satisfação dos profissionais da comunicação social (rádio e televisão). Essas afirmações são reiteradas na pesquisa realizada em 2003 por Roberto Heloani, cujos resultados indicam que as mudanças no mundo laboral dos jornalistas afectam a qualidade de vida dos mesmos. Assim, segundo Heloani (2003, p.5):

Pesquisas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), junto a sindicatos de jornalistas, demonstram uma tendência nada promissora para essa profissão devido às doenças insidiosas e, portanto, de difícil diagnóstico precoce, pelo que parte significativa desses profissionais não alcançam sequer a aposentadoria... Ademais, a partir da implantação de novas tecnologias nas redações nacionais, os usuários – jornalistas em sua maioria – se vêem cada vez mais diante dos "Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho" (DORT).

Além do mais, na opinião de Souza e Grisci (2005), existem evidências empíricas que demonstram que o trabalho dos jornalistas é desgastante. Ainda, consideram que, em várias situações, durante o exercício da profissão, os jornalistas estão sujeitos riscos ocupacionais devido ao excesso de horas de trabalho, dos turnos rotativos, das viagens e deslocações frequentes, das reportagens em contextos climáticos e sociais adversos e perigosas que envolvem conteúdos emocionais desgastantes (crimes, catástrofes naturais, entre outros), da tensão e pressão rotineira, da competitividade entre empresas e profissionais pela informação, entre outras causas.

De salientar que a profissão de jornalista ocupou o terceiro lugar no ranking das 10 piores profissões de 2019, sendo esse declínio provocado principalmente o avanço tecnológico que reduziu a demanda por esse tipo de serviço. Essa informação consta no site americano CareerCast que todos os anos divulga a lista das 10 piores profissões do mundo, escolhidas com base em 5 criterios de avaliação, nomeadamente, ambiente de trabalho, estresse no trabalho, perspectiva ocupacional e salário. Esse ranking apesar de não se basear em critérios científico, serve de base para perceber a tendência dessas profissões com passar dos anos (Relatório"The Worst Jobs of 2019"**[3]**).

Acrescido ao exposto, França e Rodrigues (1996) indicam um conjunto de sintomas que demonstram o desgaste fisico e emocial dos jornalistas, nomeadamente: cansaço, irritação e nervosismo, ansiedade, problema de estômago, hipertensão, cefaléia, insônia, depressão, problemas dematólogicos, problema de circulação, câimbras, calvice, distúrbios alimentares, dores musculares, distúrbios sexuais, baixa resistência, desânimo, alcoolismo.

Na mesma linha de raciocínio, Heloani (2003), faz menção a um conjunto de factos que estão na origem do desgaste físico e emocional dos jornalistas, concretamente, as pressões para cumprir horários e serem ágeis, relação conflituosa com os superiores hierárquicos e colegas, falha nos equipamentos, volume excessivo de trabalho, cobrança quanto à qualidade profissional, desconfiança social quanto a isenção desses profissionais.

Os jornalistas reclamam da falta de tempo e das viagens inesperadas que fazem sempre parte da sua rotina, fatores que limitam o convívio familiar, o descanso, para além de contribuir para o acúmulo de funções, pois, actualmente, o jornalista é multifunções. Dados esses que encontram acolhimento no discurso dos jornalistas que apelam à melhoria da

3. https://www.careercast.com/jobs-rated/worst-jobs-of-2019?page=2, acessado no dia 13 de julho de 2020.

rotina nas redações e das relações no trabalho como forma de tornar a profissão menos penosa e adequar as condições do ambiente laboral, passando assim pela melhoria da QVT desses profissionais (Heloani, 2003).

3. Metodologia

Atendendo ao propósito da pesquisa optou-se pelo uso da metodologia de natureza mista, com perspetiva interpretativa e descritiva com recurso a estudo de caso. A nível da temporalidade trata-se de um estudo transversal.

A presente pesquisa tem por base a seguinte pergunta de partida: Qual é a perceção dos jornalistas da "empresa de comunicação social" sobre a Qualidade de Vida no Trabalho?

3.1 Objetivos

3.1.1 Objetivo Geral

Identificar a percepção dos jornalistas da "empresa de comunicação social" em relação a QVT, com o propósito de apresentar sugestões de melhoria da QVT para os profissionais na área da comunicação.

3.1.2 Objetivos Específicos

a) Identificar a perceção dos jornalistas sobre a QVT; e
b) Apresentar sugestões de melhoria da QVT na "empresa de comunicação social".

3.2 População e Amostra

A pesquisa foi realizada numa empresa pública que presta serviço no âmbito da comunicação social, localizada em Cabo Verde e que atua no mercado há 35 anos. O universo da pesquisa é composto pelos jornalistas da "empresa de comunicação social", com vínculo laboral ativo com a empresa, pertencentes a sede e às delegações, de diferentes idades, escolaridade, sexo, totalizando 70 (setenta) jornalistas.

Como forma de garantir uma maior credibilidade e generalização dos resultados obtidos no presente estudo, a amostra será 37 % da população a ser estudada.

3.3 Variáveis

Na presente pesquisa pretende-se identificar variáveis e as possíveis relações existentes entre elas, com o propósito de analisar se existe uma relação causal entre a Qualidade de Vida no Trabalho, e a satisfação, pelo que as variáveis a serem estudas no são:

a) Variável independente: Qualidade de Vida no Trabalho
b) Variável dependente: Satisfação

3.4 Instrumentos de Medição e Técnicas

3.4.1 Entrevistas Semiestruturadas

No estudo em concreto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas e inquéritos por questionário aplicados a 37 % dos jornalistas da empresa da "empresa de comunicação social".

As entrevistas basearam-se num guião de entrevista elaborado com questões abertas, o que permitiu recolher as opiniões, os testemunhos e as interpretações dos entrevistados, respeitando a sua forma de pensar, as suas referências e a sua linguagem (Quivy & Campenhout, 1998).

As entrevistas foram dirigidas aos jornalistas com o intuito de se perceber qual é a perspetiva e a visão dos mesmos sobre a QVT na empresa. Cada uma das entrevistas teve a duração média de trinta e três minutos. Antes da realização das mesmas foi solicitada autorização aos entrevistados para a gravação das entrevistas. Para o registo das informações foi utilizado de um gravador de voz digital. É importante referir que foi utilizado um único guião de entrevista para todos os entrevistados de modo a fazer uma análise mais uniforme das respostas obtidas. Todas as entrevistas foram realizadas a partir da sede empresa na ilha de Santiago, situada na Cidade da Praia. Os entrevistados que se encontram afetos às delegações foram entrevistados via chamada telefónica devido a situação de pandemia.

Para análise dos dados obtidos através das entrevistas, conforme sugerido por Moll et al., (2006), optou-se pela transcrição integral das entrevistas e posterior enquadramento das partes selecionadas, para justificação dos pontos introduzidos no corpo de texto. As entrevistas foram transcritas logo no dia posterior ao da realização das mesmas e ao longo da transcrição foram feitas notas e observações às entrevistas.

3.4.3 Inquérito por Questionário

Neste estudo, foi utilizado um inquérito por questionário composto por um conjunto de 8 indicadores que possui 28 questões elaboradas com base no modelo teórico de QVT proposto por Richard Walton (1973). No referido questionário, utilizou-se como parâmetro para mensurar a QVT a escala de Likert com níveis de variação de 1 a 5, descritos da seguinte forma, 1 – Muito insatisfeito, 2 – Insatisfeito, 3 – Indiferente, 4 – Satisfeito e 5 – Muito satisfeito, conforme os critérios indicados no questionário aplicado.

Além das perguntas objetivas, fechadas, foi disponibilizado algumas linhas em branco, onde os trabalhadores pudessem apresentar alguns comentários e opiniões. Importa salientar que o inquérito por questionário foi aplicado, em formato digital, online através dos formulários da Google e em formato papel (para os jornalistas que não têm acesso a uma conta de email activa).

Para o tratamento dos dados obtidos através do inquérito por questionário foram utilizados o Excel e as funcionalidades do Google formulário para poder agrupar as respostas dadas e calcular e média e as percentagens de respostas em cada item que compõem as 28 questões. Posteriormente, os resultados obtidos foram introduzidos nas análises e na discussão realizada ao longo do presente trabalho.

3.4.3 Recolha de Dados Pré-Existentes

Foi utilizado informações extraídas de documentos e bases de dados existentes na "empresa de comunicação social" de forma a permitir uma análise completa e realística das informações recolhidas. De realçar que será utilizada a análise de conteúdo para trabalhar as informações recolhidas por esta via.

3.5 Procedimentos

3.5.1 Hipóteses de Estudo

Neste estudo foram definidas duas hipóteses, nomeadamente:

- HIPÓTESES 1: A Qualidade de Vida no Trabalho tem influência nos níveis de satisfação dos Jornalistas da "empresa de comunicação social". e
- HIPÓTESES 2: Os trabalhadores da "empresa de comunicação social" avaliam positivamente as condições de Qualidade de Vida no Trabalho existentes na empresa.

3.6 Descrição do Estudo de Caso

3.6.1 Descrição da "Empresa de Comunicação Social"

A "empresa de comunicação social", designação adoptada para preservar a identidade da empresa objecto do presente estudo, foi constituída em 26 de maio de 1997 com a figura jurídica de Empresa Pública. Em 1999, com a entrada em vigor da nova Lei de Bases das Empresas Públicas foi dotado de um novo Estatuto para empresa, passando assim para o figurino jurídico de sociedade comercial anónima (Certidão de Registo Comercial, 2019).

A empresa encontra-se geograficamente descentralizada pelo território nacional, representada por delegações distribuídas pelas diversas ilhas do arquipélago de Cabo Verde, designadamente, na ilha de S. Vicente, Sal, Fogo, S. Antão e Santiago (Cidade da Praia e Assomada). Para além das delegações a empresa possui, igualmente, estruturas de representação nas restantes ilhas, nomeadamente, S. Nicolau, Boavista e Maio (Regulamento Orgânico, 2002).

A sede da "empresa de comunicação social" fica localizada na Cidade da Praia, ilha de Santiago, onde dispõe de dois edifícios quase que contíguos. A empresa tem desenvolvido a sua atividade em torno das seguintes áreas (Certidão de Registo Comercial, 2019):

- Prestação de serviço público;
- Exploração da atividade publicitária;
- Comercialização de produtos relacionados com a sua atividade (patrocínios).

Os seus valores são, a universalidade; interesse público; confiança; responsabilidade social e meio ambiente; coesão social; pluralismo e liberdade de expressão; qualidade; boa gestão; criatividade; diversidade e privacidade (Plano estratégico 201/2024).

A "empresa de comunicação social"conta, atualmente, com 257 trabalhadores, dos quais 178 são homens e 79 mulheres. Ademais, os trabalhadores da "empresa de comunicação

social" apresentam uma idade média na ordem dos 46 anos, com a faixa dos 51 a 60 a representar cerca de 99 colaboradores, respetivamente, 36 % da população da referida empresa. Tendo presente que a média de idade no País ronda os 28 anos, pode-se considerar que a população da "empresa de comunicação social", possui uma idade média avançada (Relatório Gestão RH, 2019).

É de se realçar que o Plano de Cargos, Carreiras e Salários de 2010 da "empresa de comunicação social" faz menção a existência de 9 (nove) grupos profissionais de carreiras, designadamente, Jornalista, Pessoal de Programas, Pessoal de Produção/Realização; Pessoal de Operações; Pessoal Repórter de Imagem; Pessoal Técnico Especializado; Pessoal Técnico Profissional; Pessoal Técnico Administrativo; e Pessoal Auxiliar e de Apoio Geral.

4. Resultados

Das entrevistas realizadas verifica-se que os jornalistas entrevistados possuem uma noção clara do conceito de QVT, as respostas apresentadas apontam para uma noção de QVT transversal, pois, os mesmos fizeram menção de aspectos como possibilidades de desenvolvimento na carreira, reconhecimento, o salário e benefícios auferidos, relacionamento interpessoal, ambiente psicológico e físico de trabalho, liberdade de atuação, participação na tomada de decisões, comprometimento e participação ativa na empresa, entre outros, indo assim ao encontro das definições apresentadas por vários téoricos, especialmente, Chiavenato (2010), Jiménez (2014), Walton (1973).

Quanto a composição da QVT, os entrevistados afirmam que a mesma é composta por aspectos materiais e imateriais à razão de 50/50. Tal afirmação encontra acolhimento na perspetiva apresentada por Jiménez (2014), em que o autor descreve a QVT como sendo um resultado da soma total de valores, materiais e não materiais, alcançados por um trabalhador ao longo de sua vida profissional. Alás, não se pode falar de QVT se for fornecido apenas as condições materiais ou imateriais e vice-versa. É necessário existir uma conexão entre as condições materiais e o bem-estar emocional e psicológico dos trabalhadores. Hoje em dia essa ligação faz-se imperativa, pois, para termos trabalhadores a produzir de forma plena e com qualidade deverá existir harmonia e equilíbrio entre essas duas vertentes.

Da mesma maneira, os jornalistas entrevistados confirmaram, por unanimidade, que na empresa existe QVT, contudo, não foram unânimes na identificação de projectos ou iniciativas levados a cabo a nível da implementação da QVT na empresa. Poucos conseguiram identificar algumas acções e iniciativas, mas verifica-se que recorreram a uma memória recente para descrever tais acções e iniciativas, o que leva a crer que apesar da empresa possuir 37 anos de existência no mercado, ainda não possui uma cultura enraizada de busca e promoção da QVT. Inclusive, tal situação revela que as acções e iniciativas realizadas são pontuais e isoladas com vista a produção de uma satisfação momentânea, não tendo um carácter estratégico e nem sustentável.

Diante disso, os jornalistas da "empresa de comunicação social" acreditam que a implementação de um programa da QVT na empresa será uma mais-valia, uma vez que em suas perspetivas trará mais satisfação a classe profissional, bem como condições materiais e imateriais, e por conseguinte melhorá o seus resultados e desempenhos. Aliás, a esse propósito Longo e Vergeuiro (2003), admitem que adoção da QVT nas organizações públicas

será uma mais-valia, pois, irá garantir profissionais motivados, comprometidos e co-responsáveis pela coisa pública, dando o melhor de si e recebendo o melhor da organização para que haja excelência nos serviços prestados e garantia de satisfação total dos clientes internos e externos.

Todavia, é de se salientar que para Fernandes (1996), nem todo tipo de insatisfação do trabalhador, serão resolvidos pela QVT. A sua aplicação promove, sem dúvida, melhores desempenhos, maior produtividade, menores custos operacionais e menores desperdícios.

Porém, a satisfação no trabalho não deve ser separada da vida pessoal do trabalhador, visto que, quando a vida pessoal e familiar não está equilibrada, o trabalho passa a ser alvo desses problemas (Moretti, 2003).

Os jornalistas apontaram a resistência à mudança e as limitações financeiras da "empresa de comunicação social" como sendo as principais dificuldades que podem bloquear a implementação de um programa de QVT na empresa. De se referir que os próprios funcionários da empresa foram apontados como sendo a principal força para a implementação da QVT por se tratar de pessoas qualificadas e competentes. Alias, afirmação essa que já foi validada por diversos estudiosos que demonstraram que um dos principais activos de uma organização são as pessoas que as compõem, pelo que o sucesso de qualquer iniciativa depende do comprometimento e do envolvimento dos mesmos.

Nessa mesma linha de raciocínio, Sucesso (1998), afirma que um dos maiores desafios para implementação do sistema de QVT prende-se à adesão e comprometimento dos trabalhadores nesses tipos de projectos, pois, ao mesmo tempo que esses projectos trazem vantagens (melhoria de condições laboráis) exige uma maior responsabilização e comprometimento deles, entre outros deveres.

No que toca a satisfação, os resultados das entrevistas evidenciam que os jornalistas da "empresa de comunicação social" sentem-se satisfeitos na empresa apesar de admitirem que a empresa possui ainda um longo caminho a percorrer em termos de implementação da QVT. Da análise das respostas apresentadas constata-se que a satisfação desses profissionais resulta do facto de desempenharem uma profissão que gostam e numa empresa que possui visibilidade e credibilidade a nível nacional e internacional. Tal afirmação, conforme Hacman e Oldham (1980), é justificada pelo facto de que quando as pessoas se sentem satisfeitas com o seu trabalho, excecionalmente é necessário incentivá- las a trabalhar com compromisso, dado que possuem motivação interna, desempenham bem as suas tarefas, e o bom desempenho acaba por ser uma espécie de auto- recompensa que funciona como um estímulo para continuarem a produzir e a fazer cada vez mais e melhor, porque causa-lhes uma sensação de bem-estar. Para os mesmos autores, os trabalhadores precisam de ter condições necessárias para alcançarem a motivação interna, nomeadamente, receber *feedback* sobre o seu desempenho, saber a sua responsabilidade e conhecer os intervenientes do processo de trabalho e conhecer a significância do seu trabalho no contexto organizacional.

Acrescenta-se, ainda, que os aspectos que mais causam satisfação nos jornalistas na empresa é o facto de fazer o trabalho que gostam, por trabalharem numa empresa credível, com visibilidade, e porque possuem estabilidade nos seus empregos. Não obstante identificam como principais pontos de insatisfação a comunicação interna ineficiente, a desigual-

dade a nível de oportunidades, escassez de materiais (gravadores, computadores, etc). Com efeito, se verifica que o bem-estar de um jornalista reside no fato do mesmo sentir prazer ao realizar suas tarefas, gosta e se identifica com as mesmas, é reconhecido e respeitado profissionalmente e pessoalmente, usufrui de padrões mínimos de qualidade no ambiente de trabalho, tem boas relações profissionais, tem possibilidade de crescimento profissional e tem ao seu dispor os recursos necessários para realização das suas atividades.

Ademais, dos estudos que têm sido desenvolvidos, concluiu-se que o que leva a satisfação ou não no trabalho está ligado as condições laborais (remuneração, chefia, colegas, benefícios, formação), porém, ressalva-se que pode-se oferecer as mesmas condições a dois trabalhadores e um ficar satisfeito e outro não (Spector, 2003). Assim sendo, a satisfação possui uma vertente pessoal, intrínseco à própria pessoa, e não depende da intervenção externa. Por outras palavras, a satisfação no trabalho resulta do equilíbrio entre o indivíduo e seu trabalho, podendo a satisfação no trabalho ser influenciada pelo ambiente externo e pela personalidade do trabalhador. Inclusive, os entrevistados consideram que a própria natureza da função que desempenham leva a que não tenham uma QVT a 100%, uma vez que lidam constantemente com o stresse, pressão, autocrítica, exposição pública, ente outros aspectos.

Além do mais, na opinião de Souza e Grisci (2005), existem evidências empíricas que demonstram que o trabalho dos jornalistas é desgastante. Existem várias situações, durante o exercício da profissão, em que os jornalistas estão sujeitos a riscos ocupacionais devido ao excesso de horas de trabalho, dos turnos rotativos, das viagens e deslocações frequentes, das reportagens em contextos climáticos e sociais adversos e perigosos que envolvem conteúdos emocionais desgastantes (crimes, catástrofes naturais, entre outros), da tensão e pressão rotineira, da competitividade entre empresas e profissionais pela informação, entre outras causas.

Contudo, ao contrário do afirmado por Heloani (2003), os jornalistas da "empresa de comunicação social" não reclamam da falta de tempo e das viagens inesperadas que fazem sempre parte da sua rotina, fatores que limitam o convívio familiar, o descanso, para além de contribuir para o acúmulo de funções, visto que, actualmente, o jornalista é multifunções. Nenhum dos entrevistados apontaram tais problemas, demonstrando até nas respostas aos questionários um nível razoável de indiferença (31%) em relação a esses aspectos.

Acresce que dos resultados do questionário, os jornalistas não manifestaram uma plena satisfação no que diz respeito à remuneração e os benefícios que auferem, sendo que apenas 25% manifestaram estar satisfeitos, enquanto 14% declaram insatisfação e 13% demonstraram muita insatisfação, porém, na entrevista afirmaram sentir satisfação em relação ao salário praticado na empresa, fazendo referência que a mesma encontra-se acima da média do mercado nacional.

Diante disso, de modo a contornar a insatisfação e melhorar a QVT na empresa os entrevistados sugeriram a adopção de um conjunto de acções, entre as quais se destacam, a implementação da avaliação de desempenho, a criação de oportunidades de formação e desenvolvimento na carreira, a melhoria das condições materiais existentes da empresa e a melhoria da comunicação e do relacionamento interpessoal entre colegas e chefias.

5. Conclusão

A presente pesquisa iniciou-se com o objectivo de identificar a perceção dos jornalistas da "empresa de comunicação social" em relação a QVT, com vista a apresentar sugestões de melhoria da QVT para os profissionais na área da comunicação. Para o efeito, foi feito uma revisão da literatura sobre a QVT tendo sido verificado que trata-se de um tema amplamente estudado e discutido no meio teórico e académico. Passando da teoria para prática, foi escolhido uma metodologia de natureza mista (qualitativa e quantitativa), recorrendo-se ao método do estudo de caso único, tendo por base a aplicação de duas técnicas em simultâneo, nomeadamente, inquérito por questionário e entrevistas semiestruturadas aplicadas à todos os jornalistas activos da "empresa de comunicação social". O inquérito por questionário foi elaborado conforme o modelo apresentado pelo autor Walton (1973), com algumas adaptações no que se refere a denominação da escala e das questões que compõem cada item identificado pelo referido autor de forma a ajustá- lo à realidade da empresa.

De acordo com resultados alcançados nas entrevistas e no inquérito por questionário verifica-se que os jornalistas da "empresa de comunicação social" consideram que existe QVT na respectiva empresa e demonstram estar satisfeitos, pelo que pode-se dizer que ambas as hipóteses formuladas foram validadas. A QVT existente na "empresa de comunicação social" tem tido uma influência positiva na satisfação dos jornalistas e estes avaliam de forma positiva as condições de qualidade de vida no trabalho existentes na empresa.

Dos itens que compõem as condições de trabalhos os jornalistas afirmam estar satisfeitos com o tempo de jornada de trabalho diário, a segurança e conforto no local de trabalho, as condições de trabalho, ventilação, higiene, iluminação, a carga de trabalho e a limpeza e higienização da empresa. Porém, demonstram insatisfação com a comunicação das metas e dos objectivos. Evidenciaram estar satisfeitos com o cumprimento dos seus direitos pela empresa, contudo, de realçar que a distribuição de trabalho entre os jornalistas tem sido motivo de insatisfação, pois, 50 % dos respondentes consideram que a distribuição do trabalho não é feita com base nas competências e habilidades de cada profissional, o que tem gerado insatisfação entre os profissionais da classe.

Os resultados da pesquisa indicam, igualmente, que os jornalistas estão bastante satisfeitos com o bom relacionamento entre colegas, bem como, com as lideranças da organização. Fazem referência que a empresa valoriza as suas ideias e iniciativas. Contudo, salienta-se que existe uma contradição neste último aspecto, pois, no questionário o relacionamento entre os colegas e chefias é avaliado de forma satisfatória, mas na entrevista é apontado como um dos factores que promovem a insatisfação desses profissionais.

Os resultados desta pesquisa apontam a existência de satisfação dos jornalistas em relação aos horários e períodos de descanso, assim como a estabilidade no trabalho. Entretanto, nota-se que existe indiferença em relação a frequência de realização das horas extras, disposição pós jornada de trabalho e disponibilidade de tempo para divertir e estar com a família e amigos.

Acrescido a isso, nota-se que há uma acentuada satisfação dos jornalistas em relação ao item uso de capacidades, mas, há insatisfação em relação a participação no processo de decisão na empresa. Entretanto, a maioria dos jornalistas da "empresa de comunicação

social" estão satisfeitos com a relevância e importância do trabalho e com as tarefas que realizam.

Na opinião dos jornalistas a empresa avaliada reflete satisfação, conservando assim uma excelente imagem perante seus trabalhadores e também diante da sociedade em que se encontra inserida. Manifestaram, igualmente, orgulho na imagem da "empresa de comunicação social" na sociedade, bem como muita satisfação em relação ao facto de trabalharem na empresa, fazendo com que esta desfrute de credibilidade junto da sociedade e dos seus trabalhadores. Contudo, não revelam uma plena satisfação no que diz respeito à remuneração e os benefícios que auferem, apenas 25% declaram estar satisfeitos, 14% afirmam insatisfação e 13% demonstram muita insatisfação.

Entretanto, observa-se que há uma acentuada insatisfação dos referidos profissionais em relação a avaliação do desempenho, contudo, estão satisfeitos com as oportunidades de crescimento profissional e com as formações disponibilizadas pela empresa.

Face ao exposto, observa-se ainda que as necessidades humanas englobam aspectos de ordem económica, sociais e psicológicas. Pelo que, para além das condições de trabalho e da remuneração, os aspectos como a aceitação, o reconhecimento, o bom clima organizaional, o orgulho e identificação com o trabalho, auto — estima e auto — realização também exercem influência sobre a QVT.

Pelos resultados alcançados é possível concluir que os jornalistas da "empresa de comunicação social" estão satisfeitos com a Qualidade de Vida no Trabalho que a empresa lhes proporciona. Neste sentido, aceitamos como confirmadas as hipóteses da investigação que orientaram a presente pesquisa. Esta pesquisa permitiu-nos visualizar a importância da QVT para as empresas e os seus respectivos trabalhadores.

Ademais, foi possui concluir que a QVT resulta do equilíbrio entre aspectos materiais (extrínsecos) e aspectos imateriais (intrínsecos), sendo que a propria natureza da profissão jornalistica por si só tem influencia nos níveis de QVT desses profissionais.

No que se refere às dificuldades enfrentadas, destacam-se a pouca disponibilidade de tempo dos jornalistas para participarem na referida pesquisa, bem como a manisfestação de uma certa resistência em responder questões ligadas a QVT na referida empresa. Essa escassez de tempo impossibilitou que a pesquisa abrangesse a totalidade dos jornalistas que laboram na empresa, o que iria permitir uma análise mais abrangente e profunda da realidade. Outra limitação relevante é o acto da pesquisadora ser a chefe do Departamento dos Recursos Humanos da "empresa de comunicação social" o que pode ter limitado de forma inconsciente e indirecta uma maior espontaneidade nas respostas apresentadas pelos participantes com receio de haver alguma represália.

No que respeita as sugestões para investigações futuras, considerando o facto da presente pesquisa ser bastante específica, seria interessante replicá-la em outras empresas, de forma a confirmar ou rejeitar as conclusões que aqui se apresentam. Relacionado com esta sugestão, seria igualmente interessante analisar o grau de satisfação dos jornalistas com a QTV fazendo uma comparação entre empresas públicas e privadas e entre jornalistas da rádio e da televisão, bem como comparar a perspectiva dos jornalistas com a dos demais trabalhadores da mesma empresa sobre a QVT.

Referências

Balle, F. (2004). *Dicionário dos media*. Didática Editora.

Boselie, P. (2010). *Strategic human resource management: A balanced approach*. McGram-Hill Higher Education.

Bowditch, L., & Buono, F. (1992). *Elementos do comportamento humano*. Pioneira.

Brandão, M., & Bastos, A. (1993). Comprometimento organizacional em uma instituição universitária. *Revista de Administração, 28*(3), 50-61.

Brito-Semedo, M. (2006). *A construção da identidade nacional: Análise da imprensa entre 1877 e 1975*. Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro.

Chiavenato, I. (2004). *Gestão de pessoas* (2.ª ed.). Campus.

Chiavenato, I. (2010). *Gestão de pessoas: O novo papel dos recursos humanos na organização* (3.ª ed.). Elzevier.

Descanio, D., & Lunardelli, C. (2007). Saúde e qualidade de vida na empresa familiar. *Revista Psicologia: Organizações e Trabalho, 7*(1), 159-178.

Évora, S. (2010). *Políticas de comunicação e liberdade de imprensa: Análise da situação*.

Évora, S. (2012). Os media em Cabo Verde: Percurso histórico e novas tendências. In 71.º Anuário Internacional de Comunicação Lusófona.

Fernandes, E. (1996). *Qualidade de vida no trabalho: Como medir para melhorar* (5.ª ed.). Casa da Qualidade.

Ferreira, G. (2002). Apontamentos sobre as propriedades do campo de produção jornalístico. *Pauta Geral, 9*(4), 243-258.

Ferreira, M. (2011). A ergonomia da atividade pode promover a qualidade de vida no trabalho? Reflexões de natureza metodológica. *Revista Psicologia: Organizações e Trabalho, 11*(1), 8-20.

Fontes, M. (2017). Uma identidade dos jornalistas cabo-verdianos [Tese de mestrado, Escola Superior de Comunicação Social, Lisboa, Portugal]. http://hdl.handle.net/10400.21/8051

Gentilli, V. (2005). *Democracia de massas: Jornalismo e cidadania: Estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação*. EDIPUCRS.

Guedes, C. (2009). Relação entre qualidade de vida no trabalho e indicadores de satisfação profissional [Dissertação de mestrado, Universidade de Lisboa].

Hackman, J., & Oldham, G. (1975). Development of the job diagnostic survey. *Journal of Applied Psychology, 60*(2), 159-170.

Hackman, J., & Suttle, J. (1977). *Improving life at work*. Scott Foresman and Company.

Heloani, J. (2003). *Mudanças no mundo do trabalho e impacto na qualidade de vida do jornalista*. Fundação Getúlio Vargas.

Honório, L., & Marques, A. (2001). Reforma estrutural das telecomunicações no Brasil: Um estudo sobre a qualidade de vida no trabalho em uma empresa de telefonia celular. *Revista de Administração, 36*(2), 57-66.

Jimenez, B. (2014). Qualidade de vida no trabalho. Portal Educação. http://www.portaleducacao.com.br/administracao/artigos/53450/qualidade-de-vida-no-trabalho#!6

Lacaz, F. (2000). Qualidade de vida no trabalho e saúde/doença. *Ciência e Saúde Coletiva, 5*(1), 151-161.

Leite Filho, C., & Almeida, S. (2005). Qualidade de vida no trabalho: Uma análise da percepção dos servidores da FUNASA/PB. In Anais do XII Simpósio de Engenharia de Produção.

Limongi-França, A. (1996). Indicadores empresariais de qualidade de vida no trabalho: Esforço empresarial e satisfação dos empregados no ambiente de manufatura com certificação IS 9000 [Tese de doutorado, FEA USP]. https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12132/tde-14042009-113324/publico/tesedoutoradoLimongi.pdf

Limongi-França, A. (2008). *Qualidade de vida no trabalho: Conceitos e práticas nas empresas da sociedade pós-industrial* (2.ª ed.). Atlas.

Lippitt, G. (1978). Quality of work life: Organization renewal in action. *Training and Development Journal, 32*(1), 4-10.

Machado, E., et al. (2011). Qualidade de vida dos docentes: Um estudo de caso. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde, 9*(2), 255-263.

Marshall, L. (2003). O jornalismo na era da publicidade. Summs.

Melo, J. (2004). A participação brasileira na comunidade mundial das ciências da comunicação. In Seminário "O Pensamento Comunicacional Brasileiro". XXIV IAMCR – Conferência Internacional da International Association for Media and Communication Research.

Moretti, S., & Treichel, A. (2003). Qualidade de vida no trabalho x autorealização humana. *Revista Leonardo Pos, 3*, 1-14.

Neves, J., & Ramalho, N. (2005). Autonomia no trabalho e qualidade de vida: A influência das orientações de vida social. *Psychologica, 38,* 169-189.

Oliveira, R. (2008). Qualidade de vida no trabalho – QVT e responsabilidade social empresarial - RSE: Um estudo sobre a satisfação de QVT com funcionários voluntários em programas RSE [Tese de mestrado, Universidade Metodista de São Paulo].

Palmer, M. (1994). *Les héritiers de Théophraste*. In LACAN.

Queiroz, F. (2014). Qualidade de vida no trabalho (QVT): Estudo comparativo em três campus de uma instituição federal de ensino no Rio Grande do Norte [Monografia de graduação, Universidade Federal Rural do Semi-Árido].

Quirino, T., & Xavier, S. (1987). Qualidade de vida no trabalho de organização de pesquisa. *Revista de Administração, 22*(1), 71-82.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais*. Gradiva.

Ramonet, I. (2003). O quinto poder. In Le Monde Diplomatique (45). http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/jd211020032.htm

Rocha, S. (1998). Qualidade de vida no trabalho: Um estudo de caso no setor têxtil [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina].

Rodrigues, M. (1994). *Qualidade de vida no trabalho: Evolução e análise no nível gerencial* (9.ª ed.). Editora Vozes.

Rosenstiel, T., & Kovach, B. (2002). *The elements of journalism* (3.ª ed.). Three Rivers Press.

Silva, M. (2015). *Contributo para a história político – constitucional de Cabo Verde 1974-1992*. Edições Almedina.

Souza, H., & Grisci, I. (2005). Trabalho imaterial e sofrimento psíquico: O pós-fordismo no jornalismo industrial. In Anais do XXIX Encontro da Anpad – ENANPAD.

Sucesso, E. (1998). *Trabalho e qualidade de vida*. Qualitymark e Dunya Editora.

Traquina, N. (2005). *Teorias do jornalismo: Porque as notícias são como são*. Insular.

Vasconcelos, A. (2001). Qualidade de vida no trabalho: Origem, evolução e perspectivas. *Caderno de Pesquisas em Administração, 8*(1), 24-35.

Vendrami, T. (2011). Em busca da qualidade de vida no trabalho: fatores que motivam e inibem. *Protestantismo em Revista, 24*, 92-98.

Walton, R. (1973). Quality of work life: what is it? *Sloan Management Review, 15*(1), 11-21.

29.

Desenvolvimento de Lideranças Públicas Brasileiras: A Experiência da Escola de Governo de Minas Gerais com a Implementação de Metodologias Inovadoras de Aprendizagem

Kamila Pagel de Oliveira
Fundação João Pinheiro / Minas Gerais – Brasil

Mônica Moreira Esteves Bernardi
Fundação João Pinheiro / Minas Gerais – Brasil

RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar as inovadoras estratégias e metodologias de ensino-aprendizagem dos programas de desenvolvimento de lideranças realizados na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais (EF/FJP). Desenvolver lideranças no setor público tornou-se fundamental, tendo em vista que contribui para um melhor desempenho organizacional, fortalecimento das capacidades estatais, melhoria da qualidade das políticas públicas e ampliação da construção coletiva de respostas mais robustas aos problemas complexos. Trata-se de um estudo de caso de alguns dos programas de desenvolvimento da EG/FJP, de abordagem qualitativa, baseado em análise documental e observação participante. É realizada uma abordagem analítica das seguintes estratégias metodológicas inovadoras: Oficinas de Autoconhecimento com aplicação de Inventário de Personalidade, Mentoria, Mochila de Ferramentas, Cinto de Utilidades, Solução de Problemas com apoio do facilitador, estudos de casos e encontros de rede. Conclui-se que a utilização de estratégias metodológicas diferenciadas e baseadas nos princípios da andragogia é fundamental para maior envolvimento e comprometimento das lideranças nas atividades dos programas de desenvolvimento, contribuindo para a qualidade das ações formativas e para o fortalecimento da rede.

Palavras-chave: Desenvolvimento de Lideranças, Administração Pública, Metodologias inovadoras, Brasil, Escola de Governo.

ABSTRACT

This article aims to present the innovative teaching-learning strategies and methodologies of the leadership development programs carried out at the Professor Paulo Neves de Carvalho Government School of the João Pinheiro de Minas Gerais Foundation (EF/FJP). Developing leadership in the public sector has become fundamental, considering that it contributes to better organizational performance, strengthening state capabilities, improving the quality of public policies and expanding the collective construction of more robust responses to complex problems. This is a case study of some of the EG/FJP development programs, with a qualitative approach, based on documentary analysis and participant observation. An analytical approach to the innovative application of the following methodological strategies is carried out: Self-knowledge Workshops with application of Personality Inventory, Mentoring, Tool Backpack, Utility Belt, Problem Solving with facilitator support , case studies and network meetings. It is concluded that the use of differentiated methodological strategies based on the principles of andragogy is fundamental for greater involvement and commitment of leaders in the activities of development programs, contributing to the quality of training actions and strengthening the network.

Keywords: Leadership Development, Public Administration, Innovative methodologies, Brazil, School of Government.

1. Introdução

Inserida na estrutura orgânica da Fundação João Pinheiro (FJP) – instituição de pesquisa aplicada do Estado de Minas Gerais/Brasil, a Escola de Governo (EG/FJP) é um instrumento de profissionalização da Administração Pública brasileira e qualificação de agentes públicos. A EG/FJP formou mais de 30 mil profissionais em cursos de capacitação, programas de desenvolvimento, Curso de graduação e Cursos de pós graduação stricto e lato sensu.

Buscando estar na fronteira das tendências referentes a programas de desenvolvimento de competências, a EG/FJP vem consolidando, desde 2019, uma frente de atuação de desenvolvimento de lideranças públicas, mobilizando recursos cognitivos dos participantes, combinando estratégias para solucionar situações complexas da administração pública e individualizando o processo de aprendizagem. As ações de desenvolvimento da EG/FJP possuem três pilares: a) customizar os programas, conforme demandas de cada organização e competências que estas necessitam desenvolver; b) individualização do aprendizado que vai além da sala de aula e utiliza o ambiente de trabalho e o relacionamento interpessoal como instrumento, promovendo uma rede de profissionais que trocam vivências e aprendizados. As ações valorizam o protagonismo individual no processo de aprendizagem, a importância da aplicabilidade do conhecimento, a utilização das experiências de vida e a identificação do propósito no processo de desenvolvimento (Knowles et al. 2009; Honsberger & George, 2002); c) foco no desenvolvimento de lideranças públicas — gestores formais de setores organizacionais que coordenam equipes e são agentes de multiplicação da cultura de aprendizagem, de inovações e transformações institucionais.

A perspectiva de liderança é aqui trabalhada considerando os atores que, enquanto gestores públicos, ocupam posições gerenciais estratégicas na organização e possuem atuação fundamental ao gerenciarem e influenciarem equipes. Esses gestores possuem potencial transformador na estrutura organizacional, tendo em vista sua influência na motivação e engajamento das equipes e seu impacto na implementação da estratégia e dos objetivos governamentais. As lideranças são ainda agentes de multiplicação de uma cultura de inovação, ao mesmo tempo em que constituem atores fundamentais para o fortalecimento das capacidades estatais.

Uma boa liderança no setor público resulta em melhor desempenho organizacional, fortalecimento das capacidades estatais e melhoria da qualidade das políticas públicas, ampliando a construção coletiva de respostas mais robustas aos problemas complexos (Evans, 1995; Longo, 2007; Park & Rainey, 2008; Fernandez et al. 2010; Orazi et al. 2013; Van Wart, 2013; Fukuyama; 2013, Marenco, 2017; Gomide et al. 2018; Filgueiras et al. 2020; OCDE, 2022). Por isso, o desenvolvimento de competências nas lideranças públicas tornou-se prioridade, não apenas no Brasil, mas no mundo. Os programas de desenvolvimento devem criar espaço próprio para as lideranças incorporarem valores e modelos intelectuais diferentes do burocrático e operacional. Segundo Longo (2003), esses programas devem mobilizar três dimensões: a) conhecimentos e habilidades; b) modificação de atitudes e valores; e c) construção e fortalecimento de redes de colaboração. Para tanto, devem combinar diferentes técnicas e métodos como: educação em sala de aula, *coaching*, mentoria, solução de desafios e compartilhamento de experiências de trabalho (Seidle et al. 2016).

A importância da liderança na qualidade das políticas públicas e na capacidade estatal é ainda respaldada pelo consenso geral entre a comunidade de pesquisa acadêmica que afirma que uma boa liderança no setor público resulta em melhor desempenho organizacional, eficiência e produtividade (Orazi, Turrini e Valotti, 2013; Van Wart, 2013; Fernandez, Cho e Perry, 2010; Park e Rainey, 2008).

Em relatório publicado pela OCDE (2022) "OECD Recommendation on Public Service Leadership and Capability review of Brazil" são estabelecidas algumas iniciativas e objetivos para a modernização e o desenvolvimento do serviço público civil brasileiro, sendo uma delas a necessidade de reforçar as capacidades das lideranças, por meio de orientação e treinamento para que estejam mais aptos a coordenarem e apoiarem o desempenho e o desenvolvimento das equipes. A afirmação parte da premissa de que um gestor capaz e que possui competências gerenciais e de liderança desenvolvidas consegue impactar não apenas o seu próprio desempenho, mas também o desempenho de sua equipe, multiplicando os esforços de modernização da gestão pública e da melhoria das capacidades estatais.

Por isso, a profissionalização de dirigentes tornou-se uma prioridade para os movimentos que buscam reformas e modernização do setor público (Murray, 2000), reforçando a necessidade de investimento na formação de gestores públicos.

Os programas de lideranças da EG/FJP seguem esses pilares e já desenvolveu mais de 3000 líderes para atuarem de forma inovadora e estratégica e trabalharem em rede com o propósito de alcançarem resultados prioritários para a administração pública. Trata-se de lideranças estratégicas, gestores responsáveis por áreas setoriais, como recursos humanos,

e gestores que estão na ponta da implementação da política pública, como diretores escolares.

Este artigo tem como objetivo geral apresentar as estratégias e metodologias de ensino aprendizagem inovadoras dos programas de desenvolvimento de lideranças da EG/FJP. De forma específica, buscou-se: a) analisar a importância de construir programas de desenvolvimento de lideranças pautados na gestão por competências, na individualização de trajetórias formativas, no fortalecimento da rede profissional e em uma abordagem prática e vivencial; b) sistematizar os programas de desenvolvimento de lideranças realizados pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (MG), no que se refere aos seus objetivos, público-alvo, estratégias metodológicas utilizadas e modalidade de realização; c) identificar e analisar as principais estratégias metodológicas utilizadas nos referidos programas, demonstrando sua contribuição para o processo de desenvolvimento das lideranças participantes.

Trata-se de um estudo de caso, de abordagem qualitativa, baseado em análise documental e observação participante, já que as autoras coordenam os programas, alcançando informações por meio da interação com o objeto de estudo.

2. Quadro Teórico

2.1 Por que gestores públicos? O desenvolvimento das lideranças como estratégia para o fortalecimento das capacidades estatais

Diversos estudos destacam a importância da liderança para a melhoria da capacidade estatal. De acordo com diversos autores (Orazi, Turrini e Valotti, 2013; Van Wart, 2013; Fernandez, Cho e Perry, 2010; Park e Rainey, 2008) as instituições e a liderança desempenham papel fundamental na capacidade do Estado em fornecer serviços públicos de qualidade e em promover o desenvolvimento econômico. Outros estudos, como os de Evans (1995) e Fukuyama (2013), destacam que a liderança é crucial para a construção de instituições eficazes e para o fortalecimento da capacidade estatal.

A complexidade e a multidimensionalidade dos problemas do século XXI tornaram fundamental criar a colaboração necessária entre os atores envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas (Tarragó, Brugué e Cardoso Jr., 2015), com acentuado enfoque na inovação e no diálogo como pilar de seu funcionamento. A liderança pública deve exercer, concomitantemente, uma função fragmentadora — ao definir as competências de cada um dos atores —, e outra integradora, ao estabelecer as relações nas organizações, coordenando esforços para o alcance de um objetivo comum.

Segundo Bergue (2019), a liderança pública representa a intersecção entre abordagens políticas e burocráticas, atuando como elo entre a alta liderança das organizações, com foco político, e a burocracia, que se relaciona diretamente com as equipes que coordenam. Diante da necessidade de integração entre política e administração, a liderança é fundamental para reunir esforços e recursos no processo de formulação e implementação de políticas públicas. As lideranças enfrentam três principais desafios: lidar com a assimetria de informação e incentivos para garantir a colaboração dos indivíduos nas organizações; alocar os indivíduos de acordo com suas competências dentro da organização; gerenciar

múltiplos indivíduos e mecanismos de gestão, considerando o contrato social e a cultura organizacional que afetam o desempenho individual e institucional (Filgueiras et al, 2020).

A liderança eficaz define o tom e a direção das operações do governo. Líderes eficazes podem inspirar e motivar equipes, estimulando um senso de propósito e direção e podem impulsionar a eficiência e a produtividade, criando as condições certas para o envolvimento dos servidores (OECD, 2019). Como consequência pode-se alcançar maior produtividade, criatividade e inovação, o que, por sua vez, contribui para a eficiência e a eficácia das políticas públicas e da gestão governamental. Lideranças públicas eficazes são ainda multiplicadores de uma cultura de resultados, eficiência, eficácia e efetividade, contribuindo para a realização de processos inovadores de gestão.

Para que uma liderança pública possa contribuir com o desenvolvimento de capacidades estatais, estes profissionais precisam mobilizar diferentes competências que contribuam para que o Estado forneça serviços públicos de maior qualidade para seus cidadãos e cumpra seus deveres constitucionais de forma democrática e responsável. A partir de uma liderança forte e eficaz, é possível construir instituições sólidas capazes de elaborar, implementar e monitorar políticas públicas que garantam direitos e ofereçam mais e melhores serviços à sociedade. Para tanto, os programas de desenvolvimento de lideranças tornam-se instrumentos estratégicos que contribuem para este fim.

2.2 Programas de desenvolvimento: estratégias necessárias para a atuação eficaz das lideranças públicas

Na atualidade, o modelo de liderança fundamentado na ideia de comando e controle não funciona para a maioria das organizações. Além dos desafios e papéis analisados na seção anterior, a pandemia do coronavírus, por exemplo, exigiu que os líderes do setor público tomassem decisões rápidas e assertivas para garantir a prestação de serviços públicos essenciais para a sociedade. Embora as lideranças políticas estivessem nos holofotes, as lideranças que atuaram nos diversos órgãos e entidades públicas trabalharam incansavelmente para que a população se mantivesse saudável, segura e economicamente apoiada (Gerson, 2020).

Nesse sentido, adotar exclusivamente programas que tenham como objetivo o treinamento de lideranças para aquisição de conhecimentos, habilidades e atitudes técnicas ou específicas para desenvolverem determinado trabalho e melhorar a performance tem se mostrado uma estratégia insuficiente para preparar as lideranças para os desafios a serem enfrentados nas organizações. Assim, os programas de desenvolvimento de lideranças também devem procurar aprimorar a capacidade dos líderes enfrentarem desafios que não têm soluções conhecidas ou acordadas. Tais problemas, que têm sido denominados desafios adaptativos, não podem ser resolvidos, simplesmente, por meio da aplicação de competências técnicas específicas. Os programas de desenvolvimento de lideranças devem lidar, portanto, com desafios mais complexos como o desenvolvimento de competências individuais para se adaptar e resolver problemas e lidar com adversidades que não lhes são familiares. O objetivo deve ser melhorar a capacidade do indivíduo e da organização para enfrentar desafios sem solução conhecida ou acordada. (Day et al. 2021).

Respaldados pelo consenso geral entre a comunidade de pesquisa acadêmica de que uma boa liderança no setor público resulta em melhor desempenho organizacional, eficiência e produtividade (Orazi, Turrini e Valotti, 2013; Van Wart, 2013; Fernandez, Cho e Perry, 2010; Park e Rainey, 2008), vários países investiram e continuam se dedicando fortemente à formação de um sistema de altos dirigentes públicos.

Vários estudos relatam que programas de formação eficazes são caracterizados pela utilização de uma combinação de aprendizagem didática, tutoriais e aprendizagem reflexiva (Lyons, 2018). Além disso, estes programas tendem a utilizar múltiplos métodos de instrução, tais como palestras, trabalho em grupo e projetos de aprendizagem pela ação (Frich, 2015; Lacerenza, 2015; Steinert et al, 2012).

A seguir são identificadas as principais estratégias presentes na literatura e em boas práticas referentes à formação de lideranças.

Gestão por competências

Entende-se por competências, a combinação sinérgica de conhecimentos, habilidades e atitudes, expressas pelo desempenho profissional em determinado contexto, direcionados para a estratégia organizacional (Prahalad; Hamel, 1990; Zarifian, 1999; Le Bortef; 2003; Brandão, Bahry; 2022, Freitas; Odelius; 2020). Isso significa que quando profissionais se deparam com demandas específicas de trabalho, considerando diferentes contextos (tipos de demanda, forma de solicitação, qualidade da informação, envolvimento dos diferentes atores, prazo para realização, etc), estes demonstram ser competentes quando conseguem mobilizar conhecimentos, ferramentas, habilidades, experiências adquiridos ao longo da vida, agindo em prol da estratégia da organização (Dutra, 2008). A competência, portanto, consiste na manifestação do saber, construído e acumulado por meio de pesquisa, leitura, experiência, saber-fazer referente à habilidade e capacidade de transformar o conhecimento em ação; e a atitude associada ao impulso para a ação, relacionada à postura do indivíduo frente ao seu trabalho e aos pares (Bergue, 2019).

Considerando esta perspectiva, programas de desenvolvimento devem focar nas competências necessárias para cada profissional, a partir das entregas esperadas (Dutra, 2008), sendo que o desenvolvimento dessas competências possui relevância a partir da transformação que efetivamente promovem (Bergue, 2019). Ou seja, programas de desenvolvimento precisam impactar não apenas nas capacidades individuais, mas gerar insumos para transformações organizacionais e para a geração de valor público.

No âmbito do Governo Federal brasileiro, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) estabeleceu, no ano de 2020, o conjunto de "Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro" (Enap, 2020). A proposta contempla princípios e atributos de legitimidade, confiabilidade, alto desempenho, boa governança, agilidade, visão de futuro, inovação e transformação e foco no usuário. Foram estabelecidas 9 competências essenciais de liderança, distribuídas em três eixos, sendo eles: eixo "Estratégia" – Competências: Visão de Futuro, Inovação e Mudança e Comunicação estratégica; eixo 2 "Resultado" – Competências: Geração de valor para os usuários, Gestão de crises e Gestão para resultados; eixo 3 "Pessoas" – Coordenação e colaboração em rede, Engajamento de pessoas e equipes, Autoconhecimento e desenvolvimento pessoal.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, o Governo estadual estabeleceu, em 2019, o Programa estratégico Transforma Minas que tem como objetivo trabalhar a seleção, o desempenho, o desenvolvimento e o engajamento das lideranças públicas do Estado, tendo como premissas sete competências: Orientação para resultados, Resiliência, Influência e engajamento de pessoas, Liderança, Visão sistêmica, Comportamento inovador e Comunicação e compartilhamento de informações.

A noção de competências conjugada com as suas formas de gestão devem nortear os programas de desenvolvimento conjugando uma abordagem mais prática e vivencial, atendendo, ainda, aos princípios da andragogia, discutida a seguir.

Individualização das trajetórias de desenvolvimento, a partir da noção de andragogia

Considerando a realização de programas de desenvolvimento de lideranças, o conceito de andragogia possui importância significativa. Segundo Knowles, Holton e Swanson (2009), a andragogia estabelece seis suposições relacionadas ao processo de aprendizagem: a) necessidade de saber: os adultos apresentam a necessidade de compreender o porquê precisam aprender algo, quais os benefícios e consequências do não aprendizado; b) autoconceito do aprendiz: os adultos apresentam um autoconceito de serem responsáveis pela própria vida e por tomarem as próprias decisões. Contudo, isso pode conflitar quando o adulto é exposto a treinamentos e capacitações, pois nas experiências escolares anteriores, a atividade educativa está atrelada à dependência de um professor; c) papel das experiências dos aprendizes: os adultos carregam mais experiências de vida para o contexto do aprendizado, o que deve ser considerado no processo de aprendizagem. Como consequência, diferenciam-se mais uns dos outros e podem apresentar hábitos mentais, preconceitos e pressuposições mais enraizados; d) prontidão para aprender: os adultos estão prontos para aprender quando precisam se tornar capazes de realizar algo, a fim de enfrentar as situações da vida real, quando o conhecimento tem aplicabilidade imediata nos desafios que está enfrentando; e) orientação para aprendizagem: os adultos orientam suas necessidades de aprendizado a partir das tarefas, problemas e desafios da sua vida, bem como assimilam melhor novos conhecimentos, habilidades e atitudes quando são apresentados a contextos aplicados em situações da vida real; f) motivação. Os adultos respondem a fatores motivacionais externos, no entanto, os fatores motivacionais mais importantes são os internos, tais como satisfação no trabalho, autoestima, qualidade de vida.

Kolb (apud Honsberger, J.; George, L, 2002, p.21) considera que a aquisição de conhecimentos e habilidades pelos adultos acontece por meio de um processo contínuo, no qual a integração entre os aprendizados anteriores e os atuais conformam um ciclo de aprendizagem que pode ser descrito, a partir de quatro elementos: experiência que contempla a vivência de um fenômeno novo, a reflexão que refere-se à ligação entre a nova experiência e os conhecimentos, valores e crenças existentes, a generalização que diz sobre a interpretação da nova experiência e a definição da relevância da mesma e a aplicação que refere-se à testar o novo conceito ou conhecimento, a partir da aplicação prática e experimentação.

Considerando o contexto de programas de desenvolvimento em organizações, é essencial que sejam aplicadas e respeitadas as premissas da andragogia, culminando com a individualização das trajetórias de desenvolvimento, a partir das experiências concretas, das

expectativas, anseios de necessidades de cada profissional. O processo de aprendizagem acontece de maneira individual, em que cada pessoa recebe e processa as informações de maneiras diferentes. Nesta tentativa de individualização reside a importância de utilização de diferentes estratégias metodológicas, tais como etapas vivenciais, facilitadores de aprendizagem e instrumentos que possibilitem o autoconhecimento das lideranças.

Adoção de Instrumentos de Autoconhecimento e o Plano de Desenvolvimento Individual (PDI)

Os instrumentos centrados na personalidade constituem os meios de autoconhecimento mais prevalentes e destinam-se a auxiliar os indivíduos a compreenderem as suas preferências e como tais inclinações moldam suas condutas (King e Santana, 2010). No que concerne ao desenvolvimento de lideranças, a análise da formação e modificação do autoconceito de um líder, bem como o estudo de sua influência sobre o comportamento das pessoas na organização (Swann et al., 2007), desempenha um papel crucial no desenvolvimento da autoconsciência, por meio da comparação das preferências individuais com as de outras pessoas.

A adoção de ferramentas que proporcionem o autoconhecimento possibilita que os líderes comecem a se auto-observar e passem a ter maior consciência de quais são as suas potencialidades e quais são os pontos de atenção. Fazer a gestão dos atributos de personalidade permite que a liderança tenha mais clareza de como mobilizar as suas potencialidades e, também, consiga fazer uma boa gestão dos riscos no caso de vivenciar situações em que não tenha determinadas características de personalidade que seriam importantes para determinada situação.

Ademais, o amadurecimento do processo de autoconhecimento faz com que o líder passe a observar mais os membros da sua equipe, buscando identificar suas potencialidades e suas fragilidades. Isto possibilita que o líder forme times com competências complementares e alinhadas para o alcance dos objetivos organizacionais.

Os instrumentos de autoconhecimento podem ser relevantes para a construção de um Plano de Desenvolvimento Individual (PDI), em que a liderança pode identificar uma ou mais competências a serem desenvolvidas. Não necessariamente precisam ser trabalhados atributos relacionados a pontos de atenção das características de personalidade do indivíduo. O líder pode escolher aprimorar ainda mais um atributo que já seja considerando um ponto forte do seu perfil. Nesse sentido, o PDI é um produto que, além de contribuir para o desenvolvimento do indivíduo, também gera efeitos positivos para a organização.

Solução de Problemas

A abordagem de resolução de problemas reflete uma das estratégias de aprendizagem através da ação. É concebida de forma pragmática a partir da visão humanista do indivíduo através da experiência para abordar os desafios complexos da organização (Marquardt, 2011). Embora o desenvolvimento de liderança geralmente ocorra em ambientes fora do local de trabalho, como salas de aula de negócios (Denhardt e Campbell, 2005), a transferência desse desenvolvimento para a prática é dificultada por fatores como a cultura organizacional (Kramer, 2008).

A teoria da aprendizagem por meio da ação fornece uma base para ampliar a aplicação do desenvolvimento de liderança, reconhecendo a importância de aprender em diferentes contextos, como ação, treinamento e salas de aula, embora Fox (1997) observe que a formação e o desenvolvimento em liderança frequentemente se concentrem mais na teoria do que na prática. A aprendizagem pela ação emerge da conexão entre aprendizagem e ação, reconhecendo que não há aprendizado sem ação e vice-versa (Revans, 2011).

O método de resolução de problemas é uma ferramenta poderosa para construir líderes, equipes e organizações bem-sucedidas, envolvendo um grupo trabalhando em desafios reais e gerando aprendizado como indivíduos, equipe e organização nesse processo. A Aprendizagem Baseada na Solução de Problemas (ABP), normalmente, segue uma abordagem sistematizada para a resolução de problemas, podendo ser dividida em seis etapas: definição do problema, discussão e análise do problema, identificação de possíveis soluções e explicações, pesquisa da solução, síntese dos resultados e da solução, e análise dos objetivos da atividade e aprendizagem.

O crescimento da adoção da aprendizagem pela ação no desenvolvimento de liderança tem sido notável. Embora nos anos 1980 e 1990 tenha havido alguns casos isolados de aplicação, a partir dos anos 2000, um número crescente de organizações em todo o mundo adotou a aprendizagem pela ação como uma das abordagens mais eficazes para desenvolver líderes (Boshyk, 2002; Boshyk e Dilworth, 2010; Dotlich e Noel, 1998; Keys, 1994; McNulty e Canty, 1995).

Além de desenvolver habilidades de liderança personalizadas, a aprendizagem pela ação é eficaz na promoção de competências de colaboração, resolução de conflitos e compartilhamento de conhecimento, cruciais para a liderança contemporânea eficaz, especialmente em ambientes de trabalho baseados no conhecimento (Hii, 2000; Kim, 2003; Drucker, 1999; Pearce et al., 2003; Pearce e Sims, 2002; Pearce e Conger, 2003).

Facilitadores

De acordo com Schwarz (2005), um facilitador é alguém de fora de um grupo que intervém de maneira organizada, ajudando o grupo a ser mais eficiente em diversos processos, como resolver problemas e tomar decisões. O facilitador é geralmente imparcial e, portanto, guia as discussões sem expressar suas próprias opiniões sobre os assuntos e desafios em questão. Ao mesmo tempo, ele apoia o crescimento da autonomia do grupo e do protagonismo individual (de Magalhães et al. 2023).

Conforme as diretrizes da International Association of Facilitators (IAF), o facilitador deve desempenhar o papel de guardião do aprendizado do grupo, auxiliando nas etapas práticas. Ele é um observador externo que acompanha pequenos grupos de líderes, incentivando uma jornada de aprendizado autodirigida e realizando tarefas como: ajudar na seleção de métodos e técnicas de desenvolvimento, provocar reflexões nos participantes, ouvir e interpretar as preocupações dos líderes, liderar e mediar as interações, promover a identidade coletiva e a colaboração em rede (Schwarz, 2005).

A adoção do facilitador sob a perspectiva da Abordagem Centrada na Pessoa (ACP), a partir da experiência de Moreno (2018), que aplica a ACP na educação corporativa, facilitação de treinamentos e aprendizagem em empresas tem se revelado uma interessante

estratégia metodológica em programas de desenvolvimento de lideranças, porque possibilita, dentre outros benefícios, trocas de experiências mais intensas e construção e fortalecimento de redes.

Sob a perspectiva da ACP, o facilitador deve praticar a compreensão empática, que envolve compreender o outro, sem preconceitos ou julgamentos, e entender seus sentimentos e contexto, abdicando do controle. É importante que também seja orientado pela congruência e pela aceitação incondicional positiva (Moreno, 2018). A congruência é a capacidade de expressar sentimentos e sensações genuínos nas relações interpessoais. Já a aceitação incondicional positiva implica em aceitar o outro sem condições, permitindo que ele seja verdadeiramente ele mesmo na relação.

Esses princípios guiam o facilitador na criação de um ambiente de aprendizado significativo, onde o participante dos programas de desenvolvimento percebe a relevância do conteúdo para seus próprios objetivos. O processo de aprendizagem é facilitado quando o aluno se envolve ativamente no processo, escolhendo suas próprias direções.

Para criar esse ambiente, Honsberger e George (2002) destacam a importância de integrar novos conhecimentos com experiências passadas e incentivar o compartilhamento de pensamentos e sentimentos. É importante que o facilitador utilize perguntas específicas para estimular a reflexão crítica sobre o aprendizado, promovendo um ambiente participativo onde a responsabilidade pelo aprendizado é compartilhada.

Fortalecimento da Rede

Networking é a prática de construir e manter conexões através das quais informações, serviços e benefícios podem ser compartilhados entre indivíduos e grupos (Lawson, 2009). Segundo Thornton (2004), *networking* é uma estratégia sistemática para estabelecer contatos e construir relacionamentos profissionais, identificando melhores práticas, tendências emergentes e recomendando recursos como artigos, livros e seminários.

A categorização das redes de liderança tem suas bases no campo da Teoria da Ação e também é influenciada por estudos como os de Provan e Milward (2001), Borgatti e Foster (2003) e Harmaakorpi et al. (2003), os quais desenvolveram suas próprias maneiras de classificar os diferentes tipos de redes usados no contexto do desenvolvimento de lideranças. Ibarra (1995) destaca a importância do *networking* em razão do seu papel tanto na execução de tarefas quanto no desenvolvimento pessoal e profissional. Segundo o referido autor, existem três tipos de redes relevantes para líderes e gestores, sendo cada uma delas de fundamental importância para os indivíduos envolvidos no processo de Desenvolvimento de Lideranças. Para Ibarra, as redes de tarefas são essenciais para a realização de atividades e a facilitação da troca de recursos, como informações, conhecimentos especializados, materiais e acesso político relacionado ao trabalho. As redes de carreira são importantes para o autodesenvolvimento, pois fornecem informações sobre o progresso na carreira, oferecem aconselhamento profissional, mentoria e ajudam os líderes a identificar áreas-chave para desenvolvimento, além de aumentar a visibilidade na carreira. Já as redes de amizade ou apoio social são baseadas na proximidade e na confiança, facilitando a realização do trabalho pelos líderes.

Black e Earnest (2009) destacam que o *networking* é fundamental para ampliar a compreensão das competências e habilidades de gestão. Day (2001) argumenta que essa prática de desenvolvimento é melhor utilizada para facilitar a socialização, resolver problemas e promover a inovação entre os líderes.

Uma perspectiva teórica adicional, conforme Day (2001), aborda o desenvolvimento de liderança de maneira diferente: com foco no capital social. Sob este prisma, baseia-se em relacionamentos construídos com base em confiança e respeito, os quais se traduzem na cultura e na estrutura organizacional. Nesta visão, o desenvolvimento de liderança está integrado nas organizações e se concentra na interação entre o indivíduo, o ambiente social e organizacional. O capital social destaca a capacidade de alavancar uma rede de contatos, uma vez que grande parte deste capital está enraizada em redes de conhecimento mútuo. As redes de relacionamentos são cruciais para conduzir negócios, proporcionando capital de propriedade coletiva (Nahapiet e Ghoshal, 1998).

Em alinhamento com a literatura sobre o tema e orientando-se pelas melhores práticas, os programas de desenvolvimento de lideranças realizados pela Fundação João Pinheiro adotam um conjunto diversificado de estratégias metodológicas que visam preparar líderes e profissionais que ocupam ou aspiram ocupar posições de liderança no setor público para lidarem com os desafios atuais e futuros da gestão pública. A combinação de estratégias metodológicas é definida considerando-se fatores, tais como: o objetivo do programa, as necessidades identificadas pelo público-alvo, o número de participantes, o tempo de duração do programa e os recursos disponíveis pelos indivíduos ou organizações contratantes. Tais programas têm como premissas a noção de gestão por competências baseada na andragogia e na individualização das trajetórias de desenvolvimento profissional. Este trabalho tem como objetivo apresentar as principais estratégias metodológicas que devem estar contempladas em programas de desenvolvimento de lideranças.

3. Metodologia

Quanto ao tipo, esta pesquisa qualitativa se caracteriza por seu caráter descritivo e teve como objetivo descrever e analisar as estratégias metodológicas utilizadas nos Programas de desenvolvimento de lideranças da EG/FJP. Quanto aos meios, a pesquisa é delineada por um estudo de caso e buscou compreender as particularidades destes programas, utilizando o caso da Escola de Governo que, desde 2019, tem investido esforços na consolidação e aprimoramento de programas voltados à profissionalização da gestão pública, por meio do desenvolvimento de lideranças públicas. A partir desta escolha, sabe-se que a generalização obtida por esta metodologia não poderá ser empírica ou estatística, mas generalização analítica, podendo gerar contribuições significativas para outras instituições públicas que também se propõem a trabalhar o desenvolvimento de pessoas na área pública.

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, esta pesquisa envolveu pesquisa documental e observação participante. A primeira considerou a análise de documentos institucionais da Escola de Governo, tais como as propostas dos programas de desenvolvimento com suas respectivas estruturas, os registros e apresentações de reuniões realizadas junto aos contratantes para definição das estratégias de cada programa, dos formulários e documentos de pesquisa disponibilizados para os gestores participantes, dentre outros. A

observação participante, por sua vez, constitui-se em uma estratégia de pesquisa na qual o observador e objeto de análise possuem uma relação de interação que ocorre no ambiente de trabalho do objeto de análise. Na pesquisa em questão, a interação ocorreu já que as autoras foram as coordenadoras responsáveis pelo desenho e estruturação dos programas, com o apoio e participação de equipes da área de formação da Escola de Governo. Nesta condição, as autoras conduziram e participaram de inúmeras reuniões realizadas com os contratantes dos programas, da identificação e seleção das melhores estratégias adequadas aos respectivos públicos, da elaboração e análise de diagnósticos junto aos gestores participantes dos programas, do alinhamento dos conteúdos e estratégias junto aos docentes selecionados, dentre outras ações que viabilizaram a formulação e implementação dos programas estudados.

O Quadro I apresenta os programas de desenvolvimento realizados ou em realização pela Escola de Governo que constituíram objeto de análise desta pesquisa. Foram selecionados apenas os programas já concluídos ou programas em execução há mais de um ano ou que possuem mais de um ciclo de realização.

Na próxima seção, as principais estratégias metodológicas utilizadas nos referidos programas são analisadas, demonstrando sua contribuição para o processo de desenvolvimento das lideranças participantes.

QUADRO 1. Programas de desenvolvimento realizados no âmbito da EG/FJP analisados

PROGRAMA	OBJETIVO	PÚBLICO-ALVO	ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	MODALIDADE	PERÍODO
Programa de Desenvolvimento de Lideranças do Transforma Minas (PDL/MG) - Subsecretários de Estado	Desenvolver a alta liderança (2.º escalão) do Governo do Estado de Minas Gerais para atuar de forma inovadora e estratégica no setor público mineiro e serem capazes de articular ações e trabalhar em rede, de forma intersertorial entre as secretarias de Estado, para o alcance dos resultados estratégicos do Governo de Minas Gerais. Desenvolver competências do Programa Transforma Minas - projeto estratégico de gestão de pessoas com ações nas frentes de seleção, desempenho, desenvolvimento e engajamento.	50 a 60 Lideranças do segundo escalão do Governo de Minas Gerais	Módulos intensivos com reflexões teórico-conceituais sobre as competências Encontros de rede com conteúdo teórico-vivencial Oficinas para o desenvolvimento de competências Oficinas de Autoconhecimento com aplicação de Inventário de Personalidade Elaboração de Plano de Desenvolvimento Individual (PDI) com apoio dos Facilitadores Mentoria	Presencial	2019 a atual
Programa de Desenvolvimento de Lideranças Regionais do Transforma Minas (PDLR/MG) -	Desenvolver os gestores regionais do Estado de Minas Gerais, que estão alocados em organizações do Estado situadas em diferentes municípios, para atuarem de forma inovadora e estratégica nas políticas públicas finalísticas do Estado e serem capazes de articular ações e trabalhar em redes intersetoriais e regionais para o alcance dos resultados do Governo de Minas Gerais. Desenvolver competências do Programa Transforma Minas - projeto estratégico de gestão de pessoas com ações nas frentes de seleção, desempenho, desenvolvimento e engajamento.	209 Lideranças Regionais do Estado das áreas de Saúde, Educação, Assistência Social, Segurança Pública, Meio-Ambiente e Agropecuária	Módulos intensivos com reflexões teórico-conceituais sobre as competências Encontros de rede com conteúdo teórico-vivencial Oficinas para o desenvolvimento de competências Oficinas de Autoconhecimento com aplicação de Inventário de Personalidade Solução de problemas com apoio dos Facilitadores	Online síncrono	2021 a atual
Programa de Desenvolvimento de Lideranças do Transforma Minas (PDL/MG) - Superintendentes	Desenvolver gestores do 3.º escalão de Secretarias do Estado de Minas Gerais para atuar de forma inovadora e estratégica no setor público e serem capazes de articular ações intersetoriais e trabalharem em rede, considerando não apenas os atores que estão nos mesmos níveis organizacionais, mas diferentes níveis, tais como os subsecretários e os regionais. Desenvolver capacidades para integrar ações para o alcance dos resultados estratégicos do Governo de Minas Gerais. Desenvolver competências do Programa Transforma Minas - projeto estratégico de gestão de pessoas com ações nas frentes de seleção, desempenho, desenvolvimento e engajamento.	55 Lideranças de diversas áreas do Governo de Minas Gerias selecionadas por meio de processo seletivo	Módulos intensivos com reflexões teórico-conceituais sobre as competências Encontros de rede com conteúdo teórico-vivencial Oficinas para o desenvolvimento de competências Oficinas de Autoconhecimento com aplicação de Inventário de Personalidade Elaboração de Plano de Desenvolvimento Individual (PDI) com apoio dos Facilitadores	Presencial	2023 a atual

QUADRO 1. Programas de desenvolvimento realizados no âmbito da EG/FJP analisados *(cont.)*

PROGRAMA	OBJETIVO	PÚBLICO-ALVO	ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	MODALIDADE	PERÍODO
Programa de Desenvolvimento de Gestores Escolares - Diretores Municipais	Desenvolver Gestores, Diretores e Vice-diretores das Escolas Municipais da Prefeitura de Belo Horizonte, para atuarem de forma inovadora, direcionados ao alcance da melhoria da política pública educacional da Prefeitura de Belo Horizonte e que sejam capazes de articular ações e trabalhar de forma colaborativa com a rede municipal de educação. Buscar o compartilhamento de boas práticas entre os gestores escolares e o alinhamento estratégico entre as Escolas e a Secretaria Municipal de Educação.	687 Diretores, Vice-diretores e Mediadores das Escolas Municipais da Prefeitura de Belo Horizonte, representando 321 unidades Escolares Municipais	Módulos intensivos com reflexões teórico-conceituais sobre as competências Oficinas de Desenvolvimento de Competências Aprimoramentos dos Planos de Trabalho dos Diretores com apoio dos Facilitadores Oficinas para o desenvolvimento de competências "Mochila de Ferramentas" (Portfólio diversificado de ações para as escolas com maiores desafios gerenciais	Híbrido: on-line síncrono, assíncrono e presencial	2022 a 2024
Programa de Desenvolvimento de Gestores Escolares - Diretores Estaduais	Desenvolver Diretores das Escolas Estaduais de Minas Gerais, com participação das superintendências regionais de educação, para atuarem de forma inovadora e direcionados à melhoria da política pública de educação do Estado de Minas Gerais e que sejam capazes de articular ações e trabalhar de forma colaborativa com a rede estadual de educação. Buscar o compartilhamento de boas práticas entre os gestores escolares do Estado e o alinhamento estratégico entre as Escolas, as Superintendências Regionais e a Secretaria Estadual de Educação.	3.446 diretores de escolas estaduais do Governo de Minas Gerais	Módulos intensivos com reflexões teórico-conceituais sobre as competências Estudos de casos sobre as competências do Programa Mesas temáticas com discussão de temas afetos à gestão escolar Oficinas de Desenvolvimento de Competências Construção de Planos de Trabalho para buscar soluções para os desafios da gestão escolar na realidade do grupo com apoio dos Facilitadores Oficinas de Autoconhecimento com aplicação de Inventário de Personalidade "Mochila de Ferramentas" (Portfólio diversificado de ações para as escolas com maiores desafios gerenciais	Online síncrono e assíncrono	2023 e 2024

QUADRO 1. Programas de desenvolvimento realizados no âmbito da EG/FJP analisados *(cont.)*

PROGRAMA	OBJETIVO	PÚBLICO-ALVO	ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	MODALIDADE	PERÍODO
Programa de Formação em Gestão de Pessoas	Desenvolver os profissionais da área de gestão de pessoas no setor público que atuam em diferentes estados e municípios brasileiros, dotando-os de visão estratégica e apresentando-lhes ferramentas para atuarem na formulação e implementação de políticas e práticas de gestão de pessoas no setor público. Discutir sobre os diferentes subsistemas de gestão de pessoas - atração e seleção, desempenho, desenvolvimento, carreiras, engajamento, incentivos - suas limitações, capacidades e oportunidades, considerando a estrutura da administração pública brasileira.	Gestores da área de gestão de pessoas do setor público, das diferentes esferas de poder e entes federativos	Módulos intensivos com reflexões teórico-conceituais sobre as competências Oficinas de Desenvolvimento de Competências Construção de Planos de Trabalho para buscar soluções para os desafios da gestão de pessoas na realidade do grupo com apoio dos Facilitadores Oficinas de Autoconhecimento com aplicação de Inventário de Personalidade Solução de problemas com apoio dos Facilitadores Cinto de Utilidades, aprofundamento de conteúdo e temas identificados pelos participantes	Online síncrono	Realização de 4 edições abertas: 2020, 2021, 2022 e 2023
Programa de Liderança e Gestão	Promover o aprimoramento da atuação de gestores e lideranças públicas de diferentes esferas, poderes e níveis de governo e subsidiar o desenvolvimento de competências gerenciais e de liderança daqueles que ocupam ou pretendem ocupar tais posições, por meio de atividades teóricas, vivenciais e práticas. Discutir sobre o papel das lideranças no alcance dos resultados organizacionais e as capacidades e competências necessárias para uma atuação efetiva.	Profissionais do setor público que ocupam posições gerenciais e de liderança ou que desejam desenvolver-se para estarem aptos a exercerem estas funções.	Módulos intensivos com reflexões teórico-conceituais sobre as competências Oficinas de Desenvolvimento de Competências Café com Mentoria Elaboração de Plano de Desenvolvimento Individual (PDI) com apoio dos Facilitadores	Híbrido: online síncrono e presencial	Realização de 2 edições: uma aberta em 2021 e outra *in company* para uma empresa pública de Minas Gerais em 2022-2023

Fonte: elaborado pelas autoras, a partir de dados da pesquisa.

4. Resultados

Nesta seção, são detalhadas as principais estratégias metodológicas utilizadas nos programas de desenvolvimento de lideranças da EG/FJP. Considerando as estratégias descritas no Quadro 1, neste trabalho são analisadas as metodologias de ensino aprendizagem mais relacionadas às estratégias práticas e vivenciais e as ações inovadoras adotadas nos Programas mais recentes da instituição.

4.1 Oficinas de Autoconhecimento com aplicação de Inventário de Personalidade

Diante da importância do autoconhecimento para o processo de desenvolvimento de competências, a partir de 2023, a EG/FJP passou a adotar a aplicação do inventário de Personalidade Facet5 em alguns de seus Programas de desenvolvimento de lideranças, tais como PDL Subsecretários e Superintendentes, Programa de Formação em Gestão de Pessoas (PFGP) e Programa de Desenvolvimento de Gestores Escolares do Estado de Minas Gerais (PDGE/SEE). O inventário Facet5 mapeia traços de comportamento e características fundamentais de uma pessoa que permanecem com a passagem do tempo e explicam as reações às situações do dia a dia. A identificação das características de personalidade contribuem para o processo de autoconhecimento e, consequentemente, de desenvolvimento, pois ajuda a prever como o indivíduo age e reage diante de situações de relaxamento e estresse, por exemplo, e lida com mudanças, conflitos e busca o alcance dos resultados organizacionais.

O Facet5 baseia-se na Teoria do Big Five que estabelece que a personalidade, ou seja, as tendências naturais e preferências de comportamento dos indivíduos são divididas em 5 blocos. No Facet5, os cinco fatores possuem as seguintes denominações: Determinação, Energia, Afetividade, Controle e Emocionalidade. A partir dos resultados dos Facet5, as lideranças participantes dos Programas podem ter *insights* sobre as próprias forças, fragilidades, oportunidades e limites e agir de forma mais consciente, por meio de uma melhor percepção sobre seus padrões de ação e reação.

A aplicação do Facet5 contempla a resposta a um questionário estruturado pela empresa detentora dos direitos desta ferramenta, sendo que após a disponibilização do relatório, contendo o resultado individual, profissionais da EG/FJP realizam a devolutiva com os gestores, que pode ser individual ou coletiva. A devolutiva tem como objetivo, o esclarecimento sobre o instrumento para que os gestores tenham melhor entendimento sobre suas características e possam refletir sobre como estas impactam sua dinâmica de atuação pessoal e profissional e como podem colaborar para o desenvolvimento. Importante ressaltar que não há julgamento de valor ou resultados certos ou errados, já que as pontuações destinadas a cada fator podem indicar benefícios e riscos, a depender de como cada profissional conhece e gerencia as suas características individuais.

No PDL subsecretários e superintendentes, os resultados do Facet5 subsidiaram a escolha da competência a ser trabalhada no programa por meio da elaboração e acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Individual. Dessa forma, após a devolutiva estas lideranças puderam refletir sobre suas lacunas de desenvolvimento e selecionar uma das sete competências do Transforma Minas que gostariam de desenvolver de forma mais aprofundada. A partir da escolha da competência, as lideranças elaboraram um PDI que será acompanhado bimestralmente por um facilitador de aprendizagem e compartilhado em

pequenos grupos, fomentando a troca de experiências e compartilhamento de boas práticas entre os pares.

Já no PFGP e no PDGE/SEE, a aplicação e devolutiva do Facet5 não foi seguida de nenhuma estratégia de desenvolvimento estruturada, mas os gestores foram estimulados a refletirem sobre as possibilidades de desenvolvimento como continuidade das ações formativas realizadas no âmbito da EG/FJP.

4.2 Mentoria

Buscando o aprimoramento contínuo dos programas de desenvolvimento de lideranças realizados pela EG/FJP, a partir de 2023 foi iniciada uma nova estratégia metodológica para o desenvolvimento de competências das lideranças do PDL Subsecretários que refere-se ao Programa de Mentoria. A mentoria é aqui entendida como um processo de aprendizagem pessoal, apoio e suporte ao desenvolvimento de carreira, aplicável a toda a liderança, no qual o mentor é um líder ou um profissional mais experiente que investe tempo, compartilha conhecimento e emprega seu esforço com a finalidade de apoiar o planejamento e o desenvolvimento de vida e carreira do seu mentorado. O mentor oferece orientação, exemplos práticos e desafios para enriquecer o modo de pensar e agir do mentorado e desenvolvimento do potencial pessoal e profissional do mentorado para aplicação nos ciclos futuros, a partir do ciclo atual de desenvolvimento.

O programa de mentoria tem como objetivos: preparar as lideranças para atuarem em cenários de maior complexidade; contribuir para dar perenidade à troca de experiências entre os líderes de forma estruturada; propiciar maior rapidez na aprendizagem organizacional; melhorar a atuação destas lideranças no setor público mineiro; desenvolver o crescimento profissional de mentores e mentorados com vistas a ganhos institucionais; desenvolver o potencial pessoal e profissional para aplicação nos ciclos futuros de carreira dos atuais subsecretários; e ampliar a rede profissional do mentorado.

Tal estratégia foi introduzida, a partir de um diagnóstico identificado pela coordenação do programa de que era necessário incluir uma metodologia exclusivamente individual que levasse em consideração os diferentes níveis de desenvolvimento de cada subsecretário participante do PDL. Isso, pois, conforme visto no Quadro 1, o PDL subsecretários é o programa de desenvolvimento da EG que possui maior duração, tendo iniciado em 2019. A longevidade do programa exigiu a reflexão sobre estratégias diferenciadas, ainda não utilizadas no Programa, permitindo a continuidade do processo de desenvolvimento dos participantes. Além disso, a Mentoria está sendo ofertada para um público restrito de subsecretários que foi escolhido, considerando o seu nível de desenvolvimento individual; o nível de apropriação e engajamento nas atividades anteriores do PDL e a oportunidade de aproveitamento dessa atividade formativa diante da disponibilidade e motivação da liderança.

Baseando-se na gestão por competências e na necessidade de integração das ações formativas, a Mentoria do PDL Subsecretários tem como base as sete competências do Transforma Minas, sendo estruturada em 8 encontros que tem como objetivos: reflexão sobre as perspectivas de carreira do mentorado, processo de autoconhecimento do mentorado, a partir da análise de suas fortalezas, fragilidades e oportunidades; e estabelecimento de

objetivos e indicadores de desempenho individuais com impactos institucionais. Cada encontro de mentoria é previamente estruturado para que mentores e mentorados cheguem preparados para o melhor aproveitamento do processo e para as trocas de experiências. As duplas de mentores e mentorados foram formadas levando em consideração o alinhamento de perfil destes profissionais, analisado por meio da aplicação da ferramenta de *assessment* OPQ32, seguida de análise de uma especialista que identificou as duplas que possuem maior capacidade de trocas e aprendizado mútuo. Dessa forma, garante-se a individualização do processo de aprendizagem e desenvolvimento das lideranças.

A mentoria está sendo realizada em parceria com uma instituição de renome internacional na área de desenvolvimento de pessoas e carreiras, de forma que a EG/FJP poderá se apropriar da metodologia para uso em outros programas.

4.3 Mochila de Ferramentas

A mochila de ferramentas constitui-se em uma metodologia adotada nos programas de desenvolvimento de gestores escolares da Prefeitura de Belo Horizonte e da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Ambos têm como objetivo a formação de diretores escolares (e demais membros da gestão escolar, no caso do PDG/PBH) e o nome da estratégia foi pensado, considerando o ambiente escolar e o contexto da política pública de Educação. Assim como os alunos utilizam-se da mochila para levarem diferentes materiais e instrumentos que possibilitam o seu desenvolvimento, a Mochila de ferramentas do Programa de desenvolvimento tem como objetivo possibilitar que os diretores sejam munidos de um portfólio de ações diversificadas para buscarem o seu desenvolvimento, o desenvolvimento das escolas e o alcance de melhores resultados educacionais.

Essa estratégia é direcionada para os diretores de escolas que apresentam os maiores índices de vulnerabilidade e desafios mais críticos na gestão escolar e tem como objetivo apoiar a gestão escolar nas ações de enfrentamento da realidade com atividades que estimulem a reflexão e a implementação de ações para este quadro crítico. Sendo assim, para a seleção dos participantes da Mochila, foram considerados indicadores educacionais, tais como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado pelo governo federal brasileiro para medir a qualidade do ensino nas escolas públicas.

No caso do PDG/PBH, foram selecionadas aproximadamente 40 escolas, das 314 escolas participantes do Programa (estratégia realizada em 2022) e no caso do PDGE/SEE foram selecionadas 100 escolas do total de escolas participantes (estratégia a ser realizada entre os meses de Março e Junho/2024). Os temas a serem trabalhados na Mochila de Ferramentas, que possui 18 horas de formação obrigatórias para os selecionados, foram escolhidos pelos próprios diretores das Escolas selecionadas, estando relacionados às competências que precisam desenvolver para o alcance de melhores resultados frente aos desafios vivenciados, associando demandas individuais com os desafios escolares.

A seleção de escolas com indicadores mais críticos foi baseada na premissa de individualização dos processos formativos, considerando que desafios mais críticos exigem competências fortalecidas para o seu desencadeamento. Além disso, a escolha dos temas pelos próprios diretores facilita o processo de aprendizagem baseado nos princípios da andragogia, ampliando as possibilidades de desenvolvimento das lideranças.

4.4 Cinto de Utilidades

A estratégia do Cinto de utilidades, assim como a Mochila de Ferramentas, tem como objetivo oferecer um conjunto diferenciado de conteúdos e ferramentas voltadas aos desenvolvimento de competências dos gestores públicos. Esta estratégia foi introduzida a partir da 3.ª edição do Programa de Formação em Gestão de Pessoas (2023), sendo mantida e aprimorada na 4.ª edição (2023). Tal estratégia tem ainda como objetivo oferecer conteúdos, ferramentas, metodologias complementares ao que foi abordado nos módulos teóricos do Programa e os temas foram escolhidos pelos próprios participantes.

Diferente da Mochila de Ferramentas, cujos temas selecionados foram obrigatórios para todos os participantes desta estratégia, os temas do Cinto de utilidades foram oferecidos em um formato de Trilhas de Aprendizagem. Sendo assim, os participantes identificaram, ao final dos módulos téoricos, os temas que gostariam de aprofundar e/ou temas não trabalhados nos módulos que fazem parte do dia a dia profissional e precisariam ser desenvolvidos. Depois de selecionados os temas prioritários, os participantes puderam escolher quais ações formativas participar.

Dessa forma, a carga horária obrigatória do Cinto de Utilidades foi de 8 horas, no entanto, foram oferecidas 24 horas de ações de desenvolvimento referentes aos temas selecionados. Por meio da individualização das trajetórias de desenvolvimento, cada participante pode escolher, considerando a carga horária mínima, quantos e quais encontros iriam participar, considerando as suas necessidades individuais e as demandas institucionais. A escolha dos temas levou em consideração também os desafios que seriam abordados na etapa vivencial de solução de problemas (melhor detalhada adiante), contemplando a estratégia de desenvolvimento de competências voltada aos resultados esperados pela organização nas quais os gestores participantes do Programa atuam. Assim, no Cinto de Utilidades, os participantes tiveram dois momentos de escolha de sua trajetória formativa: a primeira delas na identificação dos temas prioritários a serem trabalhados no Cinto de Utilidades, a segunda na escolha de quais atividades participar, a partir dos temas selecionados pela maioria dos participantes.

4.5 Solução de problemas com o apoio do Facilitador

A estratégia de aprendizagem baseada na solução de problemas com o apoio do facilitador é uma etapa vivencial que tem como finalidade fazer com que o participante mobilize as suas competências e experiências, especialmente aquelas incorporadas ao seu repertório ao longo do Programa, na solução de um problema presente na sua realidade. Ademais, visa tangibilizar, dar concretude à experiência de desenvolvimento das lideranças ao final do programa. Esta estratégia metodológica parte de uma situação-problema, a partir da qual os participantes do programa investigam, analisam, debatem e propõem soluções, por meio de trabalho em grupos de 4 a 6 participantes. Cada grupo é acompanhado por um facilitador, cujo papel é fundamental para direcionar o processo de aprendizagem e assegurar que o trabalho seja realizado de acordo com a metodologia proposta, que as etapas intermediárias cumpridas e que o produto final seja entregue nos prazos pré-determinados.

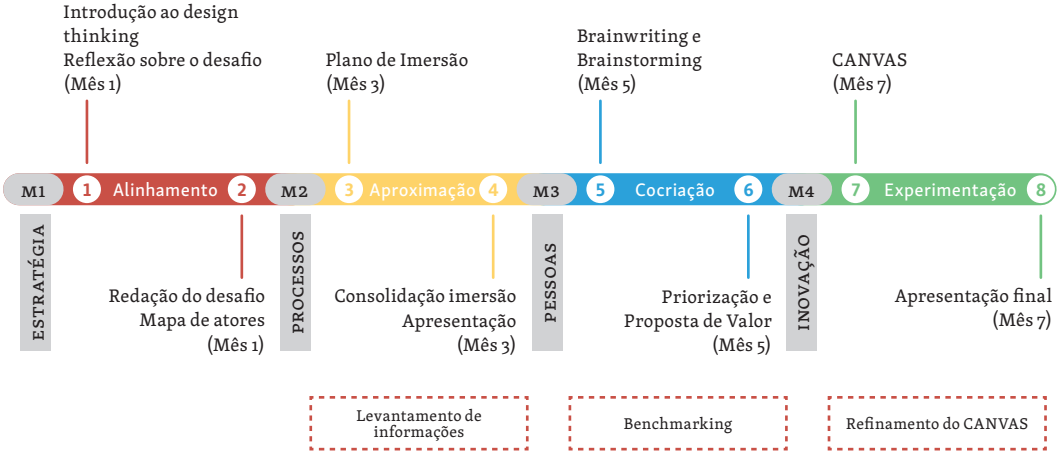
A estratégia de aprendizagem baseada na solução de problemas, associada à metodologia de *design thinking* e outras ferramentas de inovação, são utilizadas no Programa de De-

senvolvimento de Lideranças Regionais do Transforma Minas, no Programa de Formação em Gestão de Pessoas (PFGP) e no Programa de Desenvolvimento de Gestores Escolares (PDG) da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Além do apoio dos facilitadores, esta etapa dos programas é coordenada por docentes que atuam no laboratório do governo de Minas Gerais (Lab//MG), tendo em vista a larga *expertise* no uso da metodologia para resolver problemas do setor público.

No PDLR, os participantes, em pequenos grupos, deverão identificar, na etapa de abertura, um problema do setor público que perpassa sua atuação e ao longo do programa, a partir das discussões dos conteúdos de cada módulo, deverão refletir sobre como os referidos conteúdos contribuem para a solução do problema identificado, agregando-os às possíveis soluções. Este trabalho terá o suporte do facilitador que atuará apoiando as discussões das possíveis soluções dos problemas, incentivando uma visão sistêmica dos problemas trabalhados e buscando o desenvolvimento de competências individuais de cada um dos participantes.

Os grupos devem contemplar lideranças regionais de órgãos e entidades diferentes, para começar a trabalhar com a solução de um problema. O primeiro momento, é, portanto, destinado à aprendizagem das metodologias a serem utilizadas e à identificação de um desafio comum entre esses participantes, tendo em vista a pluralidade de pastas envolvidas. A formação dos grupos com lideranças de diferentes áreas é desafiadora, mas, ao mesmo tempo, importante para a construção de solução que envolvam desafios transversais e que demanda um olhar diverso sobre o problema. A seguir, segue a estrutura metodológica da aprendizagem para solução de problemas adotada no PDLR.

FIGURA 1. Metodologia da aprendizagem para solução de problemas do PDLR



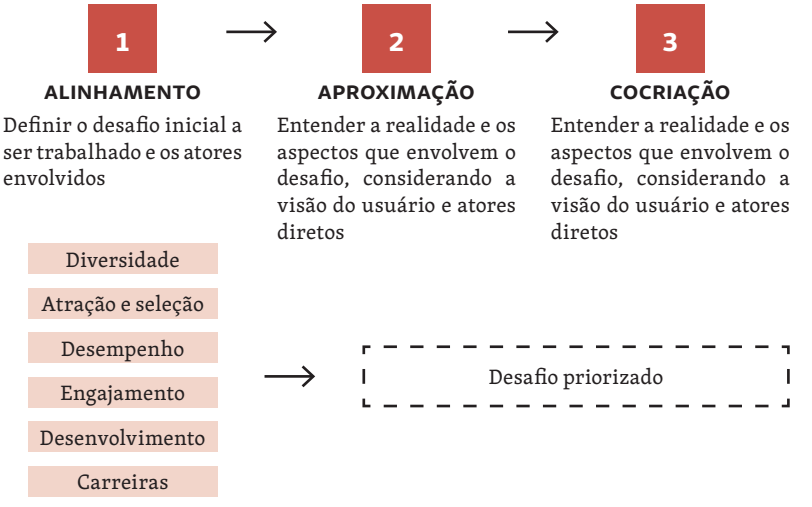
Fonte: FJP, 2022.

Ao final do Programa, houve uma votação para seleção das melhores soluções construídas, as quais foram apresentadas a Secretários de Estado e ao Governador do Estado de Minas Gerais.

No PFGP, a adoção da aprendizagem baseada na solução de problemas assemelha-se à do PDLR, com algumas especificidades. A primeira delas, é que a inscrição no PFGP se dá por times de um mesmo ente federativo. Assim, os grupos que trabalham a solução de problemas são formadas pelas pessoas dos mesmos times inscritos no Programa. Isto faz com que todos os membros da equipe estejam construindo a solução para um problema comum da mesma realidade de todos os participantes.

Outra especificidade refere-se à identificação de desafios do ente federativo referente ao tema abordado nos módulos realizados ao longo do Programa. A partir dos valores e ferramentas do *design thinking*, ao final de cada módulo, os times realizam a fase de alinhamento para definir o recorte do escopo temático a ser trabalhado, traduzido na definição do desafio. Além disso, são mapeados os atores envolvidos no contexto do desafio selecionado. Na fase de aproximação os grupos definem qual dos desafios identificados durante o alinhamento que ocorreu em cada módulo será priorizado para realizarem a imersão no contexto do desafio. Nesta etapa as equipes se aproximam dos usuários e demais atores e levantam informações qualitativas e quantitativas para realização de um breve diagnóstico, com o apoio de ferramentas de inovação.

FIGURA 2. Metodologia da aprendizagem para solução de problemas do PFGP



Fonte: FJP, 2024.

Após é iniciado o momento de co-criação, com a geração e priorização de ideias de maneira colaborativa e que atendam às necessidades dos usuários e atores envolvidos. Tais ideias são agregadas e aprofundadas nas entregas finais do Momento Maker, o Canvas de projetos inovadores e o Plano de Ação. No encerramento do programa, as propostas são apresentadas e é escolhida por votação, realizada pelos próprios participantes do Programa, a proposta de transformação vencedora. Todos os desafios elencados pelos times participantes ao longo de cada módulo, bem como as soluções construídas e consolidadas com o uso do Canvas integram um ebook, produto que registra o resultado mais imediato da experiência de aprendizagem vivenciada pelos participantes do Programa.

O aprimoramento dos planos de trabalho dos Diretores com o apoio dos facilitadores no âmbito do Programa de Desenvolvimento de Gestores Escolares (PDGE) também pode ser caracterizado como uma estratégia de aprendizagem baseada em solução de problemas, considerando-se as especificidades da gestão escolar. A eleição faz parte do processo de seleção dos dirigentes de unidades escolares, os quais apresentam, neste momento, uma proposta para aquela escola. Esta "plataforma eleitoral" é concretizada por meio de um Plano de Trabalho que aborda três eixos: administrativo, pessoal e pedagógico. No entanto, à semelhança do que ocorre, geralmente, com "planos de governos", o Plano de Trabalho do Diretor de Escola não se concretizava como um instrumento efetivo para orientar a gestão após assumir a unidade escolar.

Nesse sentido, a etapa vivencial do PDGE teve como foco o aprimoramento e fortalecimento do Plano de Gestão dos Diretores. Com a adoção de ferramentas de inovação e utilização do Canvas, os problemas identificados pelos diretores nos seus planos de trabalho foram tratados e aperfeiçoados, com o objetivo de fazer do Plano de Trabalho um efetivo instrumento de orientação, implementação e acompanhamento das suas ações na liderança da unidade escolar, considerando a realidade de cada Diretor. Apesar de cada diretor possuir o seu Plano de Trabalho, foram realizadas várias discussões em pequenos grupos, para que fossem compartilhadas experiências e trabalhada a orientação entre pares, com o suporte do facilitador. O Plano de Trabalho revisitado é o produto do PDGE da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

4.6 Estudo de Casos sobre as competências do Programa

O Estudo de Caso consiste em uma compilação de informações que pode ser compartilhada entre os membros de uma turma para fomentar debates e análises. Ele exemplifica dilemas comuns na gestão e os princípios ou diretrizes que podem ser adotados para chegar a uma decisão ou estratégia razoável. O objetivo é extrair lições passíveis de generalização para outros cenários, considerando uma situação particular significativa e representativa que serve como base para o caso. Os casos utilizados no PDGE apresentam-se de duas maneiras distintas. Pode-se realizar uma retrospectiva, narrando detalhadamente a evolução de um problema. Nesse tipo de caso, os estudantes são solicitados a examinar os resultados obtidos e as razões que os levaram a ocorrer.

Além disso, pode-se abordar a tomada de decisão, apresentando um problema sem revelar sua resolução e os diferentes caminhos possíveis para resolvê-lo. Nesse caso, os participantes são desafiados a antecipar os resultados com base nas informações fornecidas.

Posteriormente, é possível comparar os resultados reais com as simulações realizadas em sala de aula, facilitando a análise do trabalho realizado. Uma das principais vantagens do uso desta estratégia metodológica de estudo de caso é a integração entre teoria e prática. Ela promove o desenvolvimento de competências como o pensamento crítico, a elaboração de argumentos estruturados e estimula habilidades como persuasão, argumentação, agilidade e capacidade de generalização. O princípio subjacente ao estudo de caso é que as experiências de aprendizagem mais eficazes são aquelas em que os alunos aprendem por si mesmos, através da prática e da reflexão sobre suas próprias ações.

No âmbito do PDGE, esta estratégia possibilitou que durante os módulos teórico-presenciais houvesse interação entre os participantes, aproximando-os da realidade da gestão escolar. No PDGE, as turmas tem quase 300 pessoas, quantitativo que inviabiliza as interações espontâneas dos participantes. Assim, para fechar o conteúdo teórico-conceitual abordado, o PDGE propôs um estudo estruturado, realizado em grupos de até 30 pessoas, apoiados por facilitadores e por um professor vivencial, responsável pela coordenação geral do encontro.

4.7 Encontros de rede com conteúdo teórico-vivencial

A realização de encontros de rede com conteúdo teórico-vivencial é aplicada com o objetivo de manter e fortalecer o *networking* entre as lideranças do Programa. Funciona como uma iniciativa posterior à fase mais intensa do programa, na qual estão presentes outras diversas estratégias metodológicas. Ademais, reforça o princípio de que o processo de aprendizagem e o desenvolvimento das lideranças deve ser contínuo. Dentre os programas da FJP que adotam esta estratégia metodológica estão os Programas de Desenvolvimento de Lideranças realizados no âmbito do "Transforma Minas" do Governo de Minas Gerais, que envolvem as altas lideranças que estão no segundo escalão, as lideranças que atuam em unidades regionais de diversos órgãos e entidades (PDLR) e algumas lideranças do nível tático, que ocupam o cargo de Superintendentes (PDL – Superintendentes).

No PDL das altas lideranças, os encontros de rede iniciaram-se após a fase dos módulos teórico-vivenciais, em 2020 e são realizados bimestralmente há cinco anos. Não obstante este Programa ser realizado presencialmente, coincidentemente, o início dos encontros de rede deu-se quando começou a Pandemia do Covid-19, razão pela qual os primeiros eventos aconteceram no formato virtual síncrono. Tão logo as restrições de convivência foram superadas os encontros voltaram a ser realizados presencialmente. Há uma cuidadosa escolha dos temas e ferramentas trabalhados nos encontros de rede, por meio de pesquisa realizada junto aos participantes.

O principal objetivo dos encontros de rede é proporcionar conexão, troca de experiências, construção e fortalecimento de relações profissionais e de confiança, que extrapolem aquelas existentes entre a liderança e a sua equipe, fomentando os três tipos de rede destacados por Ibarra (1995). Nesse sentido, as dinâmicas adotadas nos encontros são predominantemente interativas, com o propósito de gerar conversas, debates, reflexões conjuntas, compartilhamento de experiências e co-construção, compatível com a atuação estratégica deste grupo de lideranças. A maior parte dos encontros acontece com todo o grupo, que interage em momentos de compartilhamento, ora em grupos menores, por vezes com o apoio de facilitadores, e ora com o grupo ampliado.

No PDL Superintendentes, a realização dos encontros de rede iniciou-se recentemente e segue o mesmo formato, periodicidade e propósito apresentados para o PDL das altas lideranças. São eventos realizados presencialmente, com temas e ferramentas escolhidas a partir da escuta e necessidades do público-alvo e com dinâmicas que promovam a maior interação e conexão possível entre os participantes. Ademais, para a realização dos encontros, considera-se que a atuação dos participantes se dá primordialmente no nível tático, o que faz com que os temas se concentrem mais no conhecimento e aplicação de instrumentos e ferramentas de gestão. Nesse sentido, sob a tipologia de Ibarra (2005), pode-se dizer que, no PDL de Superintendentes, há maior ênfase no fortalecimento do tipo de rede de tarefas ou operacional — contribuindo para que as atividades sejam realizadas com mais eficiência e eficácia no dia a dia — e, também, das redes pessoais, uma vez que esses encontros podem trazer reflexões e *insights* para novas ideias e tendências que têm potencial para gerar oportunidades de desenvolvimento de carreira e pessoal. Encontros de rede mais raros são proporcionados entre os integrantes do PDL de altas lideranças e do PDL Superintendentes, com o objetivo de criar e fortalecer conexões que alcancem redes mais estratégicas.

No âmbito do PDLR, os encontros de rede acontecem em sua maioria no formato virtual, tendo em vista a quantidade de integrantes — mais de 200 pessoas — e que essas lideranças estão espalhadas em todo o extenso território mineiro. Os eventos têm periodicidade mais espaçada, em torno de dois por ano, e trazem temas e ferramentas que visam contribuir com o exercício das lideranças regionais do Estado de Minas Gerais. Por meio do uso de dinâmicas que promovam a maior interação e conexão entre os participantes no modo virtual síncrono, e com o apoio de facilitadores em todos os encontros, o principal objetivo da aplicação desta estratégia para o PDLR é promover o aumento das conexões e troca de experiências, práticas, conhecimentos e possibilidades de novas interações que promovam o fortalecimento das redes operacionais.

Face ao exposto, considerando a relevância que a intersetorialidade e a interseccionalidade têm no campo da gestão e das políticas públicas, a promoção de encontros de redes que integrem as lideranças de diversos órgãos e entidades, incluindo interações entre redes, têm potencial significativo para desenvolver redes nos níveis estratégico, operacional e pessoal, que podem contribuir substancialmente para lidar com mais agilidade e efetividade com a complexidade dos problemas afetos ao setor público.

5. Conclusão

O presente estudo ofereceu uma análise abrangente das estratégias e metodologias inovadoras empregadas nos programas de desenvolvimento de lideranças realizados na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais (EG/FJP). Ao longo do artigo, destacamos a importância crucial do desenvolvimento de lideranças no setor público, não apenas para o aprimoramento do desempenho individual e organizacional, mas também para o fortalecimento das capacidades estatais e a melhoria da qualidade das políticas públicas.

Buscou-se evidenciar que os programas de desenvolvimento da EG/FJP adotam uma abordagem holística, personalizada e orientada para a prática, por meio da utilização de um mix de estratégias metodológicas diversificadas, com o objetivo de desenvolver lideran-

ças públicas para enfrentar os desafios complexos da administração contemporânea. Por meio de estratégias como oficinas de autoconhecimento, elaboração de Planos de Desenvolvimento Individual (PDI), mentoria, mochila de ferramentas e solução de problemas com apoio do facilitador, os participantes são incentivados a refletir sobre suas próprias habilidades, valores e atitudes, bem como a explorar novas formas de abordar os problemas organizacionais.

Destaca-se ainda a importância da aprendizagem pela ação individual e organizacional, onde os participantes têm a oportunidade não apenas de desenvolver suas competências individuais, mas também de colaborar com colegas na resolução de desafios reais enfrentados por suas organizações. Essa abordagem prática e colaborativa não apenas reforça o aprendizado, mas também promove o compartilhamento de conhecimento e experiências entre os membros da rede de liderança pública. É fundamental ressaltar que, para serem eficazes, os programas de desenvolvimento de lideranças devem transcender a mera transmissão de conhecimentos e habilidades técnicas, buscando também promover mudanças nas atitudes, valores e comportamentos dos participantes. Nesse sentido, a EG/FJP tem se dedicado a adotar uma abordagem baseada na andragogia e na individualização das trajetórias de desenvolvimento profissional, reconhecendo a importância de respeitar as experiências e necessidades individuais de cada líder em formação.

A realização de programas de desenvolvimento efetivos que proporcionem experiências genuínas de aprendizagem enfrenta uma série de desafios, especialmente no que diz respeito ao engajamento dos participantes ao longo do tempo. A dificuldade de conciliar agendas ocupadas das lideranças, a necessidade de promover o desenvolvimento contínuo e a necessidade de estruturar programas robustos com duração compatível com as agendas das lideranças são obstáculos significativos a serem superados. Além disso, manter o programa atrativo e relevante para os participantes ao longo do tempo requer uma abordagem dinâmica e inovadora, capaz de responder às mudanças nas necessidades e expectativas dos líderes públicos em desenvolvimento. Esses desafios ressaltam a importância de uma abordagem flexível e adaptável, que valorize o *feedback* dos participantes, promova a interação e a colaboração entre os membros da rede e busque constantemente atualizar e aprimorar as metodologias e conteúdos dos programas de desenvolvimento.

Por fim, diante do cenário dinâmico e desafiador da gestão pública, é imperativo que os programas de desenvolvimento de lideranças continuem a evoluir e a se adaptar, incorporando novas metodologias e abordagens inovadoras. Através de uma abordagem centrada no aprendizado contínuo, na colaboração e na reflexão crítica, podemos fortalecer ainda mais as capacidades das lideranças públicas e contribuir para a construção de um setor público mais eficiente, transparente e responsivo às necessidades da sociedade.

Como limitação deste estudo, tem-se a escassez de métodos robustos para contribuir com a avaliação da efetividade das estratégias metodológicas e do impacto das ações formativas no desenvolvimento das competências das lideranças. Para pesquisas futuras, tem-se a possibilidade de análise da percepção das lideranças acerca das contribuições trazidas pelos programas em sua atuação profissional, por meio da realização de uma pesquisa de campo com os gestores participantes dos programas analisados.

Agradecimentos

Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) pelo apoio que possibilitou a realização e apresentação deste trabalho.

Referências Bibliográficas

Bergue, S. T. (2019). *Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público*. Enap.

Black, A., & Earnest, G. (2009). Measuring the outcomes of leadership development programs. *Journal of Leadership and Organisational Studies, 16*(2), 184-196.

Borgatti, S. P., & Foster, P. (2003). The network paradigm in organizational research: A review and typology. *Journal of Management, 29*(6), 991-1013.

Boshyk, Y. (2002). *Action learning worldwide: Experiences of leadership and organizational development*. Palgrave Macmillan.

Boshyk, Y., & Dilworth, L. (2010). *Action learning and its applications: Present and future*. Palgrave Macmillan.

Day, D. (2001). Leadership development: A review in context. Leadership Quarterly, 11(4), 581-613.

Day, D., Bastardoz, N., Bisbey, T., Reyes, D., & Salas, E. (2021). Unlocking human potential through leadership training & development initiatives. *Behavioral Science & Policy, 7*(1), 41-54.

Denhardt, J., & Campbell, K. (2005). Leadership education in public administration: Finding the fit between purpose and approach. *Journal of Public Affairs Education, 11*(3), 169-179.

Dotlich, D., & Noel, J. (1998). *Action learning*. Jossey-Bass.

Drucker, P. F. (1999). *Management challenges of the 21st century*. Harper Business.

Dutra, J. S. (2008). *Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas* (1.ª ed.). Atlas.

ENAP. (2020). *Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro*. Publicação Enap.

Evans, P. (1995). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico, 35*(140), Buenos Aires.

Fernandez, S., Cho, Y., & Perry, J. (2010). Exploring the link between integrated leadership and public sector performance. *Leadership Quarterly, 21*(2), 308-323.

Filgueiras, F., Koga, N., & Viana, R. (2020). State capacities and policy work in Brazilian civil service. *Revista de Sociologia e Política, 28*(74).

Fox, S. (1997). From management education and development to the study of management learning. In J. Burgoyne & M. Reynolds (Eds.), *Management learning: Integrating perspectives in theory and practice* (pp. 21-37). Sage.

Freitas, P. F. P., & Odelius, C. C. (2022). Escala de competências gerenciais para o setor público. *Cad. EBAPE.BR, 20*(2), Rio de Janeiro.

Frich, J. C., Brewster, A. L., Cherlin, E. J., & Bradley, E. H. (2015). Leadership development programs for physicians: A systematic review. *Journal of General Internal Medicine, 30*, 656-674.

Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance, 26*(3), 347-368. https://doi.org/10.2139/ssrn.2226592

Gerson, D. (2020). Leadership for a high performing civil service: Towards senior civil service systems in OECD countries. OECD Working Papers on Public Governance, No. 40. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/ed8235c8-en

Gomide, A. de A., Pereira, A. K., & Machado, R. (2018). Burocracia e capacidade estatal na literatura brasileira. In G. S. Pires, R. R. C. Lotta, & V. E. Oliveira (Eds.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas*.

Harmaakorpi, V., Niukkanen, H., Kauranen, I., & Haikonen, A. (2003). Network leadership in regional development networks. Case: Developing the expertise concept for the Lahti Region

in Finland. Paper presented at the Conference of Regional Studies Association, Pisa, 12-15 April 2002.

Hii, A., & Marquardt, M. (2000). Action learning and conflict management in Malaysia. In K. P. Kuchinke (Ed.), *Proceedings of Academy of Human Resource Development* (pp. 886-893). Baton Rouge, LA: AHRD.

Honsberger, J., & George, L. (2002). *Facilitando Oficinas: Da teoria à prática*. Graphox Caran.

Ibarra, H. (1995). Race, opportunity and diversity of social circles in managerial. Managers' networks. *Academy of Management Journal, 38*(3), 673-703.

Keys, L. (1994). Action learning: Executive development of choice for the 1990s. *Journal of Management Development, 12*(8), 50-56.

Kim, S. K. (2003). An examination of action learning as a method for developing transformational leadership behaviors and characteristics (Unpublished doctoral dissertation). George Washington University, Washington, DC.

Knowles, M., Holton, E., & Swanson, R. (2009). *Aprendizagem de resultados: Uma abordagem prática para aumentar a efetividade da educação corporativa* (Tradução Sabine Alexandra Holler). Campus.

Kramer, R. (2008). Learning how to learn: Action learning for leadership development. In R. Morse & T. Buss (Eds.), *Innovations in public leadership development* (pp. 296-326). M.E. Shape.

Lacerenza, C. (2015). The nuts and bolts of leadership training: A meta-analysis (Master's thesis, University of Central Florida).

Lawson, K. (2009). Leadership development basics. London: American Society for Training and Development.

Le Bortef, G. (2003). *Desenvolvendo a competência dos profissionais*. Artmed.

Longo, F. (2003). A consolidação institucional do cargo de dirigente público. *Revista do Serviço Público, 54*(2), Fundap.

Longo, F. (2007). *Mérito e flexibilidade: A gestão de pessoas no setor público*. FUNDAP.

Lyons, O., Su'a, B., Locke, M., & Hill, A. (2018). A systematic review of leadership training for medical students. *The New Zealand Medical Journal, 131*(1468), 75-84.

Magalhães, F. A. P., Oliveira, K. P., & Bernardi, M. B. E. (2023). Análise da inserção e atuação de facilitadores em ações e projetos de desenvolvimento de competências da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. *Revista de Gestão e Secretariado, 14*(3), 4331-4357. https://doi.org/10.7769/gesec.v14i3.1896

Marenco, A. (2017). Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *Dados, 60*, 1025-1058.

Marquardt, M. (2011). *Optimizing the power of action learning* (2.ª ed.). Nicholas Brealey Publishing.

McNulty, N., & Canty, G. (1995). Proof of the pudding. *Journal of Management Development, 14*, 53-66.

Moreno, A. (2018). *Facilitação, um jeito de ser: Educação corporativa pela abordagem centrada na pessoa* (1.ª ed.). Qualitymark Editora.

Nahapiet, J., & Ghoshal, S. (1998). Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. *Academy of Management Review, 23*(2), 242-266.

OCDE. (2022). *Recommendation on Public Service Leadership and Capability review of Brazil. OECD Public Governance Reviews*. OECD Publishing.

Orazi, D., Turrini, A., & Valotti, G. (2013). *Public sector leadership: New perspectives for research and practice*. International Review of Administrative Sciences.

Park, S., & Rainey, H. (2008). Leadership and public service motivation in U.S. federal agencies. *International Public Management Journal, 11*(1), 109-142.

Pearce, C. L., & Conger, J. A. (Eds.). (2003). *Shared leadership: Reframing the hows and whys of leadership*. SAGE.

Pearce, C. L., & Sims, H. P. (2002). Vertical versus shared leadership as predictors of the effectiveness of change management teams: An examination of aversive, directive, transactional, transformational, and empowering leader behavior. *Group Dynamics, 6*, 172-197.

Pearce, C. L., Sims, H. P., Cox, J. F., Ball, G., Schnell, E., Smith, K., & Trevina, L. (2003). Transactors, transformers, and beyond: A multi-method development of a theoretical typology of leadership. *Journal of Management Development, 2*, 273-301.

Pena, B. H., & Bahry, C. P. (2022). Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. *Revista do Serviço Público, 73*(b), 160-177. Recuperado de https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8728

Prahalad, C. K., & Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation. *Harvard Business Review, 68*(May/June).

Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review, 61*(4), 414-423.

Revans, R. (2011). *ABC of action learning*. Gower Publishing.

Reynolds, M. (1998). Reflection and critical reflection in management learning. *Management Learning, 29*(2), 183-200.

Schwarz, R., et al. (2005). *The skilled facilitator fieldbook: Tips, tools, and tested methods for consultants, facilitators, managers, trainers, and coaches*. Jossey-Bass.

Seidle, B., Fernandez, S., & Perry, J. (2016). Do leadership training and development make a difference in the public sector? A panel study. *Public Administration Review, 76*(4), 603-613.

Steinert, Y., Naismith, L., & Mann, K. (2012). Faculty development initiatives designed to promote leadership in medical education. A BEME systematic review: BEME Guide No. 19. *Medical Teacher, 34*(6), 483-503.

Tarragó, D., & Brugué, Q. (2015). *La administración deliberativa: De la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación*. Cepal; Ipea.

Thornton, P. (2004). *Leadership: Seeing, describing, and pursuing what's possible*. Unlimited Publishing.

Van Wart, M. (2013). Administrative leadership theory: A reassessment after 10 years. *Public Administration Review, 91*(3), 521-543.

Zarifian, P. (2003). *O modelo de competência*. SENAC Editores.

30.

SABER-LAB: Saberes Essenciais a Gestores de Laboratório Encurtando a Distância entre a Ciência e a Gestão em um Instituto Público de Pesquisa

Gláucia Paula Bernardes Guarany
Departamento de Gestão com Pessoas – Setor de Desenvolvimento, Instituto Oswaldo Cruz – IOC/Fundação Oswaldo Cruz-FIOCRUZ

Wania Tolentino Santiago
Vice-Diretoria de Desenvolvimento Institucional e Gestão, Instituto Oswaldo Cruz – IOC/Fundação Oswaldo Cruz-FIOCRUZ

Seir de Souza Barros
Vice-Diretoria de Desenvolvimento Institucional e Gestão, Instituto Oswaldo Cruz – IOC/Fundação Oswaldo Cruz-FIOCRUZ

RESUMO

O presente artigo versa sobre uma experiência de ensino, ainda em curso, no campo da gestão, de caráter crítico-humanista, dirigida a pesquisadores que atuam como gestores de laboratórios. O programa nasce para solucionar problemáticas crônicas, de teor técnico-operacional e relacional, na interface dos processos entre a gestão e a pesquisa, que provocam recorrentes perdas materiais e imateriais. A proposta intenciona se tornar uma formação permanente, de matriz temática orgânica, indissociada da dimensão ético-política e metodologicamente ancorada em pressupostos freireanos de educação, como dialogicidade e politicidade. O programa se encontra no segundo ano de edição, tendo implementado 4 módulos, contando com a participação de 187 cientistas. A procura espontânea, os relatos de novas práticas no cotidiano laboral, a demanda de temas em novas disciplinas e a aplicação imediata de saberes nas relações socioprofissionais são alguns dos indicadores que expressam mobilização, motivação para o campo da gestão e o anúncio de mudança de mentalidade e conduta.

Palavras-chave: Ciência e Gestão Pública, Liderança, Formação Crítico-humanista.

ABSTRACT

This article is about an ongoing critical-humanist teaching experience in the field of management, aimed at researchers who work as laboratory managers. The program was born to solve chronic problems, of a technical-operational and relational nature, at the interface of the processes between management and research, which cause recurrent material and immaterial losses. The proposal is for ongoing training, with an organic thematic matrix, inseparable from the ethical-political dimension and methodologically anchored in Freirean presuppositions of education such as dialogicity. The program is in its second year of edition, having implemented 4 modules, with the participation of 187 scientists. The spontaneous demand, the reports of new practices in everyday work, the demand for topics for new disciplines and the immediate use of knowledge in socio-professional relations are some of the indicators that express mobilization, motivation for the field of management and the announcement of a change in mentality and conduct.

Keywords: Science and Public Management, Leadership, Critical-humanist training.

1. Introdução

> Seria na verdade uma atitude ingênua esperar que as classes dominantes desenvolvessem uma forma de educação que proporcionasse às classes dominadas perceber as injustiças sociais de maneira crítica. (Freire, 1984, p. 89)

Refletir sobre as práticas formativas no desenvolvimento de liderança, a partir dos modelos de gestão prevalecentes no mercado e no Estado, e como tais padrões de desenvolvimento podem estar contribuindo, direta ou indiretamente, para a qualidade da ambiência de trabalho — considerando o aumento nos índices de adoecimento psíquico no espaço laboral — é dever moral do profissional do campo de Educação Corporativa na área de Gestão de Pessoas.

Até que ponto o estresse é motivado pelo trabalho ou o estresse é transferido para o trabalho não se tem muita clareza ainda, mas é mister reconhecer que o ambiente laboral, em suas mais recentes morfologias com seus novos arranjos produtivos, tem impactos determinantes na cena atual.

Outras razões apontadas para esta infelicidade que leva ao adoecimento residem na "carga de trabalho incontrolável, comunicação pouco clara dos gerentes, falta de suporte da chefia e pressão de tempo irracional" (Instituto Gallup, 2022, s/p), e finda por afirmar que chefias desqualificadas levam o trabalhador à insatisfação e ao sofrimento, apresentando como solução "melhores líderes no local de trabalho" (Instituto Gallup, 2022, s/p). O debate que aqui se impõe requer compreender o sentido de 'chefias desqualificadas' e 'melhores líderes' aos olhos do trabalhador.

Na cena brasileira, segundo dados da Secretaria Especial da Previdência e Trabalho (TST, 2021), houve um aumento de 26% no número de afastamentos do ambiente de trabalho por razões de transtornos mentais ou comportamentais, num total de 576.000 trabalhadores. Reduzindo o universo da pesquisa aos índices de ansiedade e depressão, o aumento foi de 33,7% quando comparado os números de 2019 com os de 2020. Quando computado o número médio de 196 dias de ausência no trabalho, gerado pelo afastamento, temos dimensão prévia deste impacto no universo das organizações.

A mesma inquietação faz eco nas organizações públicas. Segundo um trabalho sobre Detecção de Riscos à Saúde Mental no Trabalho (ENAP/UNFPA-ONU, 2019), da FUNDACENTRO (órgão federal ligado ao Ministério da Economia) —, o governo federal teve 15.000 (quinze mil) servidores afastados de 2012 a 2019 em decorrência de transtornos mentais.

Pensar estes dados e seus índices, bem como o quanto nossas práticas de gestão de pessoas contribuem para eles, seja pela omissão em reconhecer o quadro e manter-se inerte, seja pela conduta de mera reprodução dos modelos de ações de desenvolvimento instituídos e dominantes no mercado, é um exercício reflexivo que se faz imperativo.

A pedagogia organizacional que prevalece no mercado é dedicada, majoritariamente, à racionalidade técnica, na qual temáticas humanistas, caras à sociedade como um todo e determinantes na formação do homem, são invisibilizadas e trazidas para a sala de aula, em sua ampla maioria, apenas de maneira marginal, a mercê da autonomia e da consciência crítica do docente.

Questionar e aprofundar a compreensão da essência dos atuais modelos, sua origem na história, as práticas dominantes, padrões estabelecidos, crenças cristalizadas e propagadas e os mecanismos de reprodução e perpetuação desta lógica funcional instrumental e utilitarista tornaram-se mister neste processo de construção da proposta formativa em voga, que se propõe a ser crítico-humanista em sua abordagem, indissociada da dimensão ético-política.

Este trabalho intenciona compartilhar a vivência desta ação experimental como uma alternativa de combate ao adoecimento no espaço laboral e de resistência pela via da educação, do esclarecimento, da conscientização e ação criticamente pensada.

2. Referencial Teórico

Neste trabalho, ao desenharmos e implementarmos esta proposta experimental, compreendemos o sentido de formação crítico-humanista como um processo formativo que se ancora no pensar plural, contemplando temáticas de natureza técnica, política, ética e social para que o trabalhador-aprendiz possa melhor compreender e debater o contexto histórico no qual está inserido, as questões que o atravessam em diferentes dimensões da vida e as formas de atuar e modificar a própria realidade. Uma formação que não prescinde da reflexão sobre o ser humano, a natureza, o cosmo e a própria realidade (Morin, 2000). Wittmann (2002) nos auxilia ao complementar a definição do conceito, enxergando a educação "como sendo um processo concreto de produção histórica da existência humana" (2002, p.88). "A rigor não somos 'seres' humanos, mas 'devires' humanos" (Bastos, 2000, p.2), numa leitura de um contínuo processo de (re)construção de si, sendo e tornando-se perenemente.

Acreditamos que nesta tipologia de formação, de caráter experimental, propiciamos ao trabalhador-aprendiz condições técnicas e humanas de compreender, se apropriar e lidar melhor — percebendo ele próprio algumas alternativas de superação — com complexas situações da vida em sociedade, que se reproduzem cotidianamente no espaço laboral, perpetuando desigualdades, ratificando condutas perversas e contribuindo para ambientes tóxicos que adoecem.

> A educação é permanente não porque certa linha ideológica ou certa posição política ou certo interesse econômico o exijam. A educação é permanente na razão, de um lado, da finitude do ser humano, de outro, da consciência que ele tem de sua finitude. Mais ainda, pelo fato de, ao longo da história, ter incorporado à sua natureza não apenas saber que vivia, mas saber que sabia e, assim, saber que podia saber mais. A educação e a formação permanente se fundam aí (Freire, 1993a, p. 22-23).
>
> A formação permanente pressupõe que o formador e o formando se compreendam como seres inconclusos e que essa é uma condição humana que impele o homem a se enveredar, curiosamente, na busca pelo conhecimento de si e do mundo. Freire considera que essa é uma vocação ontológica e que, ao perceberem que o destino não está dado, os sujeitos possam, cada vez mais, ser capazes de (re) escrever suas histórias, contribuindo para a mudança da ordem social injusta que desumaniza e oprime (Saul, 2016, p. 25, grifos da autora).

Esta proposta educativa, que se pretende configurar como uma formação permanente, está ancorada em pressupostos freireanos, tais como politicidade, dialogicidade, afetividade e comprometimento com a realidade em sua metodologia (Freire, 1987, 1992, 2018, 2019). Desde sua gênese, a formação foi delineada tendo como base as demandas espontâneas do seu público-alvo, tanto na dimensão ético-política, quanto na técnico-operacional. Esta dinâmica vigorosa de desenho e redesenho de sua matriz temática, a partir do universo socioprofissional do trabalhador-aprendiz — que ganha materialidade com as experiências trazidas (Thompson, 1981, 2002) — e do contexto institucional, a determina como uma trilha de formação orgânica, viva, em contínua remodelagem.

A experiência humana é uma categoria teórica estruturante da obra de Edward Thompson (1981), dentro da qual ele afirma que: "pessoas experimentam suas situações e relações produtivas determinadas como necessidades e interesses e como antagonismos, e em seguida 'tratam' essa experiência em sua consciência e sua cultura (...) das mais complexas maneiras" (1981, p.182). Nesse sentido, o autor defende o sujeito como agente ativo na escrita de sua história, que apesar de herdar tais condições históricas, é capaz de modificá-las pela via da consciência social, que por sua vez se forja pelas experiências vividas e percebidas. Nesse processo se dá a percepção e entendimento da própria existência e suas condições.

> Formagio (2017, p. 242) defende que Thompson vai (...) repensar a relação entre as 'condições dadas' e os sujeitos 'agentes da história'. A proposta do autor é trabalhar menos com a ideia de determinação, que pressupõe marionetes que se movem conforme os balanços estruturais, do que com a noção de limitações e pressões. O modo de organização social exerce pressões, tensiona a permanência, mas há variadas respostas dos grupos sociais a tais pressões, há furos ao esperado, redesenham-se as cenas.

A rica vivência profissional de Thompson como professor de adultos lhe credenciou a perceber o valor da experiência humana trazida por cada estudante trabalhador para a relação professor-aluno, provocando reavaliações da realidade, oportunizando revisões e inspirando novos olhares, novos saberes.

> O que é diferente acerca do estudante adulto é a experiência que ele traz para a relação. A experiência modifica, às vezes de maneira sutil e às vezes radicalmente, todo o processo educacional; influencia os métodos de ensino, a seleção e o aperfeiçoamento dos mestres e o currículo, podendo até mesmo revelar pontos fracos ou omissões nas disciplinas acadêmicas tradicionais e levar à elaboração de novas áreas de estudo (Thompson, 2002, p. 13, grifo da autora).

Ancoradas nos pressupostos de Freire e Thompson no campo da educação foi que se deu a constituição teórica desta proposta formativa experimental.

Compartilhar esta experiência de ensino em curso no Instituto Oswaldo Cruz/IOC-FIOCRUZ, seus erros e acertos e estimular outras é um dos objetivos deste artigo. Ao longo deste, descreveremos o contexto histórico e o cenário legal no qual repousa a proposta, o processo de construção metodológica, seu objetivo, a estrutura didático-pedagógica e os resultados preliminares.

3. O Método

O presente trabalho, dado seu caráter essencialmente empírico, se caracteriza como um estudo de caso no campo da educação corporativa da administração pública. O estudo utilizou uma abordagem qualitativa para explorar as percepções e experiências dos profissionais da pesquisa que atuam nos laboratórios do IOC, a fim de construir a proposta de formação experimental. A metodologia qualitativa foi escolhida por sua capacidade de fornecer uma compreensão profunda e contextualizada dos fenômenos sociais, permitindo a coleta de dados ricos e detalhados (Minayo, 2002).

Optou-se por uma pesquisa qualitativa de natureza exploratória com a finalidade de investigar as nuances das experiências dos participantes, suas perspectivas e preocupações, assim como as dinâmicas e demandas contextuais que influenciam suas práticas, tornando-se estas as unidades de investigação para a modelagem — temática e metodológica — da formação proposta (Poupart, 2010).

O trabalho foi conduzido em duas etapas principais: a) coleta de dados por meio de entrevistas abertas e coletivas e por meio da observação participante em sala de aula com a proposta já em curso e b) análise dos dados, utilizando a análise descritiva.

A amostra foi composta por 14 profissionais da pesquisa, incluindo pesquisadores, tecnologistas, Direção e Vice-direção da Pesquisa e 7 profissionais da gestão, incluindo a Vice-diretoria de Gestão e desenvolvimento institucional, selecionados por meio de amostragem intencional. Os critérios de inclusão foram: grau de expertise, campos de pesquisas estratégicas, atuação acadêmica e setores prioritários da gestão na interface com a pesquisa.

4. O Instituto Oswaldo Cruz (IOC) e sua História

Ilustrar a história e o contexto atual da organização é fulcral para a compreensão da complexidade institucional no que tange a sua estrutura, dinâmica e o corpo profissional que a compõe.

Criado em 1900 como uma iniciativa pioneira no país para a produção de vacinas, o Instituto Oswaldo Cruz (IOC), ao longo dos seus 124 anos, diversificou suas ações e hoje

constitui um complexo que gera conhecimentos, produtos e serviços na área biomédica para atender às necessidades de saúde da população brasileira.

O IOC, célula mater e uma das 16 unidades técnico-científicas que compõe a Fundação Oswaldo Cruz/FIOCRUZ, atua nas áreas de pesquisa, desenvolvimento tecnológico, inovação, na prestação de serviços de referência para diagnóstico de doenças infecciosas e genéticas e no controle de vetores.

O instituto possui laboratórios de referência responsáveis por apoiar o Ministério da Saúde na vigilância epidemiológica, prevenção e controle de uma série de agravos, assim como coleções que preservam o patrimônio biológico, gerando e difundindo conhecimento científico e tecnológico no país e no exterior.

A base de ação do instituto são seus 66 laboratórios dedicados ao estudo e à geração de produtos e insumos para diversas doenças. A interface mais direta do IOC junto ao Sistema Único de Saúde (SUS) consiste na prestação de serviços de referência de âmbito regional, nacional e internacional e com a população por meio da assistência médica em hanseníase e hepatites. O instituto também atua no ensino profissional com a oferta de 2 cursos técnico de nível médio, 4 cursos de especialização e 7 programas de mestrado e doutorado nas áreas de Biologia Parasitária, Medicina Tropical, Biologia Celular e Molecular, Ensino em Biociências e Saúde, Biologia Computacional e Sistemas e Biodiversidade e Saúde, além de 1 Mestrado Profissional em Vigilância e Controle de Vetores. Os 7 programas de pós-graduação stricto sensu já titularam mais de 2.900 mestres e doutores e possuem, em sua maioria, conceitos CAPES (fundação responsável pela expansão e consolidação da pós-graduação — mestrado e doutorado — em nível nacional) entre 5 e 7.

Particularmente na crise sanitária global do SARS-COVID, o IOC teve importante participação nas pesquisas nacionais e internacionais com desdobramentos em novos conhecimentos científicos sobre o vírus, produtos de testagens e conteúdos para campanhas educativas. Por fim, alguns de seus pesquisadores estiveram ligados à produção da vacina contra o vírus da Covid-19.

4.1 Dados de Gestão no IOC

O IOC está situado no campus Manguinhos, no espaço da Fiocruz, no Rio de Janeiro, distribuído em 15 prédios com um corpo funcional constituído por 1.182 (mil cento e oitenta e dois) profissionais, entre servidores (estatutários), profissionais terceirizados, bolsistas etc. Deste total, são servidores ligados à pesquisa 399 especialistas, pesquisadores e tecnologistas e 180 técnicos e assistentes — mais 234 profissionais bolsistas e o restante é constituído por terceirizados.

Sendo a pesquisa a atividade finalística, o corpo de profissionais da gestão possui um número bem mais reduzido com um total de 186 profissionais divididos em 35 servidores no cargo de analistas, 149 terceirizados e 2 bolsistas.

A missão institucional do IOC está em "realizar pesquisa, ensino, desenvolvimento tecnológico, inovação, serviços de referência e de coleções biológicas, visando à promoção da saúde", o que se traduz nas entregas relatadas no item anterior.

Sua visão de futuro reside em "ser um instituto de excelência em pesquisa, ensino, tecnologia e inovação, estratégico para o Estado, reconhecido nacional e internacionalmente por suas ações em saúde pública.

A grandeza física, estrutural, tecnológica e de capital humano que possui o IOC explicam os diversos desafios que se fazem presentes em sua gestão e a busca contínua por mecanismos de aprimoramento que solucionem dificuldades, transponham obstáculos e sustentem seu crescimento e modernização. A ação da área de Gestão de Pessoas, pela via da educação corporativa, em suas políticas de desenvolvimento de pessoal, é parte desse aparato de suporte ao desenvolvimento institucional hoje tão exigido.

4.2 O Cenário Político-Econômico Ontem e Hoje: Redesenhos e Impactos na Ciência

Retornando um pouco mais na recente história brasileira, somos testemunhas de um contínuo processo de modernização do Estado aos moldes do mercado. Este foi aqui inaugurado no governo FHC, com a implementação da Reforma Bresser (Bresser, 1998) que, guiado pela lógica do New Public Management — a Nova Gestão Pública — gestado na Inglaterra tatcheriana, preconizava um Estado movido pela racionalidade, rompido com a ineficiência da burocracia (Paula, 2007) e numa cultura ancorada pela ideia de flexibilidade. Tal movimento (e todas as contrarreformas administrativas que se sucederam até os dias atuais) implementou um universo de técnicas e ferramentas típicas do espaço privado, suportadas por um ideário discursivo com terminologias como produtividade, colaboradores, trabalho polivalente e multifuncional, gestão horizontalizada, metas e indicadores, resultado que endossam e sustentam a nova cultura organizacional e que, para muitos autores, são incompatíveis com o interesse público (Azevedo & Loureiro, 2003).

A cultura do *management* se espraia por diversas instâncias da sociedade e finda por tornar imperativo o gerir no campo das relações sociais e das emoções, fazendo com que as pessoas não mais expressem suas emoções, mas tentem ser capazes de gerenciá-las (Chanlat, 2022). A visão utilitarista norteia relações, processos, decisões.

Esta cultura do pop *management* (Wood, 2009) exige das instituições uma aplicação eficiente de recursos e um nível de produtividade a ser entregue nos moldes taylorista e toyotista. Recursos, metas, orçamentos, prospecção, corte, fazer mais com menos, prestação de contas a diversos entes, verbas atreladas produtividade etc passam a ser palavras de ordem no universo cotidiano do cientista. Uma tensão permanente se estabelece como regra, sustentando o discurso de que o estresse é inerente a vida organizacional e é preciso desenvolver a resiliência. Há um custo para tal lógica e ele começou a ser cobrado nas últimas décadas com aumento contínuo nos índices de saúde mental, gerando afastamentos e absenteísmos (Safatler, 2020; Dunker, 2021).

Testemunhamos nestas duas últimas décadas uma redução contínua de recursos destinados à Ciência e Tecnologia no Brasil (IPEA, 2020). Somado ao baixo investimento e a uma cultura historicamente incrédula do valor da pesquisa, há no Estado recorrentes mudanças legais, frequentes atualizações de normativas, além de um crescente cenário de modernização digital — que traz celeridade a processos, mas também uma sobrecarga de trabalho —, o qual exige dos cientistas, pela via do esforço de aprendizagem e manipulação

de novos sistemas, uma compreensão de processos burocráticos e a aplicação eficiente de recursos públicos e de resultados à sociedade.

Toda esta conjuntura supramencionada afeta diretamente o cientista investido em cargo de chefia, que termina por carecer de ferramentas de gestão e controle, exigindo um maior conhecimento da burocracia pública e de gestão, que não são o seu core. Apesar da sua compreensível resistência à área e ao tema da gestão, o cientista chefe de laboratório, que é um líder científico, também exerce um papel de gestor de equipe, e como tal, deve atender a um perfil que requer determinadas competências e expertises da gestão; gerir pessoas é uma delas. Este conhecimento a maioria dos pesquisadores não possui. Neste cenário, compreender o conceito de liderança como um processo coletivo, compartilhado entre todos os membros de um grupo (Motta, 1991), dependente de características humanas e habilidades socioemocionais, torna-se crucial.

> (...) Contra os mitos bem estabelecidos no senso comum – a liderança é habilidade humana e gerencial alcançável por pessoas comuns, produto de habilidades e conhecimentos aprendidos, que envolve comunicação e articulação de uma missão e de futuros alternativos, com o uso do poder existente nas pessoas para garantir o alcance de propósitos comuns. (Motta, 1991:222)

Por se tratar de um instituto no qual a atividade-fim é a pesquisa, e, historicamente, ser uma instituição com uma sedimentada política de desenvolvimento técnico, sempre houve grande incentivo e investimento à formação de cientistas com inúmeras participações em pós docs, congressos, colóquios, seminários, projetos de cooperação técnica e cursos, nacionais e internacionais. Destarte, a gestão, por ser um campo que se constitui como atividade-meio, percebida como secundária ou não-prioritária, parece-nos gozar de uma percepção enviesada por parte dos pesquisadores. Ademais, a cultura institucional que permeou o instituto por muito tempo, fez com que não houvesse grandes investimentos neste campo direcionado aos laboratórios e nem houvesse grande adesão deste grupo às capacitações propostas.

5. Diagnóstico do Problema

Esta negligência ou secundarização de ações de desenvolvimento no campo da gestão findou por gerar problemas crônicos. Exemplos de problemas perenes são a dificuldade dos pesquisadores com planejamento estratégico e, neste, o orçamentário; procedimentos incorretos em processos burocráticos legais; uso indevido de sistemas de governo; custos com compras equivocadas em seus trâmites; conflitos intergeracionais; denúncias de abuso de poder, assédios morais e outras violências laborais; inabilidades do gestor no campo da comunicação e no de gerenciamento de conflitos etc.

Todas estas questões, acreditamos, tem relação ou são consequência direta da atuação do pesquisador que é alçado ao cargo de gestor por competência científica e não administrativa, e por sua resistência em reconhecer que há uma ciência técnico-comportamental que suporta e orienta o ato de gerir pessoas, processos e ambientes e que possui carência destes conhecimentos.

Não obstante, estes pesquisadores-gestores são desafiados, cotidianamente, por contínuas demandas internas e externas, de natureza científica, acadêmica e administrativa

que, muitas vezes, envolvem problemas sofisticados, exigindo aptidões específicas — técnicas e humanas — para apresentar soluções (num contexto complexo), tensionados por metas e entregas.

No reconhecimento da complexidade desse cenário e de suas múltiplas demandas, há também uma velada disputa entre as áreas meio e finalística, com secretas acusações e problemas interpessoais de toda ordem.

Tais problemáticas acima descritas e o contexto de cobranças e pressão, gerador de desgaste e estresse psíquico, terminaram por criar uma ambiência fecunda (tanto por parte de alguns pesquisadores que se reconheceram limitados em competências no campo das públicas e todo seu instrumental teórico e prático, quanto pela nova direção do instituto) à proposição de uma formação em gestão exclusivamente elaborada para este público.

Num ensaio de buscar alternativas para lidar com esse crônico problema e mitigar os seus impactos, movido pelo caminho da aproximação, cria-se o Programa Gestão Perto de Você, em 2018. Neste, diversas ações como oficinas, palestras, consultorias internas e visitas técnicas são realizadas com o objetivo de (pela via do conhecimento mútuo das dinâmicas e processos das áreas) provocar maior empatia e solidariedade no encaminhamento dos processos. O programa obteve êxito, cumpriu seu objetivo inicial e continua a existir com ações mais pontuais. Entretanto, como fruto desta aproximação, que nos permitiu olhar mais de perto a pesquisa e por relatos diversos de problemáticas na seara das relações socioprofissionais, constatou-se uma crescente necessidade de uma ação mais ampla e fecunda pela via da educação.

6. O Percurso Metodológico do Programa de Formação SABER-LAB – Descrição da Construção Prática

Antecedendo a descrição do percurso metodológico, cabe destacar o cenário legal que ancora nossas ações de desenvolvimento.

Em 2006, o Decreto 7.707 (Marques e Carvalho, 2009) foi pioneiro na implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, na propagação do conceito de competências como elemento norteador dos principais macroprocessos de pessoas — Seleção, Desenvolvimento, Avaliação de Desempenho e Remuneração —, bem como na priorização de investimento em capacitação dos profissionais ocupantes dos cargos de liderança, com o incentivo a criação de Programas de Desenvolvimento Gerencial (PDG). O decreto enfatiza a relevância do desenvolvimento permanente do servidor público.

No ano de 2019, deu-se a implementação da nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) que aprimora regras de capacitação do servidor público. Por fim, o quadro se completa com a aprovação do Decreto n.º 10.829/2021 que, no artigo 15.º, parágrafo II, afirma a obrigatoriedade de se ter perfil profissional ou formação acadêmica que seja compatível com as exigências do cargo de liderança. Tal determinação obriga as organizações a avaliar o perfil dos atuais ocupantes de cargos comissionados e desenhar ações de desenvolvimento para seu corpo de gestores, considerando que boa parte deste assume o posto por competência essencialmente técnica e não gerencial.

Todo este cenário de incentivo legal foi terreno fértil para um grande investimento em um programa de desenvolvimento gerencial em 2012, aberto aos gestores em geral, mas

com maior adesão dos profissionais da gestão. A pesquisa, naquele período, manteve-se distante, com baixa procura de pesquisadores que desejavam qualificar-se no campo da gestão.

Em 2019, nasce a ideia de se criar um programa de desenvolvimento gerencial com foco restrito aos pesquisadores gestores de laboratório. O projeto é adiado com a pandemia e volta a ser retomado em 2022 com forte apoio da direção do IOC, da área de Gestão de Pessoas e de um grupo de pesquisadores.

6.1 Matriz Temática

A construção inicial da proposta de formação ocorreu pela via da escuta de um grupo de dez pesquisadores e a participação de profissionais do Setor de Desenvolvimento, da Vice-Diretoria de Gestão e dos setores de Planejamento, Contratos, Compras e de Gestão de Pessoas. Este grupo expressou sua percepção de temas fulcrais e necessários, tanto no campo da gestão, quanto no da pesquisa. Um total de três encontros com este grupo permitiu o desenho inicial desta matriz. Este primeiro modelo foi apresentado à Direção do instituto, a fim de avaliar, e nesta, também passou por ajustes finais, com o acréscimo de um módulo especial de abertura.

O lançamento do SABER-LAB ocorreu no mês de março, como estratégia de sensibilização e promoção, optamos por explorar uma série de temáticas ligadas à MULHER e a ocupação de diferentes espaços, já que mais da metade do corpo de cientistas é constituído por elas. Este Módulo chamou-se Bertha Lutz – A Mulher Hoje e Sempre, composto por 8 encontros semanais com renomadas profissionais da pesquisa, do meio acadêmico, das organizações e da política, compartilhando suas experiências, dificuldades, obstáculos superados, conquistas, erros e aprendizados em suas carreiras nos diferentes papéis.

QUADRO 1. Eixos temáticos e disciplinas Programa SABER-LAB

MÓDULO ESPECIAL BERTHA LUTZ – A MULHER Hoje e Sempre
A Mulher e os Desafios: Gerir na Diversidade, o Trabalho Sombra e as Desconstruções Necessárias
O Empoderamento da Mulher
Experiências e Desafios como Mulher na Gestão de Ciência e Saúde
Viés Implícito e a Ameaça pelo Estereótipo – a construção de mundividências
Mulher, (De) colonialidade e Ciência
A Mulher na Liderança e o Assédio Organizacional
Construindo ações de Equidade na Ciência: gênero, raça e deficiência
Gênero e Trabalho em Home Office: questões de poder

QUADRO 1. Eixos temáticos e disciplinas Programa SABER-LAB *(cont.)*

MÓDULO 1 – GESTÃO PÚBLICA PARA PESQUISA EM SAÚDE (On line/assíncrono)
Planejamento e Orçamento / Gestão Financeira
Compras e Contratos
Gestão de Materiais (Almoxarifado e Patrimônio)
Gerenciamento de Conflitos
Avaliação de Desempenho – ADI Sistema Fiocruz
Alguns deveres e direitos – Licenças de Afastamento para Capacitação (Nova PNDP)
Sistemas de Pessoal do Governo (suporte no uso)
MÓDULO 2 – DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇA
Liderança Dialógica: comunicação, escuta e acolhimento
Relações Intergeracionais: sintonias, conflitos e aprendizados
Desafios no Desenvolvimento de Equipes: lidando com conflitos e construindo a confiança
Comunicação Não-Violenta: técnicas, ferramentas e cuidados
Gestão do Desempenho: indicadores, monitoramento e feedback
Ouvidoria – responsabilidades e penalidades
MÓDULO 3 – GESTÃO DA PESQUISA
Gestão de Projetos e Gestão por projetos
Integridade Científica: plágio; autoria; fraude científica e ética na pesquisa
Gestão do Conhecimento
Comunicação na Pesquisa
Ciência Aberta
Gestão da Qualidade na Pesquisa
MÓDULO 4 – GESTÃO DA INOVAÇÃO
Ferramentas para potencializar a criatividade na inovação: Art Science e Design Thinking
Conceitos, Práticas e Tipos de Inovação
Propriedade Intelectual – Proteção de Criações
Sistema de Inovação, Política Industrial (NIB) e Oportunidades
Parcerias, Transferência de Tecnologia e Prestação de Serviço para Inovação
Vitrines Tecnológicas e Esclas TRL
Prospecção/ Foresight
MÓDULO 5 – DIMENSÃO ÉTICO-POLÍTICA
Liderança e a conduta antiracial
A arte da Escutatória: construindo feedback e forwardback
Como encaminhar conversas difíceis
Violências no espaço laboral: reconhecendo e combatendo
Saúde mental e trabalho: precisamos falar sobre isso!
Diversidade, inclusão e equidade: indo além do discurso cosmético
Gestão participativa
O Ethos público – o ato de servir

Fonte: Elaboração própria a partir das demandas mapeadas na observação participante.

6.2 Objetivo do Programa

O objetivo geral do SABER-LAB é instrumentalizar o gestor com temas, técnicas e ferramentas organizacionais que tornem sua dinâmica de gestão mais fluida e efetiva, mas, sobretudo, de prepará-lo para uma atuação de liderança capaz de fazer-se crítica e humanizada em sua práxis (Freire, 1987), ancorada na dimensão ético-política. Para tal, foi fundamental que a sala de aula se desenhasse como um espaço de educação onde o pesquisador pudesse parar e refletir a atual morfologia do trabalho na qual se encontra inserido, pensar-se como trabalhador atravessado por uma determinada lógica organizacional e, por fim, como gestor sendo um reprodutor desta racionalidade muitas vezes perversa ou de tornar-se um agente de transformação da mesma.

Os objetivos específicos da formação são que os pesquisadores sejam capazes de: a) apropriar-se da dinâmica de processos e procedimentos das áreas de Gestão de Pessoas, Planejamento, Compras, Contratos e Materiais no que tange aos pontos mais críticos; b) fomentar uma gestão profissionalizada da pesquisa, baseada em técnicas, ferramentas e evidências da gestão; c) aprofundar o conceito de inovação e formas de aplicá-lo; d) promover o pensamento crítico e político sobre gestão pública, gestão com pessoas e o sentido de ser uma liderança; e) ampliar o entendimento de liderança no campo da comunicação, do gerenciamento de equipes, da gestão de conflitos e do desempenho; f) compreender alguns conceitos como interseccionalidade; educação antiracista; grupos minorizados; etarismo e capacitismo; diversidade, inclusão e equidade; assédio moral, sexual e organizacional; violências simbólicas; saúde mental etc.

6.3 Marca e Divulgação

Como estratégia de mobilização e intencionando maior adesão, a comunicação criou uma logomarca exclusiva do SABER-LAB e uma minuciosa campanha de divulgação foi veiculada na intranet, por email e pelos grupos de Whatsapp de gestores, a fim de dar visibilidade à formação, sensibilizar e mobilizar os pesquisadores, criando estratégias de atração e retenção.

FIGURA 1. Logomarca SABER-LAB



Como estratégia de fomento a adesão, a direção aprovou a criação do Selo de Qualificação em Gestão IOC para ser concedido aos laboratórios que tivessem profissionais presentes em todos os 5 módulos da formação, ao longo dos 2,5 anos e este se tornará parte constituinte dos processos de credenciamento e recredenciamento interno dos laboratórios, bem como em processos de acreditação externa.

Criamos também um Selo de Liderança para gestores que participem dos dois módulos direcionados ao tema e que são considerados válidos e aceitos em processos de acreditação e certificação nacionais. A conclusão de cada módulo dá direito a uma declaração ao participante e o conjunto da formação a um certificado. Ambos os selos terão produção gráfica de uma placa para ser afixada nas entradas dos laboratórios a fim de dar visibilidade à iniciativa de profissionalização.

6.4 Criação do Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) SABER-LAB

Ciosos da postura refratária dos pesquisadores a temas legais e a burocracia governamental em geral, decidimos desenvolver o Módulo 1 - Gestão Pública, de maneira virtual e assíncrona, já que, como estratégia, consideraria tempo e espaço singulares de cada um. Para tal, produzimos pequenos vídeos com duração de até 12 minutos, gravados pelas próprias chefias dos setores da gestão do IOC e editados pela área de comunicação, oferecidos no ambiente virtual de aprendizagem (AVA) da Fiocruz. Estes vídeos focavam em questões problemáticas recorrentes na interface entre a gestão e a pesquisa que se configuravam como pontos de gargalo e nestes indicavam qual a forma correta de se proceder, explicados de maneira didática, leve e objetiva.

Os pesquisadores poderiam acessar estes vídeos no seu tempo, dentro dos 45 dias que dispunham.

Houve um monitoramento dos pesquisadores que se inscreveram e frequentavam o espaço virtual e cumpriam o estudo de cada vídeo, assim como uma campanha de estímulo para àqueles que ainda não haviam completado os estudos e pudessem participar da oficina de encerramento. Numa oficina presencial de 4h de duração, como consolidação do aprendizado, foram explorados estudos de caso reais capitaneados pelas chefias de cada Departamento - Gestão de Pessoas, Planejamento e Orçamento e Gestão Administrativa. Nesta oficina, onde o debate foi uma estratégia muito explorada, dúvidas foram sanadas e novas ideias de aprimoramente de processos foram apresentadas pelo grupo de pesquisadores e acatadas pelas áreas da gestão.

O primeiro módulo foi bastante exitoso, considerando a expectativa inicial, pelo quantitativo de inscritos obtido e pela qualidade das devolutivas dos participantes.

O AVA (ambiente virtual de aprendizagem), criado para atender o Módulo 1, findou por se tornar o espaço virtual da Trilha formativa do SABER-LAB com as aulas, slides compartilhados pelos docentes, vídeos, apostilas, reportagens, legislações e outros objetos de aprendizagem para acesso irrestrito dos pesquisadores participantes.

FIGURA 2. Print da página de abertura do AVA – SABER-LAB



FIGURA 3. Print da página Módulo 2 / Gestão Pública do SABER-LAB

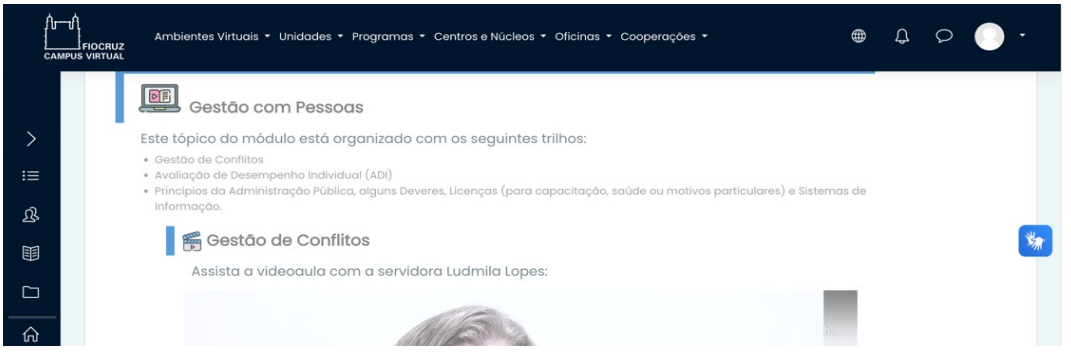
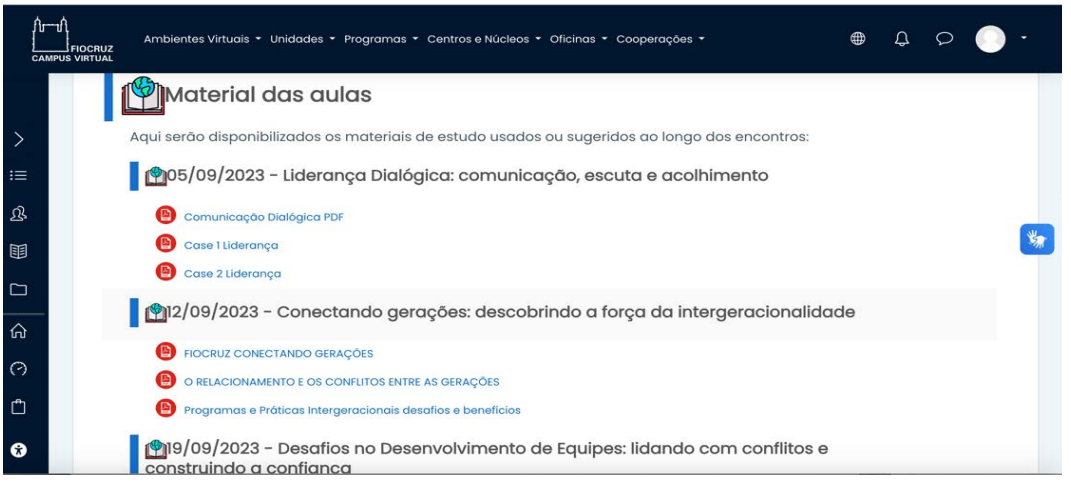


FIGURA 4. Print da página do Módulo 3 / Desenvolvimento de Liderança do SABER-LAB



Para promover e dinamizar este espaço de educação, um corpo docente foi criteriosamente selecionado, considerando formação, experiência no campo das públicas, vivência de sala de aula, manejo de turma com público adulto, altamente qualificado e crítico pela vivência profissional e pessoal e o uso de uma metodologia de ensino que fomentasse o pensar político, questionador, a autorreflexão, o revisitar as visões de mundo e da própria realidade, a postura de aprendiz, o valor da construção coletiva e da conduta empática, ratificando o nortemaneto teórico pautado nos pressupostos de Freire e Thompson.

A formação se concentra na modalidade presencial (por demanda dos próprios pesquisadores), em salas de aula do IOC com formato em U a fim de promover e/ou provocar maior conexão, integração, acolhimento e aprofundamento do conhecimento mútuo.

6.5 Perfil Esperado do Egresso na Formação

A expectativa da alta gestão é que o cientista egresso seja capaz de exercer tanto o papel de líder científico/chefe de laboratório, com conhecimento técnico de gestão, domínio de procedimentos e manejo de sistemas, quanto também seja capaz de lidar com diferentes pessoas, compreender a complexidade na qual se fundam as relações socioprofissionais e dominar técnicas para o encaminhamento de situações que exijam maior sensibilidade e empatia. Em síntese, um gestor capaz de identificar disfuncionalidades em processos e dinâmicas laborais, aprimorando-os com sua equipe, bem como de fazer autocrítica como líder com capacidade e disposição para revisar crenças e condutas, e promover uma gestão mais humanizada, participativa e inovadora que gere valor pessoal e organizacional.

6.6 Recursos Financeiros-Orçamentários

O programa SABER-LAB foi pensado como uma formação que se beneficia da expertise de seu corpo técnico e da estrutura física e tecnológica do Instituto Oswaldo Cruz e de outras unidades técnico-científicas que compõem a Fiocruz. Sob tal ponto de vista é uma formação que, em sua gênese, se propunha a ter custos baixos.

O investimento de capital realizado ocorreu somente para financiar o corpo docente externo do Módulo 2 – Desenvolvimento de Liderança e parte de alguns professores dos Módulos 4 e 5, relativo a deslocamento, estadia, alimentação e as horas/aula dos docentes.

Todavia, como houve grande adesão ao Módulo de Desenvolvimento de Liderança e parte da demanda teve de ser represada, uma 2ª edição deste módulo de liderança foi realizado em maio e junho de 2024, a fim de atender aproximadamente 40 pesquisadores, exigindo um novo valor de investimento.

7. Resultados Parciais, Conclusões Preliminares e Recomendações

Enquanto estudo de caso, esta formação experimental guarda uma peculiaridade que a torna desafiadora: o perfil do seu alunado: trabalhadores pesquisadores altamente qualificados. Em torno de 95% destes cientistas têm doutoramento e pós-doutoramento em instituições nacionais e internacionais, são especialistas de renome e alguns são referência nacional em seus campos de pesquisa. Este perfil, essencialmente ligado às ciências tem, historicamente, baixa tolerância ou desinteresse com o tema da gestão e suas demandas burocráticas, principalmente se forem da geração X ou *babyboomers*, ou seja, profissionais

que têm, na média, mais de 55 anos. Estes se fizeram menos presente na demanda pela formação. Os pesquisadores ditos *millennials*, geração Y, mostram-se mais interessados, motivados ao aprendizado porque primam pela necessidade de mudanças na estrutura e dinâmica do instituto e acreditam que podem fazer a diferença. Herdaram as condições históricas estabelecidas, mas estão em desacordo com seus *modus operandis*.

Acreditamos que nesse convívio intergeracional haja uma influência positiva dos pesquisadores mais novos sobre os mais antigos, provocando o desejo de novos conhecimentos, troca de saberes e revisões de comportamentos que tem poder de influência na aceitação e propagação desta proposta de formação. Os saberes explorados no espaço do SABER-LAB (Vendramini, 2006) tem se feito presente na informalidade das trocas cotidianas entre profissionais e entre laboratórios, bem como em espaços de deliberação institucional, se desenhando como um caminho de aprendizado coletivo, compartilhado de maneira tácita.

Ao refletirmos sobre o processo avaliativo, reconhecer a peculiaridade deste perfil de público é um fator crítico de sucesso na proposta em curso. E também justifica a decisão de não estabelecermos uma avaliação formal de aprendizagem ao término de cada módulo, seja pela postura refratária dos mesmos à prática, seja pela proposta da formação que vem se redesenhando ao longo do caminho, trazendo novos olhares. Enfatiza-se aqui a caráter de formação orgânica, viva que a proposta assumiu em seu processo, ao reconhecer a legitimidade das demandas vindas do coletivo, do valor da experiência vivida pelos trabalhadores e dos saberes acumulados no espaço laboral.

Para captar os saberes produzidos do e no trabalho, há necessidade de compreender as contradições do contexto em que eles são elaborados, que diz respeito à afirmação e negação do trabalho; às relações que permeiam o trabalho; aos tipos de saberes produzidos (técnicos, críticos, reprodutores); à luta entre as velhas e as novas formas de produção presentes nas cooperativas de trabalhadores, em que estes aprendem pela autogestão, pela liderança, pela experiência coletiva, mas, ao mesmo tempo, estão inseridos no modo de produção fundado na alienação e na exploração do trabalho (Vendramini, 2006, p.127).

Pautados nos aprendizados que este estudo empírico tem nos trazido, optamos por realizar as seguintes modalidades de avaliação: a) uma avaliação somativa do comportamento dos pesquisadores ao longo dos módulos, realizada por meio da participação integral (observação participativa) em sala de aula de pedagoga e outros profissionais da área de gestão de pessoas; b) uma avaliação de reação ao término de cada disciplina, para fins de aprimoramento dos módulos seguintes e; c) uma avaliação de impacto, a realizar-se três meses após o término dos cinco módulos.

Como encerramento da formação, em 2025, os pesquisadores propuseram um encontro imersivo de três dias, fora dos muros institucionais. Este deverá ter um caráter prático, propositivo de mudanças em processos científicos e de gestão, nas relações interpessoais, nas condutas como liderança ou na ambiência laboral que tragam melhorias e ganhos às equipes. Desse encontro se tem a expectativa da entrega de projetos de inovação — conduzidos por especialistas do campo junto a grupos de pesquisadores — como resultado da maturação do aprendizado dos 5 módulos ao longo dos últimos dois anos e meio.

Destarte, vale jogar luz sobre algumas devolutivas trazidas via relatos em sala, via avaliações de reação que apontaram pontos de reflexões de suma importância para temas e

questões pouco visíveis e negligenciadas, como a falta de escuta empática entre os pares; lideranças omissas em conflitos entre subordinados; falta de apoio hierárquico a denúncias; menosprezo/demérito entre campos e linhas de pesquisa; toxidade na ambiência laboral; preconceito e discriminação entre pesquisadores de cargo técnico e nível superior etc. São questões que foram desveladas em debates em sala estão sendo avaliadas e consideradas como insumos de novas disciplinas ou oficinas na trilha formativa, como uma proposta de formação permanente.

Nos registros escritos pela via dos formulários de avaliação ou nos relatos orais em sala de aula, confirmamos a importância das temáticas abordadas. Muitos afirmaram terem sido provocados a releituras, a novas percepções e entendimentos de conceitos, comportamentos e situações antes interpretados por um prisma restrito e enviesado. Narrar questões ou situações delicadas, como ocorreu nas aulas de liderança, requereu dos seus expositores um grau de maturidade, uma dose de coragem e uma ambiência de confiança e de construção coletiva que trouxeram ganhos mútuos, pessoais e/ou profissionais.

Compartilhamos abaixo alguns destes depoimentos:

> Este curso traz mais emoção.
>
> Lidar com a burocracia do Estado é mais fácil. Mas lidar com gente e aprender que tem toda uma história por trás, pensar sobre isso, tem feito diferença.
>
> A experiência do SABER-LAB extrapola as fronteiras do laboratório, do Instituto Oswaldo Cruz e vai muito além, chegando nas relações com a família, com amigos. Está sendo muito gratificante. Somos privilegiados.
>
> A gente está tendo oportunidade de discutir aqui coisas que nunca discutimos antes.
>
> É preciso falar mais de empatia, de respeito ao outro, menos competição, menos disputa. Esse curso tem sido uma escola. Ouvimos aqui e identificamos em nosso laboratório.
>
> As pessoas vêm sempre muito armadas para as conversas, citam títulos, cargos de gestão, são rudes e falta gentileza e isso dificulta muito o diálogo.
>
> Estão nos ensinando os 'bastidores' que livro nenhum nos ensina.
>
> Eu me inscrevi no SABER-LAB pensando no credenciamento do laboratório, mas com a formação a gente vai percebendo que não conhece os temas e vai contribuindo para o dia a dia.
>
> A motivação inicial foi a certificação, mas com o tempo fomos aprendendo tanta coisa nova e nunca tivemos formação para a gestão.

> Muita coisa você aprende do que é seu 'direito', de até onde pode ir, mas também o seu limite do que aceitar. Eu acredito muito no SABER-LAB; as pessoas aprendem e querem mudar. Essas coisas não podem mais acontecer (violências), estas pessoas precisam ser situadas. O SABER-LAB pra mim é esse caminho.

Estas falas denotam construção de massa crítica (Freire, 2018). Elas ilustram um processo de desvelamento relativo à qualidade da ambiência organizacional, seus tensionamentos e contradições, a esgotamentos psíquicos decorrentes de práticas tóxicas de liderança (Gaulejac, 2007, Dejours, 2003) e um ânimo despertado pela ação reflexiva em uma nova práxis (Freire, 1987, 2018, 2019).

Estes trabalhadores se percebem como parte de um processo de 'semeadura' que traz a esperança de possíveis mudanças e se reconhecem como sujeitos ativos nesse movimento, com capacidade de tensionar a estrutura e sua dinâmica com questionamentos, com novas posturas de não aceitação da ordem estabelecida e com repertório interno para o embate. Enxergam o processo educativo como um caminho de instrumentalização teórica e prática reflexiva para questionar e combater às injustiças, as desigualdades e incoerências internas. Aqui testemunhamos o ato de esperançar proferido por Paulo Freire (1992) em suas obras.

> Não sou esperançoso por pura teimosia, mas por imperativo existencial e histórico.
>
> Não quero dizer, porém, que, porque esperançoso, atribuo à minha esperança o poder de transformar a realidade e, assim, convencido, parto para o embate sem levar em consideração os dados concretos, materiais, afirmando que minha esperança basta. Minha esperança é necessária mas não é suficiente. Ela, só, não ganha a luta, mas sem ela a luta fraqueja e titubeia. Precisamos da esperança crítica, como o peixe necessita de água despoluída.
>
> Pensar que a esperança sozinha transforma o mundo e atuar movido por tal ingenuidade é um modo excelente de tombar na desesperança, no pessimismo, no fatalismo. Mas, prescindir da esperança na luta para melhorar o mundo, como se a luta se pudesse reduzir a atos calculados apenas, à pura cientificidade, é frívola ilusão. Prescindir da esperança que se funda também na verdade como qualidade ética da luta é negar a ela um dos seus suportes fundamentais. O essencial, como digo mais adiante no corpo desta Pedagogia da esperança, é que ela, enquanto necessidade ontológica, precisa de ancorar-se na prática. Enquanto necessidade ontológica a esperança precisa da prática para tornar-se concretude histórica. É por isso que não há esperança na pura espera, nem tampouco se alcança o que se espera pura, que vira, assim, espera vã. (Freire, 1992, p.5)

Em resultados quantitativos, após 1 ano e 6 meses de iniciada a formação, foram implementados 4 módulos, com 33 disciplinas lecionadas, uma média de 20 a 30 pesquisadores em sala de aula a cada dia, num total de 187 pesquisadores e profissionais de laboratório contemplados. Por demanda espontânea dos pesquisadores, implementamos uma 2ª edição do Módulo 2 – Desenvolvimento de Liderança para mais 32 profissionais (da pesquisa e gestores da gestão). Estes números configuram-se como bons indicadores de resultados alcançados no que concerne a expectativa de mobilização e participação.

Podemos constatar, pelas práticas de avaliação e pelas devolutivas espontâneas que tem se feito corrente, que a formação tem sido capaz de mobilizar os cientistas pela busca de conhecimentos no campo da gestão a fim de lidar com demandas governamentais, institucionais, assim como com as complexidades da vida coletiva que o trabalho de equipe exige. Os conteúdos abordados e a dinâmica das aulas, pela via da problematização, têm suscitado profundas reflexões pessoais e profissionais, capazes de provocar mudanças de condutas e práticas, sendo insumo para revisão de processos e padrões estabelecidos.

Pensar numa formação que tenha um caráter técnico no campo das públicas e, simultaneamente, uma natureza crítico-humanista tem nos desafiado e estimulado por ser uma proposta que foge à regra prevalecente. Por óbvio, vivenciamos algumas dificuldades nessa trajetória, mas estas foram consideravelmente pequenas comparativamente aos êxitos.

Um dos ajustes que se faz necessário está no campo da comunicação. Este é um processo que requer especial planejamento e monitoramento, com investimento em diferentes canais, a fim de minorar a desinformação. Outra questão está no espaço físico. Atenção especial requer a etapa de definição do corpo docente, vis-à-vis ao público para o qual lecionará. Na avaliação dos discentes, acertamos em 90% das escolhas quanto a qualificação e preparo do corpo docente. Percebemos também que a avaliação de reação deve ser aplicada imediatamente ao término de cada disciplina, in loco, de maneira digital, encaminhada pelo Whatsapp da turma e pelo email, podendo ser respondida pelo celular ou notebook, via Google Forms. Isso talvez garanta maior índice de respostas frente à escassez de tempo do pesquisador.

Esperamos que avaliações futuras, tanto de impacto, quanto a de resultado organizacional, possam se traduzir em reais mudanças na dinâmica de trabalho dos laboratórios, com a diminuição nos relatos de problemas nas interfaces entre a gestão e a pesquisa.

Iniciativas de formação de líderes, de gestores em diferentes níveis na Administração Pública Brasileira, começam, gradativamente, a ganhar espaço e se firmam pela sua relevância. Em 2017, a ENAP inicia o Programa de Desenvolvimento de Liderança (PDL) com objetivo de formar gestores com "capacidade de estruturar problemas complexos e desenvolvimento de soluções colaborativas (...) a fim de promover mudanças estratégicas nos sistemas estruturadores do governo federal (Barzelay et al, 2019).

O LideraGov, processo de formação de líderes inovadores e de alto impacto do governo federal, fruto da parceria da SGP (Secretaria de Gestão de Pessoas ligada ao Ministério da Gestão e Inovação), ENAP e CLP (Centro de Liderança Pública), se estabelece como um novo programa que objetiva "construir uma rede de servidores públicos com alta capacidade de gestão e liderança, aptos a ocupar cargos e funções estratégicas na Administração Pública Federal" (Ministério da Economia, 2020). Nesta nova iniciativa, cabe um destaque ao pioneirismo do lançamento da 4.ª edição, nomeada LideraGov 4.0, exclusivamente direcionada a profissionais negros, com caráter crítico-humanista e se caracterizando uma ação de política afirmativa. Por fim, citamos o curso Liderança Humanizada: construindo espaços de confiança psicológica e o curso Liderança Inclusiva, ambos também capitaneados pela ENAP. Tais ações atestam o incremento de investimento em ações de desenvolvimento de lideranças, algumas mais ancoradas na dimensão ético-política, tornando-se espelhos às instâncias estaduais e municipais.

Em síntese, a caminhada pedagógica desta formação experimental se encontra em contínuo processo de construção/desconstrução/reconstrução a partir das demandas dos trabalhadores-alunos, da instituição e do contexto socioeconômico, nos proporcionando um rico aprendizado e o contentamento de estarmos contribuindo, em maior ou menor grau, para o crescimento pessoal e profissional do nosso corpo funcional e a revisão da organização e da dinâmica institucional com vistas a entregas sociais cada vez mais efetivas.

Referências

Azevedo, C. B., & Loureiro, M. R. (2003, jan./mar.). Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. *Revista do Serviço Público, ENAP, 54*(1), 45-61.

Barzelay, M. et al. (2019). Inovando no Desenvolvimento de Profissionais da Gestão Pública: O Caso do Programa de Desenvolvimento de Lideranças da Escola Nacional de Administração Pública – Enap. *Revista de Administração Pública e Gestão Social, 11*(4).

Bastos, C. (2009). Ação docente e a formação crítico-humanista na universidade. *E-Revista Unioeste, 3*(2).

Brasil. Ministério da Economia. (2020). Gabinete do Ministro. Portaria conjunta n.º 254, de 23 de junho de 2020. Brasília, DF.

Bresser-Pereira, L. C.; Spink, P. (org.) (1998). *Reforma do Estado e da administração pública gerencial*. Fundação Getúlio Vargas.

Carvalho, P., Marques, P. (2009) *Formação de dirigentes da Administração Pública Federal Brasileira: a visão da Escola Nacional de Administração Pública*.

Chanlat, Jean F. (2002). O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. In: Congreso internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 7, 2002, Lisboa.

Dejours, C. (2003). *A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho*. (5 ed.). Cortez.

Dunker, C. (2021). *Uma biografia da depressão*. Paidós.

Dunker, C. (2021). Depressão: Pessoas olham a própria vida como se fosse uma empresa a ser medida pelos resultados. BBC News Brasil. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/geral-56381902 Acesso em 20/09/2021.

ENAP/UNFPA. (2019) *Detecção de riscos à saúde mental no trabalho*. ENAP.

Freire, P. (1984). *Ação cultural para a Liberdade*. Paz e Terra.

Freire, P. (1987). *Pedagogia do oprimido* (17 ed.) Paz e Terra.

Freire, P. (1992). *Pedagogia da Esperança: um reencontro com a Pedagogia do Oprimido*. Paz e Terra.

Freire, P. (2001). *Política e educação* (6 ed.). Cortez.

Freire, P. (2018). *Conscientização*. Cortez.

Freire, P. (2019). *Educação como prática de liberdade* (52 ed.). Paz e terra, Edição Kindle.

Freire, P., A. M. Freire (Org.) (2017). *Pedagogia da Tolerância* (1 ed.) Paz e Terra.

Instituto Gallup. Global Analitics/ISMA. State of the Global Workplace 2022. Disponível em https://www.gallup.com/workplace/349484/state-of-the-global-workplace-2022-report.aspx Acesso em 14/08/2022.

Poupart, J. et al. (2010). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos* (2 ed.). Vozes.

Formagio, C. de C. (2017). Sobre resistências populares e imprevistos: a trajetória de Edward Thompson e sua crítica ao marxismo estruturalista. *Sinais, 21*(2).

Gaulejac, V. de. (2007). *Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social* (3 ed.). Ideias e Letras.

IPEA. Nota Técnica n.º 56. (2020). Investimentos federais em pesquisa e desenvolvimento: estimativas para o período 2000-2020. Brasília, DF.

Marques, P.; Carvalho, P. S. (2009). Formação de dirigentes da Administração Pública Federal Brasileira: a visão da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

Minayo, C. et al. (2002). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade* (21 ed.) Vozes.

Morin, E. (2000). *A cabeça bem-feita. Repensar a reforma. Reformar o pensamento.* Bertrand Brasil.

Motta, P. R. (1991). *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente.* Rio de Janeiro: Record (16ª ed. - 2007)

Paula, Ana P. P. de. (2007). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.* FGV.

Safatle, V., Dunker, C. (2020). *Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico.* Autêntica. Edição do Kindle.

SAUL, Ana Maria, SAUL, Alexandre. (2016). Contribuições de Paulo Freire para a formação de educadores: fundamentos e práticas de um paradigma contra-hegemônico. *Educar em Revista, n.61*, p. 19-35, jul./set.

Thompson, E. P. (1981). *A miséria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser.* Zahar.

Thompson, E. P. (2002). *Os Românticos. A Inglaterra na era revolucionária.* Civilização Brasileira.

TST – Tribunal Superior do Trabalho/Brasil. (2021). Saúde mental no trabalho: a construção do trabalho seguro depende de todos nós. Disponível em: < https://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/27270562/pop_up#:~:text=Em%202020%2C%20a%20concess%C3%A30%20de,26%25%20em%20rela%C3%A7%C3%A30%20a%202019.> Acesso em 07/07/2022.

Vendramini, Célia R. (2006). A contribuição de E. P. Thompson para a apreensão dos saberes produzidos do/no trabalho. *Educação Unisinos, 10*(2), 123-129.

Wittmann, L. C., Klippel, S. R. (2012). *A prática da gestão democrática no ambiente escolar.* Intersaberes.

Wood Jr, T., Paula, A. P. P. (2009). *Pop Management. Mudança organizacional* (5 ed.) Atlas, 104-121.



O VII Congresso Lusófono de Gestão de Recursos Humanos e Administração Pública, realizado nos dias 10 e 11 de outubro de 2024, em Lisboa, Portugal, reuniu especialistas de vários países lusófonos, promovendo a troca de conhecimentos, experiências e boas práticas, e fortalecendo a cooperação na construção de um estilo de gestão e administração próprios do espaço lusófono.

Esta coletânea de artigos científicos representa a diversidade e a profundidade das discussões ocorridas durante o congresso. Os estudos compilados abordam um amplo leque de temas, incluindo Governação e Políticas Públicas de Saúde, Inovação e Sustentabilidade, Reformas na Administração Pública, Governação Territorial, Experiências de Modernização Administrativa, Desenvolvimento Sustentável, Comportamento Organizacional, Políticas e Gestão de Recursos Humanos, Liderança e Governance, além de Saúde e Bem-estar.

ISCSP INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

CAPP Centro de Administração e Políticas Públicas

CONGRESSO LUSÓFONO DE Gestão de Recursos Humanos e Administração Pública

ebook

www.iscsp.ulisboa.pt

ISBN PDF 978-989-646-187-4